

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

PEDRO HENRIQUE FERNANDES ANDRADE

**REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E A INVIABILIDADE
ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS**

**Juiz de Fora
2023**

PEDRO HENRIQUE FERNANDES ANDRADE

**REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E A INVIABILIDADE
ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS**

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário sob orientação da Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello.

**Juiz de Fora
2023**

PEDRO HENRIQUE FERNANDES ANDRADE

REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E A INVIABILIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientadora: Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

Professor Doutor Frederico Augusto D'avila Riani
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

Professora Mestra Ana Letícia Salomão e Ribeiro
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, 16 de janeiro de 2023.

Agradeço primeiramente a minha família pelo apoio incondicional de sempre.

Aos meus amigos por terem tornado essa experiência tão marcante.

À Professora Elizabete Rosa de Mello por toda ajuda e acolhimento.

RESUMO

O presente artigo científico discorre criticamente quanto a repartição das receitas tributárias e a constituição de municípios insustentáveis financeiramente, com o fim de investigar os parâmetros de criação dos municípios brasileiros, identificando quais são os fatores determinantes, bem como descobrir critérios técnicos para implantação de novas cidades. O marco teórico adotado é a vertente neoconstitucionalista, ao passo que as metodologias utilizadas são a crítico-dialética e a bibliográfica. Os resultados do artigo foram no seguinte sentido: necessidade de reestruturação dos critérios de criação de novos municípios; viabilização de reformas que aumentem a capacidade de autofinanciamento das cidades; maior flexibilidade das contas públicas; estabelecimento de órgãos de controladoria a nível municipal.

Palavras-chave: Municípios; Inviabilidade Econômica; Tributos; Repartição de Receitas; Criação de Municípios.

ABSTRACT

This article critically discusses the distribution of tax revenues and the establishment of financially unsustainable municipalities in order to investigate the parameters for the creation of Brazilian municipalities, identifying what the determining factors are, as well as to discover the technical criteria for the establishment of new cities. The theoretical framework adopted is the neo constitutionalism strand, while the methodologies used are critical-dialectical and bibliographical. The results of the article were in the following direction: the need to restructure the criteria for the creation of new municipalities; feasibility of reforms that increase the self-financing capacity of the cities; greater flexibility of public accounts; establishment of controllership bodies at the municipal level.

Keywords: *Municipalities; Economic Infeasibility; Taxes; Revenue Sharing; Creation of Municipalities.*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	07
2. ESTADO FEDERAL E FEDERALISMO BRASILEIRO.....	08
2.1. REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS NO BRASIL.....	10
2.2. FEDERALISMO FISCAL E FEDERALISMO COOPERATIVO.....	14
3. INVIABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS.....	16
4. A CONSTITUIÇÃO E A “DESCONSTITUIÇÃO” DOS MUNICÍPIOS.....	18
5. PROPOSTAS PARA VIABILIZAR A CONSTITUIÇÃO E A AUTOGESTÃO DE MUNICÍPIOS FINANCEIRAMENTE SUSTENTÁVEIS.....	21
6. CONCLUSÃO.....	24
REFERÊNCIAS.....	25

1 INTRODUÇÃO

O Brasil adota o federalismo como forma de Estado, consagrado no artigo XX da Constituição Federal de 1988, de maneira que seus entes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) possuem autonomia administrativa, econômica e financeira entre si. Porém, do ponto de vista fático, a autonomia dos municípios encontra-se distante de sua plenitude, tendo em vista que mais da metade deles apresentam nível crítico quanto à sua saúde financeira e basicamente sobrevivem à base de repasses de tributos dos Estados e da União. Nesse sentido, a desmedida concentração de recursos na União e a criação maciça de municípios incapazes de gerar receitas ao nível mínimo da própria manutenção são fatores que agravaram o cenário econômico desses entes.

Tendo em vista esse panorama, o presente trabalho tem por objetivo compreender as causas que tornam os municípios insustentáveis, perfazendo críticas acerca do atual regime de repartição de receitas e investigando o impacto que as cidades insustentáveis causam no orçamento público. Diante disso, propõe analisar como os municípios são criados, desmembrados, anexados, incorporados, dentro dos respectivos critérios legais. Além disso, avaliará as principais receitas atribuídas a esses entes frente a sua capacidade de arrecadação.

A partir do Neoconstitucionalismo, marco teórico escolhido porque se pauta na preservação e promoção do conjunto de valores e princípios ordenados pelas Constituições dos Estados Democráticos de Direito, pois objetivam a efetividade e a maximização da dignidade da pessoa humana, visa-se fomentar a eficiência na Administração Pública, de modo que se torne mais ágil e precisa, sem desperdícios, direcionada a produzir resultados que satisfaçam a necessidade da população.

Para tanto será adotada a metodologia da revisão bibliográfica e o método crítico-dialético. A metodologia foi escolhida na medida em que o trabalho não se aterá a reprodução legislativa, doutrinária e jurisprudencial quanto a criação dos municípios brasileiros ao longo dos anos, mas, a uma análise crítica das mudanças nos requisitos de criação de novas cidades e seu impacto econômico, que por sua vez culminará na articulação de críticas e sugestões. O método, por sua vez, diz respeito ao caminho utilizado para se atingir o objetivo geral da pesquisa, sendo a estratégia que nos leva à conclusão pretendida. O termo dialética vincula-se ao processo de diálogo e debate entre fontes e posições, geralmente contrárias, sendo uma abordagem que tem por características centrais o uso da discussão, da argumentação e da provocação. Em sendo o direito uma ciência social, é o método mais aconselhado por tem o objetivo de interpretar, de forma qualitativa, fenômenos sociais, através de seus princípios, leis

e categorias de análise, requerendo o estudo da realidade em MOVIMENTO. Assim, tem-se uma tese, uma antítese e a síntese: o argumento que se expõe para se questionar, o argumento que se opõe ao inicial e a retenção dos aspectos provados como verdadeiros de ambas as proposições, introduzindo um ponto de vista superior. Dentro desse método dialético, pode-se escolher por uma análise individual-particular-geral, causa e efeito, necessidade e causalidade, essência e aparência, conteúdo e forma e possibilidade e realidade.

O presente artigo está estruturado da seguinte forma: O segundo item trata da evolução histórica do Estado Federal e como esta forma de Estado foi estabelecida no Brasil, além de proceder à especificação da competência tributária e o funcionamento da repartição de receitas entre União, Estados e Municípios. Em seguida, no terceiro item, serão apresentados os motivos que os tornaram majoritariamente dependentes dos repasses constitucionais tributários. O quarto item aborda os requisitos para criação de municípios antes da Constituição de 1988, analisando as mudanças trazidas por esta constituição e identificando as causas da massiva criação de novas cidades durante a década de 1990. Por fim, no item cinco, são apresentadas propostas para o aperfeiçoamento da criação de novos municípios, bem como para a autogestão dos municípios já existentes.

2 ESTADO FEDERAL E FEDERALISMO BRASILEIRO

As discussões quanto à criação de uma Constituição com características de organização federal iniciaram-se durante a Convenção da Filadélfia, no Estado da Pensilvânia, no ano de 1787. Naquele ano os Estados Unidos aprovaram a sua primeira e única Constituição.

O federalismo, nas palavras de José Afonso da Silva, “[...] baseia-se na união de coletividades políticas autônomas”. Sendo que no âmbito do Direito Constitucional, refere-se a uma forma de Estado, caracterizada pela união de entes federados dotados de autonomia federativa (SILVA, 1998, p. 103). O conceito de federalismo, então, deve ser analisado como uma forma de Estado, na qual o poder é dividido entre o governo central e os governos regionais. Ressalta-se que, na realidade brasileira, essa divisão é materializada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (MELLO, 2013, p. 25).

Expõe Marcelo Douglas de Figueiredo Torres:

O termo federal deriva do latim *fides* (fé, crença), levando à ideia de pacto, aliança, e é uma criação institucional recente, que surge com a Constituição dos EUA, em 1787. Atualmente, apenas 10% dos países adotam o modelo federativo. Importantes Estados como Alemanha, Brasil, EUA e Canadá se

organizam politicamente através do modelo federativo (TORRES, 2002, p. 174).

Dentro da classificação tipológica dos elementos estruturantes dos Estados, particularmente ressalta-se a divisão vertical, a qual subdivide-se em Estado unitário, Estado Federal e Confederação (CANOTILHO, 2003, p. 43). Os Estados Nacionais atualmente têm sua organização estruturada majoritariamente na forma unitária; enfatiza-se que tal estrutura não necessariamente implica em uma organização centralizada. Nos Estados unitários, apesar da ausência de autonomia política dos entes subnacionais, a descentralização e desconcentração administrativa são elementos marcantes; sendo que a primeira consiste na distribuição de competências para outros entes jurídicos autônomos, e a desconcentração representa a distribuição espacial das funções que continuam sendo executadas pela administração direta (TAVARES, 2014, p. 822).

Elucida Gilmar Ferreira Mendes:

Em seguida à experiência americana, outros Estados assumiram também esse modo de ser, ajustando-o às suas peculiaridades, de sorte que não há um modo único de Estado federal a ser servilmente recebido como modelo necessário. Não obstante, alguns traços gerais podem ser divididos como típicos dessa forma estatal (MENDES, 2014, p. 802).

No Estado Federal a soberania é reservada a República Federativa do Brasil, de modo que os entes federados gozam de autonomia, mas não de soberania, e participam, através de seus representantes legais, de decisões de repercussão nacional (TAVARES, 2014, p. 822).

No Brasil, o estabelecimento do Federalismo remonta ao século XIX, mais especificamente ao ano de 1891, com a proclamação da segunda Constituição da nação brasileira e primeira da República. Sendo este o marco da passagem de um regime monárquico, na forma de Estado Unitário, para um regime republicano, na forma de Estado Federal, em que os entes federados passaram a gozar de autonomia legislativa, fiscal e tributária frente ao governo central. Posteriormente, com a promulgação das outras Constituições novas estruturas foram estabelecidas, sendo algumas destas cruciais para o aumento da autonomia dos membros federados, como: competência privativa dos municípios para decretar determinados impostos (BRASIL, 1934); medidas para fortalecimento financeiro das unidades subnacionais através do estabelecimento de uma ordem jurídica financeira nacional (BRASIL, 1946); e, finalmente, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), houve a maior inovação institucional, os municípios passaram a ser considerados como um dos entes

federados. Prevê o *caput* do artigo 18 da CRFB que: “A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” (BRASIL, 1988).

Aborda Marcelo Douglas de Figueiredo Torres:

Do ponto de vista legal, é necessário fazer duas observações que são pilares centrais da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Por força do art. 60, § 4º, inciso I, o Estado federal representa uma cláusula pétrea, ou seja, não é passível de ser modificada através de emenda à Constituição. Assim, qualquer tentativa de acabar com a forma federativa do Estado brasileiro só pode ocorrer ao largo da ordem institucional e democrática estabelecida (TORRES, 2002, p. 181).

Sendo assim, o Estado Federal impõe à federação tanto o papel de pessoa de direito público internacional, quanto representante dos interesses federais dentro da estrutura federativa nacional. Outra característica do Estado Federal é a previsão, em sua Constituição, de repartição de competência entre os Entes da federação. As Constituições Federais, buscando a autonomia dos Estados-membros, preveem ainda a repartição de receitas. Em tese, essa repartição de receitas, viabiliza que os Estados e os Municípios consigam suprir as demandas sociais, mesmo quando sua própria receita é insuficiente para tal fim. Porém, o que se observa, principalmente, nas regiões e municípios mais pobres, é a impossibilidade de autonomia financeira desses entes subnacionais, uma vez que tornaram-se absolutamente dependentes desses repasses orçamentários.

2.1 Repartição das receitas tributárias no Brasil

No Brasil, os artigos 145 a 156 da CRFB cuidam da estruturação do pacto federativo e por sua vez da atribuição de competência aos entes federados em matéria tributária. No artigo 145 trata da instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria por União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Taxas e contribuições de melhoria poderão ser instituídas por quaisquer dos entes federativos, dentro, naturalmente, de suas competências para exercerem o poder de polícia, prestarem serviços públicos ou realizarem obras públicas (BRASIL, 1988).

O art. 148 da Constituição trata de um tributo que, em regra, somente a União tem a competência para instituir, que são as contribuições para atender a despesas extraordinárias, em

casos de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência e também para investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, inciso III, alínea *b* da CRFB (BRASIL, 1988); por sua vez o art. 149 ocupa-se dos empréstimos compulsórios de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como, por exemplo, nos casos de custeio de regime próprio de previdência social. Valendo ressaltar que as contribuições cobradas de seus próprios servidores efetivos, para financiamento de regime de previdência próprio (art. 149, § 1.º), podem ser também instituídas por Estados, Distrito Federal e Municípios; quanto à contribuição “de iluminação pública”, destaca-se também a competência dos Municípios e do Distrito Federal, conforme dispõe o art. 149-A da CRFB (BRASIL, 1988).

Os artigos 153 a 156, por sua vez, tratam da competência tributária impositiva, vale dizer, competência para instituir impostos. No art. 153, delimita-se a competência da União para instituir impostos sobre: importação de produtos estrangeiros (II); exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR); grandes fortunas, nos termos de lei complementar (IGF) - sendo que este último carece de previsão legal e ainda não é cobrado (CRFB). O art. 154 também trata da competência da União para instituir impostos, mas o faz relativamente ao imposto extraordinário de guerra, e aos impostos residuais, ou seja, impostos diversos dos já previstos na Constituição (BRASIL, 1988).

O art. 155 dispõe sobre a competência privativa de Estados-membros e Distrito Federal, aos quais é facultado instituir impostos sobre: transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS); propriedade de veículos automotores (IPVA) (BRASIL, 1988).

Já a competência particular dos Municípios - e também do Distrito Federal, que apesar de não ser dividido em Municípios, possui a competência para instituir os tributos destes, conforme art.147 da CRFB (BRASIL, 1988) - é delimitada relativamente a: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); 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, em como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); serviços de qualquer natureza (ISS), não compreendidos entre os já submetidos ao ICMS, definidos em lei complementar.

Contudo, a atribuição de competências tributárias nem sempre é suficiente para garantir a autonomia dos entes nos quais se divide internamente o Estado. Isso porque, como o tributo onera a atividade econômica exercida em regra pelos particulares, transferindo a riqueza gerada pela iniciativa privada para os cofres públicos, um local do território onde há pouca riqueza contará, também, com baixa arrecadação tributária. Por isso, para garantir receita aos entes federativos, permitindo, ainda, a redução das desigualdades sociais e regionais, há a chamada repartição de receitas tributárias, técnica através da qual o ente central é obrigado pela Constituição a partilhar com os entes periféricos um percentual de sua arrecadação, obtida com certos tributos.

Na Seção VI do Capítulo I da Constituição Federal, sob a denominação de Repartição de Receitas Tributárias, se estabelece três modalidades diferentes de participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios na receita tributária da União e dos Estados: (i) participação direta dos Estados, Distrito Federal e Municípios no produto de arrecadação de imposto de competência impositiva da União; (ii) participação no produto de impostos de receita partilhada; (iii) participação em fundos (BRASIL, 1988).

A primeira modalidade está prevista nos arts. 157, inciso I, e 158, inciso I, da CRFB (BRASIL, 1988), no sentido de que as parcelas do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, de competência da União retidas na fonte, a qualquer título, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e suas autarquias e fundações lhes pertencem, incorporando-se, desde logo, às respectivas receitas correntes (HARADA, p. 65, 2021).

A segunda modalidade consiste na participação no produto de impostos de receita partilhada (arts. 157, inciso II, 158, incisos II, III e IV e 159, inciso III, da CRFB, (BRASIL, 1988)); sendo que a União é responsável pela arrecadação e pela distribuição de parcela dos valores arrecadados para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Nessa espécie de participação, a receita nunca pertence integralmente ao titular da competência impositiva, de modo que deve-se devolver o *quantum* respectivo às entidades participantes, por expressa determinação constitucional (HARADA, p. 65, 2021).

A terceira modalidade corresponde à percepção, pelas entidades políticas beneficiadas, de determinadas importâncias dos fundos formados por 50 por cento dos produtos de arrecadação do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados, consoante previsão do art. 159, incisos I,II,III e §1º, §2º, §3º e §4º da CRFB (BRASIL, 1988). Nenhum ente político poderá ser beneficiado com parcela superior a vinte por cento do produto de arrecadação do IPI - devendo eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes nos termos do art.159, §2º -, bem como os Estados devem repassar aos Municípios vinte e cinco

por cento do que receberam a esse título (participação no produto de arrecadação do IPI) por meio dos mesmos critérios previstos no parágrafo único do art. 158, §3º da CRFB (BRASIL, 1988).

Diante dessa conjuntura, conclui-se que a distribuição das receitas tributárias é absolutamente assimétrica, pois a maior parte dos recursos públicos oriundos da arrecadação está concentrada na União. Este cenário não só está diretamente associado ao fato de a União possuir competência para legislar sobre mais tributos, como também a expansão das suas receitas através da criação e majoração de tributos que não são compartilhados com os outros entes federados, especificamente as contribuições sociais a partir dos anos 1990¹.

Os impostos foram deixados em segundo plano pela União pois, por previsão constitucional tem seu produto dividido com Estados e Municípios. Tal política tributária afetou diretamente o equilíbrio do pacto federativo, visto que apesar do crescimento das receitas os recursos não são devidamente compartilhados com Estados e Municípios, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1
Distribuição da arrecadação dos Entes Federados

Indicadores	Espécie	Participação na Carga Tributária	Participação na Arrecadação
Tributos da União	Impostos	8,28%	25,35%
	Contribuição Previdenciária	5,43%	16,63%
	Demais Contribuições	8,59%	26,30%
Tributos dos Estados	Impostos	7,44%	22,79%
	Contribuições	0,84%	2,57%

¹ Evolução da Carga Tributária Bruta (1990-2009) do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2010).

Tributos dos Municípios	Impostos	1,69%	5,17%
	Contribuições	0,39%	1,20%
	Total	32,66%	100%

Tabela elaborada pelo autor deste artigo
 Fonte: Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016)

Como verifica-se na tabela acima a União é detentora de 22,3% da carga tributária total brasileira, o que representa 68,28% de toda a arrecadação com tributos do governo em geral, e impressionantemente, as contribuições sociais - excetuando a contribuição previdenciária - são 26,30% da arrecadação total. No tocante aos Estados, é perceptível uma diminuição da expressividade quanto à arrecadação, sendo que dizem respeito a 8,28% da carga tributária e correspondem a 25,36% da arrecadação com tributos. Finalmente, tem os Municípios com a menor parcela de participação na carga tributária (2,08%) e com a menor arrecadação (6,37%) (BRASIL, 2016).

Embora, sempre enfatizado o princípio federativo, insuscetível de supressão por emenda constitucional (art. 60, §4º, inciso I, da CRFB, (BRASIL, 1988)), não há como deixar de reconhecer o gigantismo do poder central; a União, além de concentrar em suas mãos os principais impostos, detém, tradicionalmente, a competência residual nesta matéria. Uma distribuição equitativa dos impostos poderia prescindir desse mecanismo de repartição de receitas tributárias, em que Estados, DF e Municípios participam de certas receitas da União e os Municípios participam de algumas receitas dos Estados (HARADA, p. 60, 2021).

2.2 Federalismo fiscal e federalismo cooperativo

O Federalismo Fiscal se estrutura na divisão do poder de tributar entre os entes da federação, de modo que este poder não diz respeito somente a capacidade de instituição de legislação sobre os tributos estipulados na Constituição (artigos 145/156) (BRASIL, 1988), como também concerne a capacidade tributária de fiscalização e arrecadação de tributos. Além disso, o poder de tributar se estende também ao balizamento da repartição das receitas tributárias (artigos 157/162 da CRFB (BRASIL, 1988)) (MELLO, 2013). Sendo assim, cabe salientar o multifacetamento da Constituição em seus domínios tributário, financeiro e orçamentário, consistindo no estabelecimento dos princípios gerais de tributação e repartição

de tributos pelo primeiro; repartição das receitas orçamentárias pelo segundo e finalmente, fixação das normas gerais orçamentais pelo último.

Considerando que a criação de tributos está ligada a respectiva competência tributária de cada ente, Sergio Prado expõe que:

Do ponto de vista do sistema de partilha, a atribuição de encargos na federação constitui o ponto de partida, a referência fundamental para a distribuição de recursos. O financiamento deve ser adequado às necessidades de gasto final de cada nível de governo e cada jurisdição. Em princípio, quanto mais precisa a atribuição de encargos, mais viável se torna definir uma base técnica para o financiamento federativo, e mais fácil chegar a uma definição de montante suficiente e necessário para que cada jurisdição cumpra suas funções (PRADO, p. 409-410).

Paralelamente, há o chamado Federalismo Cooperativo, no qual entes estatais podem ser beneficiados de receitas relativas a tributos de competência alheia, além de que pode haver a hipótese de não pertencer à pessoa competente o produto de arrecadação do tributo próprio. Nessa direção também se encontra o sistema brasileiro, o qual é considerado um cooperativismo verticalizado, em que a divisão do produto da arrecadação tributária é realizada da União para Estados-Membros e Municípios (MELLO, 2013).

O ministro Gilmar Mendes no julgamento da Suspensão da Tutela Antecipada nº 350 expôs:

Com base na doutrina de Aliomar Baleeiro, o relator destaca ainda que, no federalismo cooperativo, entes estatais podem ser beneficiários de rendas, relativas a tributos de alheia competência e, mais, pode haver até mesmo a hipótese de não pertencer à pessoa competente o produto da arrecadação de tributo próprio (BRASIL, 2009).

O cooperativismo fiscal deveria ser um meio de unificação da atuação dos entes federados, através de ajudas financeiras mútuas, no sentido de promover o desenvolvimento social e econômico do país. No caso brasileiro, o cooperativismo visa a redução das desigualdades regionais - em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida no território nacional. Apesar da forte presença da União na economia, somente a atuação conjunta dos entes da federação pode viabilizar o atendimento satisfatório das necessidades locais e regionais.

3 INVIABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal no artigo 30 elenca as competências dos Municípios, relacionando-as às obrigações conseqüentemente assumidas pela municipalidade. Conforme abaixo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

~~VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;~~

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

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

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Os municípios são responsáveis pelo arruamento urbano e rural; saneamento básico e água potável; prevenção de alagamentos e enchentes; pavimentação e o calçamento de vias públicas; oferta de iluminação pública; promoção do ordenamento do trânsito em sua zona urbana, bem como a oferta de transporte coletivo; construção e manutenção de estradas vicinais; construção e a manutenção de mercados públicos; organização da guarda municipal; prevenção contra incêndios e combate aos animais nocivos; financiamento da organização do ensino fundamental e da educação infantil; cuidado com a saúde pública e a assistência social; controle sanitário; além do desenvolvimento de ações para suprir a necessidade da população no tocante à prática de esportes, lazer e recreação (FERRAZ NETO, 2017, p. 12).

Há, ainda, a despesa com pessoal, a qual normalmente é a que apresenta o maior volume financeiro. De acordo com a Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), artigo 19, os percentuais máximos que podem ser gastos em despesas com servidores públicos são: União (50%), Estados (60%) e Municípios (60%). Considerando esse cenário, não abisma expor que essa alta permissibilidade quanto aos gastos com despesas de pessoal é um grande entrave para

muitas administrações, pois, possibilita a contratação de um elevado número de pessoas que, não raramente, são desnecessárias para o bom funcionamento do poder público.

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)² avaliou as contas de 5.239 municípios no ano de 2021 e evidencia que 1.704 municípios (32,5%) não são capazes de gerar localmente recursos suficientes para arcar com as despesas da estrutura administrativa; e ainda, 1.818 cidades (34,7%) gastam mais de 54% da receita com pessoal. Ainda mais alarmante é o fato de que 2.672 municípios (51%) têm baixo nível de investimentos³, em média, investem apenas 4,6% da receita (FIRJAN, 2021).

A baixa geração de receitas pelas economias municipais ainda se configura como o principal entrave à gestão fiscal dos municípios brasileiros. É o que mostra o IFGF Autonomia, que apresentou o pior desempenho entre os indicadores do IFGF: em média, as prefeituras brasileiras pontuaram 0,3909 no indicador em 2020, ou seja, uma situação gerencial crítica em muitos municípios. Por exemplo, houve 1704 municípios incapazes de custear a própria estrutura administrativa, consumiram juntos cerca de R\$4,5 bilhões em transferências para suprir os custos da estrutura da Prefeitura e da Câmara Municipal (FIRJAN, 2021). E assim recursos que deveriam ter sido investidos em áreas estruturantes da economia desses municípios serviram como mero custeio administrativo.

Essa conjuntura, por sua vez, resulta em uma baixa média de investimento por parte dos municípios, de tal forma que 51% das cidades apresentaram situação difícil ou crítica na categoria investimentos. Essas cidades investiram, em média, somente 4,6% de suas receitas (FIRJAN, 2021). Os impactos desse resultado são sociais e econômicos, visto que essas despesas têm inerentemente a capacidade de gerar bem-estar para a população e melhoria do ambiente de negócios local.

O estudo da FIRJAN ainda ressalta que tal resultado só não foi pior, já que durante o ano de 2020 medidas excepcionais foram tomadas por conta da pandemia da Covid-19. No âmbito municipal, foram fundamentais no contexto da pandemia: o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Lei Complementar nº 173 (BRASIL, 2020)); a Reposição do Fundo de Participação dos Municípios (Lei nº 14.041 (BRASIL, 2020)) e o pagamento das

² O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é composto pelos indicadores IFGF-Autonomia, IFGF-Gastos com Pessoal, IFGF-Liquidez e IFGF-Investimentos. Os resultados compreendem uma pontuação que varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1 melhor a gestão fiscal do município (FIRJAN, 2021).

³ Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro, vide art. 12, § 4º da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964).

compensações pelas perdas da Lei Kandir (Lei Complementar nº 176 (BRASIL, 2020)). A aprovação dessas leis representou um esteio para as receitas municipais. Juntas, elas garantiram que R\$31,5 bilhões fossem transferidos aos municípios no ano de 2020 (FIRJAN, 2021).

No entanto, essa adinamia municipal, se deve em grande monta ao próprio constituinte que varreu dos Municípios o direito de terem assegurados uma participação equilibrada no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. E essa atividade constitucional que premiou a União com uma distinta capacidade financeira é a mesma que repartiu a competência dos entes federados, deferindo aos Municípios a governança dos interesses locais, mas, sonogou-lhes uma capacidade financeira proporcional às suas plataformas de atribuições (TONCHIS, p.178, 2018).

4 A CONSTITUIÇÃO E A “DESCONSTITUIÇÃO” DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1967 dispunha em seu art. 14 que a Lei Complementar (LC) seria responsável pela fixação dos requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações locais, para criação de novos municípios. Nesses termos a Lei Complementar nº 1 (BRASIL, 1967), estabeleceu requisitos estritos para criação de novos municípios: i) população estimada, superior a 10.000 habitantes ou não inferior a 5 milésimos da existente no Estado; ii) eleitorado não inferior a 10% da população; iii) centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200; e, iv) arrecadação, no último exercício, de 5 milésimos da receita estadual de impostos. Além disso, a Lei Complementar nº 2 (BRASIL, 1967), estabeleceu que somente capitais e cidades com mais de 100 mil habitantes poderiam atribuir remuneração aos seus vereadores.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, porém, vários requisitos para a emancipação municipal foram flexibilizados, por exemplo, os recursos do Fundo de Participação de Municípios (FPM) foram expandidos, tendo a base de cálculo passado de 17% para 22,5% sobre o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados - o que representou um incremento de quase 6% na participação na receita tributária do governo central (AFONSO, ARAÚJO e KHAIR, p. 35, 2005); tal circunstância foi importante para viabilizar a mudança na regra da LC nº 2 (BRASIL, 1967) e possibilitar a remuneração dos vereadores de todas as unidades municipais. Ainda, houve a atenuação das exigências para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios (art.18, §4º da CRFB (BRASIL, 1988)), o qual fixou apenas duas condições: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em Lei

Complementar Estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (BRANDT, p. 3, 2010).

Ao se comparar a LC nº 1 (BRASIL, 1967) com a Constituição de 1988, resta evidente que a falta de parâmetros mais restritivos, associada ao aumento de recursos do FPM, foi fator decisivo para que ocorresse uma verdadeira explosão de novos municípios na década seguinte. Não obstante certas unidades da federação tenham tido fenômenos mais acentuados - visto que os requisitos populacionais ficaram a cargo das assembleias estaduais -, as emancipações revestiram-se de uma característica comum: a predominância de micro e pequenas municipalidades (BRANDT, p. 3, 2010).

Na tabela abaixo organizada por Cristina Brandt consta que 1181 municípios foram criados no Brasil entre os anos de 1989 e 2001 (BRANDT, p. 4, 2010):

Tabela 2

Municípios por estado criados após 1988, população mínima requerida para a emancipação antes de 1988, e porcentagem sobre o total de municípios

Unidade da Federação	Municípios criados entre 1989 e 2001	População mínima requerida p/ emancipação até 1996 ⁴	% de Municípios criados sobre o total em 2001	Total de Municípios em 2001	Aumento % da população dos Estados entre 1991 e 2000
Rio Grande do Sul	165	1800	3,2	496	11,5
Minas Gerais	130	3000/2000	15,3	852	13,6
Piauí	104	4000	47,1	221	10,1
Santa Catarina	94	5000/1796/5000	32,2	292	17,9
Maranhão	81	1000	37,5	216	14,6
Paraná	81	5000	20,4	398	13,2
São Paulo	73	1000	11,3	644	17,2
Tocantins	77	2000/1200/3000	68,8	138	25,8
Paraíba	52	2.000/5.000	23,4	222	7,6

⁴ Segundo Cristina Thedim Brandt, dois ou três parâmetros significam as sucessivas mudanças no requisito. A partir da Emenda Constitucional nº 15, de 13/09/1996, o critério de população anteriormente estipulado deixou de ser válido (BRANDT, p. 4, 2010).

Bahia	50	12.541/8.000	12,0	416	10,1
Mato Grosso	45	3.040/4.000	32,6	138	23,5
Pará	38	5.000/10.000	26,8	142	25,1
Goiás	52	3.000/2.000	21,2	245	24,5
Rondônia	29	6.155	56,9	51	21,8
Rio de Janeiro	24	6.393	26,4	91	12,3
Pernambuco	17	10.000/Proibidas emancipações até 1999	9,3	183	11,1
Rio Grande do Norte	16	2.558	9,6	166	14,9
Espírito Santo	12	8.600/Proibida a divisão de munic. emancipados nos últimos 50 anos	15,6	77	19,1
Acre	10	2.088/1500	47,6	21	33,5
Sergipe	1	6.000	1,4	74	19,6
Amapá	7	948	46,7	15	64,8
Roraima	7	2.471	50,0	14	49,1
Ceará	6	5.000/10.213	3,3	183	16,7
Mato Grosso do Sul	5	9.635/5.781	6,6	76	16,7
Alagoas	5	7.000/5.500	4,0	101	12,2
Amazonas	-	965	-	61	33,7
Total	1181			5533 ⁵	

Tabela elaborada por Cristina Thedim Brandt (BRANDT, p. 5, 2010)

Pela tabela acima, ao se analisar as variadas Leis dos Estados, conclui-se que 75% das novas municipalidades não existiriam dentro do quadro legal anterior, visto que apenas

⁵ Exclui as capitais dos Estados e a Capital Federal.

Pernambuco, e posteriormente o Pará, estipularam critério mínimo de dez mil habitantes para criação de novos municípios. Não somente o número de habitantes, como também outros tipos de restrições foram afrouxadas nas legislações estaduais, a exemplo da representação mínima para o início do processo de emancipação que, na LC nº 1 (BRASIL, 1967), era de cem eleitores locais e depois, em alguns Estados, passou a depender da iniciativa de apenas um parlamentar estadual (TOMIO, 2002).

Atualmente, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios no Brasil está suspensa. Em 1996, a Emenda Constitucional nº15 (BRASIL, 1996) condicionou a criação de novas municipalidades à aprovação de lei federal que define critérios para verificação da viabilidade do município. Desde então, o Congresso aprovou várias normas para regulamentar a questão, mas todas foram vetadas pelo Poder Executivo.

Oportunamente, cabe ressaltar que tramita no Congresso Nacional a PEC do Pacto Federativo - PEC 188 (BRASIL, 2019), que pretende balizar o período de criação, bem como estabelecer os critérios de viabilidade financeira para a criação e desmembramento de municípios. Esse projeto ainda sugere a extinção de municípios que na atualidade sejam insustentáveis; no seu art. 115 estabelece prazo para que os municípios com até 5.000 habitantes (de acordo com o Censo de 2020) atestem sua sustentabilidade financeira, sob pena de serem incorporados a municípios fronteiriços.

A fundamentação dessa PEC vai diretamente de encontro a proliferação de municípios sem condições de se auto financiarem, os quais são tidos como um desperdício de recursos tendo em vista o elevado custo de manutenção da máquina pública municipal - Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores, Secretários Municipais, Secretários Adjuntos, Advocacia Geral, Diretorias, Gerências, Assessorias, Chefias e outros órgãos integrantes da cadeia administrativa.

A perpetuação do ente municipal nessas localidades não se justificaria, na medida em que a capacidade de autofinanciamento do município é baixa e direciona grandes montantes para sustentação da própria máquina pública, ao invés de áreas relevantes à população, como saúde, segurança pública e educação.

5 PROPOSTAS PARA VIABILIZAR A CONSTITUIÇÃO E A AUTOGESTÃO DE MUNICÍPIOS FINANCEIRAMENTE SUSTENTÁVEIS

Este item tem por objetivo apresentar propostas que durante o levantamento bibliográfico se mostraram mais pertinentes quanto ao aperfeiçoamento da constituição e,

também, da autogestão dos municípios já existentes, nesse sentido serão sugeridas medidas quanto à estrutura da administração, às obrigações orçamentárias e à distribuição dos recursos.

No que concerne à estrutura da Administração Pública, as regras quanto a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios devem ser aperfeiçoadas. Desde os afrouxamentos dos requisitos com a Constituição de 1988 incentivou-se a criação de municípios assustadoramente dependentes dos governos estadual e federal, nos quais a atividade econômica é diminuta e a renda gira em torno da prefeitura; uma conjuntura que resulta em fraquíssima receita local e alto comprometimento do orçamento público com pessoal.

Assim, é necessário estabelecer uma política de estruturação dos municípios brasileiros. Em um primeiro momento, deve ser ajustado a fixação de um percentual mínimo de geração de caixa⁶ correlacionado a um critério populacional, funcionando tanto como uma barreira para criação de novas cidades, bem como um limiar para fusão e incorporação de municípios já existentes que são insustentáveis financeiramente e não apresentam condições de retorno. Associada a essa mudança de requisitos, é necessário que se monitore a situação dos municípios que apesar de satisfazerem o critério populacional, não alcançam a autonomia mínima financeira; especialmente, nos casos de municípios de grande porte com baixíssima capacidade de geração de caixa, como é o caso de Timon - MA (167.697 habitantes), Ilhéus - BA (164.844 habitantes) e Maricá - RJ (157.789 habitantes)⁷, os quais exigem um tratamento diferente da mera fusão ou incorporação. Sendo assim, sugere-se a implantação de um comitê de monitoramento de municípios, o qual analisará esses eventos a fim de descobrir suas possíveis causas e indicará as medidas de intervenção necessárias para recuperação da saúde financeira dessas cidades.

Pretende-se com essa proposta estruturar uma conjuntura que traga maior flexibilidade para o ajustamento da organização administrativa das cidades brasileiras, pois como ensina o professor Bresser Pereira: “[...] o engessamento estatal não garante qualidade, economia e rapidez na prestação de serviços à população. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 15). Logo, a prioridade deve ser sempre atender aos cidadãos e não destinar mais recursos para o custeio da máquina pública.

⁶ Conceitualmente, o fluxo de caixa é um instrumento que relaciona os ingressos e saídas (desembolsos) de recursos monetários no âmbito de uma empresa ou entidade em determinado intervalo de tempo. (NETO e SIVA, 2006, p. 39)

⁷ Os três maiores municípios brasileiros, em população, insustentáveis financeiramente (IFGF) 2018 (FIRJAN, 2018).

Ademais, outra proposta consiste na efetivação das regras de responsabilidade fiscal, pois apesar do grande número de leis e decretos tipificando comportamentos e suas respectivas penas, recorrentemente são expostas na grande mídia – assim como em grandes portais de transparência e consulta jurídica – episódios em que agentes públicos encontram brechas para não serem punidos. Exemplo disso, Apelação Civil: AC XXXXX -04.2017.8.26.0278 SP XXXXX-04.2017.8.26.0278) julgada no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na qual, o Prefeito Municipal, em detrimento de despesa gerada no último ano de seu mandato, sem dotação orçamentária, foi considerado seu ato como de improbidade administrativa, pela deterioração da execução orçamentário do Município (SÃO PAULO, 2021).

Assim, diante do exemplo citado, é imprescindível a criação de um órgão de controladoria devidamente estruturado dentro da estrutura administrativa dos municípios. Pois, um controle interno efetivo possibilita a operacionalização técnica da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e, por consequência, o enquadramento técnico das demandas socioeconômicas e financeiras ao orçamento, garantindo maior eficiência à gestão pública.

No ano de 2014, por exemplo, os municípios de Salvador e Feira de Santana tiveram desempenho destoantes da maioria das cidades baianas quando se observa a taxa de rejeição das prestações de contas municipais⁸. Essas cidades apresentaram 0% e 13% de rejeição, respectivamente, uma vez que possuem uma estrutura administrativa e de controle interno bem estruturada e capaz de garantir maior qualidade nos serviços de controle fiscal.

No tocante às obrigações orçamentárias, urge-se uma flexibilização nas imposições do orçamento. A rigidez orçamentária é um dos grandes responsáveis pelo mau planejamento e pela anêmica condição de investimentos dos municípios. Nesse rumo, uma reforma administrativa é imprescindível, visto que dará mecanismos aos municípios para adaptarem seus custos com pessoal à sua realidade financeira e social. Levando em conta a análise do IFGF, tratado no item 3, em momentos de queda de receita, os municípios brasileiros têm grande dificuldade para reduzir despesas com funcionalismo público, muitas vezes por questões legais. A reversão desse cenário só ocorrerá se houver uma reforma administrativa ampla e com inclusão dos servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

É necessário a elaboração de um projeto de lei que tenha como fundamento a valorização dos servidores pelo estímulo ao seu desenvolvimento e pelos resultados trazidos; a modernização da gestão de pessoal; e, a eficiência e racionalidade, de modo a se alcançar

⁸ No ano de 2014, Salvador e Feira de Santana tiveram 0% e 13% de rejeição quanto às suas prestações de contas, ao passo que cidades como Nilo Peçanha, Porto Seguro e Queimadas obtiveram 100%, 50% e 83%, respectivamente de rejeição das suas prestações de contas (SANTOS, 2014).

resultados melhores, com emprego de menos tempo e de menos recursos. A condição de servidor típico de Estado estendida a todo servidor público, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, não mais condiz com a realidade econômica da atualidade, que é altamente dinâmica e está em constante modificação. Entre as mudanças que devem ser realizadas sugere-se a criação do vínculo de experiência, como etapa do concurso, com o objetivo de efetivar somente aqueles mais alinhados e com melhor desempenho frente ao futuro cargo; e, também a constituição do cargo com vínculo por prazo indeterminado, para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, de modo a possibilitar aos municípios maior flexibilidade para lidar com seus custos com pessoal. Oportunamente, cabe ressaltar que foi apresentada em 2020 a PEC 32 (BRASIL, 2020), conhecida como a PEC da reforma administrativa, a qual propõe algumas medidas no sentido de modernizar a estrutura administrativa estatal, porém sua tramitação está parada no Congresso Nacional desde de sua propositura.

6 CONCLUSÃO

O Estado possui como principal objetivo promover o bem estar e maximizar a dignidade da pessoa humana, contudo o federalismo brasileiro criou um sistema que incentivou a criação de novos municípios absolutamente injustificáveis, as quais empregam seus recursos no financiamento da própria estrutura estatal ao invés da promoção de investimentos e melhorias para seus cidadãos.

Foi apresentado um quadro geral da situação dos municípios brasileiros no ano de 2020 baseado no Índice de Gestão Fiscal 2021 da FIRJAN. O panorama retratado evidencia que a situação das contas públicas municipais é bastante grave, mesmo considerando as distribuições extraordinárias de recursos devido a pandemia da Covid-19.

É imprescindível a efetivação de reformas que aumentem a capacidade de autofinanciamento desses municípios, expanda sua capacidade de geração de receita e reduza a rigidez das despesas administrativas.

Os dados do IFGF Gastos com Pessoal expõem que o gerenciamento das contas municipais é extremamente vulnerável ao ciclo econômico. Ora por questões políticas, ora por questões legais, sempre há dificuldades para redução das despesas com pessoal em períodos de queda da arrecadação.

Além disso, a solução para a melhoria da situação fiscal das cidades passa pela implantação de órgãos de controladoria a nível municipal, de modo a melhorar as prestações de contas desses entes e também auxiliar na aplicação efetiva da Lei de Responsabilidade Fiscal. As cidades brasileiras necessitam não somente de uma melhor administração, como também de uma gestão proba e responsável dos recursos municipais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues.; ARAÚJO, Erica Amorim; KHAIR, Amir. **Carga tributária: mensuração e impacto sobre o crescimento**. Revista de Economia & Relações Internacionais. Fundação Armando Alvares Pente, São Paulo, v. 4, n. 7, jul. 2005.

BACHUR, João Paulo. **Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada**. Revista do Serviço Público, v. 56, n. 4, p. p. 377-401, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/237>. Acesso em: 7 nov. 2022.

BORGES, Bráulio. **Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019**. Centro de Cidadania Fiscal, 23 jun. 2020. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf. Acesso em: 9 dez. 2022.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRANDT, Cristina Thedim. **A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996**. Revista do Senado, Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, 2010. Disponível em: <https://portal.unimahttps://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequenr.br/site/public/pdf/dissertacoes/33848122A64E16FE2645CF32387E9E7B.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1935]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1963]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em:
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerai s%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 19 jan. 2023

BRASIL. Ministério da Fazenda, Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil 2015: análise por tributos e base de incidência, 2016.** Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de tutela antecipada nº 350.** Trata-se de Suspensão de Tutela Antecipada ajuizada pela União contra decisão monocrática proferida nos autos do Agravo de Instrumento n.º 2009.05.00.050167-5, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Na origem, o Município de Satuba/AL ajuizou ação contra a União, postulando a regularização do repasse de 23,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI ao Fundo de Participação dos Municípios sem a exclusão dos valores de benefícios, isenções e incentivos referentes a esses impostos. Suspensão de tutela antecipada deferida. Requerente: União. Requerido: Desembargador Federal Petrucio Ferreira. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 28 de outubro de 2009. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho120516/false>. Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Ação civil pública** - responsabilidade fiscal - prefeito municipal — Despesa gerada no último ano do mandato, mas sem dotação orçamentária — Violação ao art. 42 da Lei nº 101/00 — Ato de improbidade administrativa do art. 11, 1, da Lei nº 8.429/92 — Rol exemplificativo do art. 37, § 4º, da CF, que permite a ampliação de penalidades pela prática de atos de improbidade administrativa — Possibilidade de aplicação isolada ou cumulativa das sanções, de acordo com a gravidade do fato, nos termos do art. 12 da referida lei - Sentença de parcial procedência mantida. Nega-se provimento ao recurso voluntário do autor. Recurso do réu não conhecido. Apelante: Armando Tavares Filho. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Interessado: Município de Itaquaquecetuba. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1323902336/inteiro-teor-1323902364>. Acesso em: 07 dez 2022

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** In: SEMINÁRIO DA REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA. 1996, Brasília. Revista do Serviço Público. Brasília: Ministério da Administração Federal. 1996, v. 47, p. 7-29.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2003, p. 43.

CORONA FERNANDES, Renato. **Custo Brasil na Indústria de Transformação**. CIESP: 2022. Disponível em: <https://www.ciesp.com.br/noticias/custo-brasil-encarece-os-bens-industriais-brasileiros-em-254-2/>. Acesso em: 7 dez. 2022.

CORREIA TONCHIS, Luiza Andrea. **Repartição das receitas tributárias e a inviabilidade econômica dos municípios**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Marília, 2018. Disponível em: <https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/33848122A64E16FE2645CF32387E9E7B.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

GOULART, Jonathas. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro. 2021. 10. ed. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/analises-e-rankings/estudos-e-rankings-ifgf-indice-firjan-de-gestao-fiscal.htm>. Acesso em: 2 nov. 2022.

FERRAZ NETO, Oscar. **Repartição de receitas tributárias: um estudo sobre a inviabilidade econômica dos municípios**. Portal de Trabalhos Acadêmicos, v. 4, n. 1, 27 jun. 2017, p. 12.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, Alexandre Assaf; SILVA, César Augusto Tibúrcio. **Administração do Capital de Giro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MELLO, Elizabete Rosa de. *Compliance* no Direito Tributário. In: PINHEIRO, Caroline da Rosa (coord.). **Compliance entre a teoria e a prática**. São Paulo: Foco, 2022. p.87-103. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/compliance-no-direito-tributario-896953375>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MELLO, Elizabete Rosa de. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo. Atlas. 2013.

PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada: Alemanha, Índia, Canadá, Austrália**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006. p. 409-410. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=515092>. Acesso em: 14 dez. 2022.

SANTOS, Lorena Silva. Revista Unifacs. **A Efetividade Da Lei De Responsabilidade Fiscal: A responsabilidade fiscal como meio de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana na realidade municipal**. 2014. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/download/3264/2349>. Acesso em: 21 nov. 2022.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. Ministério da Fazenda. **Evolução da Carga Tributária Bruta: 1990-2009**. Online. [S. l.]. 2010. Disponível em: file:///C:/Users/USER/Downloads/Evolucao_da_carga_tributaria_2009%20Min.Faz.-Sec.Pol.Econ.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL; MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**. Tesouro Transparente: 2021. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2021/114?ano_selecionado=2021. Acesso em: 7 dez. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/N7LsY44n4sQLmsw6yJt3dS/?lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2022

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.