

Emendas Constitucionais e Descentralização Fiscal:

Evolução e Interferências na Autonomia Financeira dos Municípios

Mauro Joaquim Júnior Pacheco¹

Luiz Antônio Abrantes²

Robson Zuccolotto³

Roberto de Almeida Luquini⁴

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.42.180-208>

Recebido em: 1º/11/2016

Aceito em: 17/12/2016

Resumo

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios foram alçados à posição de entes federados, com autonomia legislativa, política, administrativa e financeira. No tocante à autonomia financeira, discute-se muito sobre a dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, uma vez que as receitas próprias são insuficientes para custear todas as despesas públicas. A Constituição passou por modificações, na medida em que 96 emendas foram aprovadas, algumas delas focadas na descentralização fiscal. Uma questão é levantada: As emendas constitucionais aprovadas interferiram na autonomia financeira dos municípios? Considerou-se a hipótese de que as emendas constitucionais interferiram na autonomia financeira dos municípios, aumentando a responsabilidade em relação às políticas públicas ou interferindo na formação das receitas municipais. Assim, o objetivo central

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa. Professor da Escola de Estudos Superiores de Viçosa e da Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde de Viçosa. maurojjpacheco@gmail.com

² Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Professor da Universidade Federal de Viçosa. abrantes@ufv.br

³ Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Federal de Viçosa. zrobson@ufv.br

⁴ Doutor em Direito pela *Universitat de Valencia*, Espanha. Professor da Universidade Federal de Viçosa. rluquini.ufv@hotmail.com

foi identificadas possíveis interferências das emendas constitucionais na autonomia financeira dos municípios. A metodologia adotada foi a qualitativa, tendo sido realizada uma pesquisa descritiva, documental e bibliográfica, ancorada em dados primários e secundários, adotando-se a vertente metodológica jurídico-dogmática. Para análise e tratamento dos dados utilizou-se a análise de conteúdo como técnica. Constatou-se que, durante o período de estudo, nos vinte e sete anos de vigência, a Constituição Federal teve 27 alterações potencialmente capazes de impactar a autonomia financeira dos municípios, 63% com implicações negativas e 37% com implicações positivas. Os resultados demonstram o aumento da responsabilidade dos municípios em relação às políticas públicas, com elevação de suas despesas. Em menor proporção constatou-se o aumento das receitas, tendo em vista a criação e majoração de tributos federais não partilháveis.

Palavras-chave: Federalismo. Emendas constitucionais. Descentralização fiscal. Autonomia financeira. Municípios.

CONSTITUTIONAL AMENDMENTS AND FISCAL DECENTRALIZATION: EVOLUTION AND INTERFERENCE ON FINANCIAL AUTONOMY OF THE CITIES

Abstract

After the Federal Constitution of 1988, Brazilian cities were raised to the position of federal entities with legislative, political, administrative and financial autonomy. Regarding financial autonomy, much is discussed about the dependence that the cities have on intergovernmental transfers, since their incomes are not enough to afford public spendings. The Constitution has been changed in a way that 96 (ninety-six) amendments were approved, some of them focusing on fiscal decentralization. This way, one question is raised: Did those amendments interfere on financial autonomy of the cities? The possibility that the constitutional amendments interfered in the financial autonomy of municipalities was considered, increasing accountability in public policies or interfering in the generation of local incomes. Thus, the main objective of this study was to identify a possible interference of the Constitutional Amendments on the financial autonomy of the cities. The methodology was qualitative and was carried out a descriptive, documental and bibliographic study, based on primary and secondary data, adopting legal-dogmatic methodological aspects. To analyze and process the data, the content analysis was used as a technique. It was realized that in twenty-seven years, the Federal Constitution had twenty-seven changes that can potentially impact the financial autonomy of the cities. From these, 63% had negative implications and 37% had positive implications. The results demonstrate the increased responsibility of the cities regarding public policies. In a smaller proportion, it was realized the increase in the incomes, given the creation and increase of federal taxes that are not shareable.

Keywords: Federalism. Constitutional amendments. Fiscal decentralization. Financial autonomy. Municipalities.

Desde a República, o Brasil optou pela forma de Estado federativo para tentar promover a distribuição mais equânime de poder entre as regiões. O fim do século 20 coincidiu com a instituição de um conjunto de reformas, entre as quais se destaca a da federação. A irreversibilidade da descentralização política e administrativa ocorreu gradativamente e tomou vulto no início da década de 80 (PINHEIRO, 2003). A descentralização resultou das demandas crescentes da periferia por maior autonomia política e por menor dependência do governo federal.

Na visão de Almeida (2005), a Constituição Federal de 1988 traduziu o anseio por descentralização compartilhado pelas forças democráticas predominantes. Para a referida autora, embora a força de governadores e prefeitos tenha crescido de modo significativo durante a transição do autoritarismo para a democracia, a existência de normas constitucionais favorecendo a descentralização não pode ser explicada apenas por essa influência direta. Na concepção de Camargo (2001), o impulso maior veio do movimento municipalista e dos governos estaduais que assumiram seus mandatos nas eleições diretas que demarcaram a abertura política em 1982.

Assim, os municípios tornaram-se entes federados com participação na organização político-administrativa e com autonomia política, administrativa e financeira, passando a ter competências próprias para o exercício de atividades institucionais pertinentes a seus interesses. Esse novo modelo federativo sustenta-se em uma descentralização parcial, por meio da qual a União concentra considerável parcela de poder e de receitas públicas, em nome da busca de soluções para as desigualdades regionais, o que cria sérias limitações financeiras aos municípios, quase sempre dependentes das transferências intergovernamentais.

Essa dependência foi constatada em diversos trabalhos, a exemplo de Cossio (1995), Ribeiro (1988), Moraes (2006), Orair e Alencar (2010) e Masardi (2014) avaliando o nível de esforço fiscal dos municípios, e Zuccolotto,

Ribeiro e Abrantes (2008), Corrêa (2012), Costa (2012) e Lira (2013), que trataram da estrutura de financiamento e desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Nesses trabalhos foram evidenciadas as disparidades econômicas inter-regionais e as diferenças na arrecadação tributária, havendo uma relação inversa entre esforço fiscal e estrutura de financiamento municipal. Constatou-se a crescente dependência da maioria dos municípios brasileiros pelas transferências intergovernamentais e o recorrente decréscimo no nível de arrecadação própria.

O aumento da responsabilidade dos municípios em relação à formulação e instituição de políticas públicas não foi suportado pelo aumento da autonomia. Para Carraza (1994), os municípios não influem, e muito menos decidem, no Estado Federal, ou seja, não participam da formação da vontade jurídica nacional por não integrarem o Congresso, uma vez que não possuem representantes nem no Senado, nem na Câmara dos Deputados.

Observa-se assim que o governo central detém alto nível de influência sobre os governos subnacionais, em relação, principalmente, a questões de natureza fiscal, considerando que os municípios não possuem nenhuma representatividade na proposição de emendas à Constituição, conforme previsto em seu artigo 60, ficando, de certa forma, dependentes das decisões dos demais entes federados. Nos 27 anos de vigência da Constituição, foram aprovadas 96 emendas constitucionais, com parte delas tratando de matéria relacionada à descentralização fiscal. Para Santos (2012), parte dessas emendas impactou a autonomia dos municípios, alterou o sistema tributário, reduziu as transferências à municipalidade e criou políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento.

Nesse caso, sendo parcial a descentralização, torna-se relevante analisar as implicações das alterações ocorridas no texto constitucional sobre a autonomia financeira concedida aos governos locais, dado que a inexistência de um sistema de descentralização integral gera pressões entre os entes federativos com o objetivo de modificar o grau de dependência.

Considerando o processo de descentralização a partir de questões relacionadas a recursos financeiros e suas implicações administrativas para os governos locais, uma questão é levantada: As emendas constitucionais interferiram na autonomia financeira dos municípios?

Assim, este trabalho objetiva identificar se houve e quais foram as interferências das emendas constitucionais na autonomia financeira dos municípios. Especificamente, pretendeu-se analisar o contexto institucional nos quais as propostas de emendas constitucionais ocorreram; identificar e avaliar aquelas que interferiram na autonomia financeira dos municípios e avaliar a autonomia financeira e o nível de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais.

Referencial Teórico

Federalismo e Federalismo Fiscal

O federalismo é uma forma de organização administrativa, política e financeira, com a divisão de poder entre as esferas governamentais, com certa autonomia entre elas. Segundo Coser (2008), a definição contemporânea de federalismo perpassa pela ideia de um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o central e os regionais.

Analisando historicamente o federalismo, Fernandes (2013) o classifica, de acordo com sua origem, em federalismo de origem centrífuga e federalismo de origem centrípeta. O primeiro, no qual se enquadra o Brasil, também conhecido como federalismo por segregação, é constituído por meio de um movimento do centro para a periferia. Diferentemente, no federalismo de origem centrípeta, ou federalismo por agregação, o movimento de constituição ocorre da periferia para o centro, como ocorreu nos Estados Unidos da América. O federalismo centrífugo é altamente centralizador, segundo o autor, de forma a manter nas mãos da União uma gama considerável de competências.

Na Constituição de 1824 o Estado brasileiro era classificado como unitário, realidade alterada com a Constituição de 1891. Conforme destaca Magalhães (2004), algumas Constituições posteriores foram responsáveis pela regressão do processo de descentralização, pelo que o autor cita as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969, responsáveis pelo aumento do grau de centralização, caminhando na contramão de um Estado democrático. A mudança deste cenário ocorre com a promulgação da Constituição de 1988, alicerçada na busca pela criação de um Estado federado e democrático, inovando principalmente ao instituir mais um nível de governo no federalismo brasileiro, qual seja, o município.

A forma federativa de Estado, segundo Barbosa et al. (2014), é defendida com base em três princípios básicos, quais sejam, a alocação eficiente dos recursos, o aumento da participação social e a proteção das liberdades básicas e dos direitos individuais dos cidadãos.

Neste sentido, para Lovato (2006), ordenamento jurídico no federalismo é determinado pela distribuição de competências entre os Estados, seja política, econômica ou administrativa, por intermédio da Constituição, com o federalismo fiscal tratando das competências tributárias dentro do território nacional e, portanto, das regras que regem o desenvolvimento econômico das regiões. A autonomia das entidades que constituem a federação vai resultar exatamente do grau de “independência” ou “dependência” em relação ao governo central das entidades que a formam (ELALI, 2005).

No caso do federalismo brasileiro, é indispensável a averiguação do grau de (in)dependência dos entes subnacionais, uma vez que que, no Brasil, a descentralização é parcial ou dependente, na medida em que a União concentra grande fatia de poder e os demais entes federativos são dependentes de transferências de recursos advindos da esfera federal (BROSE, 2002). A manutenção de grande fatia do poder nas mãos da União e a dependência financeira dos demais entes criam uma realidade na qual a União dita as regras, exercendo um poder político questionável. No caso das transferências voluntárias, ou seja, não sujeitas a regras legais de distribuição, a situação é

mais preocupante ainda, posto que os entes subnacionais acabam, em muitos casos, submetendo-se à vontade e à capacidade financeira do governo central em entregar os recursos que almejam.

O Processo de Descentralização e a Autonomia dos Municípios

A Constituição Federal restaurou o federalismo brasileiro, descaracterizado principalmente na década de 60 (HORTA, 2010). Nesse sentido, objetivando romper as limitações às quais historicamente estava submetida a municipalidade, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) conferiu aos municípios *status* de ente federativo, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira.

Os municípios ganharam espaço e poder, de forma que, principalmente a partir de 1988, foi possível identificar sensível aumento do número de municípios, o que também é importante no estudo da autonomia, visto que muitos desses entes, em decorrência de interesses políticos, foram emancipados, mesmo que desprovidos de estrutura a sustentar autonomia financeira em relação aos demais entes federativos.

Conforme assinala Carraza (2008), a mesma Constituição que conferiu a condição de ente federado aos municípios, também delimitou, no aspecto da tributação, o campo de atuação de cada esfera de poder. No caso dos municípios, a Constituição Federal conferiu competência para instituir taxas; contribuição de melhoria; contribuição previdenciária, caso tenha regime próprio de previdência; contribuição para custeio de serviço de iluminação pública e, finalmente, impostos relacionados à propriedade territorial, transmissão de bens e sobre serviços.

Com base no novo panorama delineado pela Constituição Federal, os municípios receberam uma série de atribuições, privativas ou comuns, passando a ser responsáveis, por exemplo, pela legislação de assuntos de

interesse local, pela instituição e arrecadação de determinados tributos, pelo atendimento à saúde e pelos programas de Educação Básica e Fundamental, estes dois últimos em cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.

De acordo com Santos e Mattos (2006), a autonomia municipal sofreu séria resistência, tendo em vista que foi responsável pela redução das receitas do governo central. De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a participação aproximada dos Estados e municípios na receita disponível total passou de 36% no ano de 1987 para 48% em 2012. Este aumento de participação pode ser justificado pelas políticas de transferência e por novos meios de arrecadação de recursos destinados a financiar políticas públicas, objetivando o atendimento das necessidades básicas da população, melhorias na sua qualidade de vida e infraestrutura.

Para Silva (2007), a inclusão dos municípios como entes federativos não implicou uma maior e melhor descentralização do poder. Segundo o autor, a inserção dos municípios no rol de entes federativos é questionável, uma vez que a municipalidade é desprovida de representação efetiva no Legislativo Federal, não possui poder Judiciário e não pode propor alterações no texto constitucional. Para Santos e Mattos (2006), o texto constitucional vigente também foi responsável pelo nascimento de uma estrutura política capaz de dotar os municípios, pelo menos no campo teórico, de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

Metodologia

Coleta dos Dados

O estudo ancorou-se na pesquisa documental, na medida em que, para alcançar os objetivos, foi fundamental a análise do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente a Constituição Federal e as emendas constitucionais. O exame das emendas que trataram da temática abordada permitiu avaliar as categorias de análise de conteúdo apontadas adiante. A pesquisa

bibliográfica também possibilitou a análise da evolução e das implicações da descentralização fiscal, o que se deu por meio do estudo da doutrina que trata do assunto, consubstanciada em livros, em teses e em artigos científicos.

No âmbito jurídico, a vertente metodológica adotada, com amparo na obra de Gustin e Dias (2014), foi a jurídico-dogmática, que propõe a avaliação das estruturas interiores do ordenamento jurídico, a análise das relações normativas que tratam de uma determinada temática. Como a pretensão era averiguar a evolução e as implicações da política de descentralização fiscal na autonomia dos municípios, a vertente jurídico-dogmática foi a mais adequada, na medida em que, para se alcançar o objetivo central, trabalhou-se com conceito, interpretação e aplicação de normas jurídicas.

Análise e Tratamento dos Dados

A análise e tratamento dos dados coletados foram realizados com base na técnica “Análise de Conteúdo”. Segundo Gil (2010, p. 67), referida técnica “visa descrever de forma objetiva, sistemática e qualitativa o conteúdo manifesto da comunicação”, revelando-se muito importante para a compreensão da legislação e sua conexão contextual (GUSTIN; DIAS, 2014).

Em relação à organização da análise, foram adotados os três polos cronológicos apontados por Bardin (1977), relacionados à pré-análise, quando foi realizada a escolha e preparação dos documentos; a exploração do material e o tratamento e interpretação dos resultados. As categorias relacionadas à análise adotadas estão dispostas na Tabela 1.

Tabela 1 – Categorias da análise de conteúdo

| Categoria | Descrição |
|--|---|
| Limitação da competência tributária municipal | Verifica se os municípios tiveram limitação em seu poder de criar ou majorar tributo. |
| Redução ou limitação de transferências intergovernamentais | Verifica se as transferências intergovernamentais foram impactadas pelas emendas constitucionais. |

| | |
|---|--|
| Interferência nos gastos municipais | Avalia se as responsabilidades sobre as políticas públicas foram transferidas para a municipalidade. |
| Tratamento não isonômico conferido à municipalidade | Avalia se as emendas constitucionais criaram tratamento desigual entre as esferas de governo. |
| Aumento de receitas municipais próprias e de transferências intergovernamentais | Identifica se as emendas constitucionais interferiram no aumento das receitas públicas municipais. |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Resultados e Discussões

Contexto Institucional das Propostas de Emendas Constitucionais

A Constituição de 1988 representou um grande avanço no fortalecimento da Federação com o aumento da autonomia dos governos subnacionais, pelo reconhecimento do município como membro da Federação e pela padronização de regras relacionadas à gestão dos entes federados, nos aspectos administrativos, sociais, financeiros e econômicos.

Considerando o previsto no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foram aprovadas seis emendas de revisão, de propostas iniciadas em 1993 e aprovadas em 1994, pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. A Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994 instituiu, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, formado por tributos arrecadados pela União, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos eram aplicados no custeio das ações principalmente dos sistemas de saúde e educação.

A Emenda Constitucional de Revisão nº 2/1994 empodera a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, para convocar os ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente

subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

A Emenda Constitucional de Revisão nº 3/1994 tratou de alterações relacionadas à nacionalidade, havendo a redução de 30 para 15 anos ininterruptos de residência no Brasil para que estrangeiros de qualquer nacionalidade requeiram a nacionalidade brasileira.

A Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994 acrescentou ao § 9º do artigo 14 da Constituição as expressões: a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e, após a expressão a fim de proteger, passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (BRASIL, 1994).

A Emenda Constitucional de Revisão nº 5/1994 deu nova redação ao artigo 82 da Constituição Federal, alterando de cinco para quatro anos o mandato do presidente da República. A Emenda Constitucional de Revisão nº 6/1994, por fim, tratou sobre a suspensão dos efeitos da renúncia de parlamentar submetido a processo que visasse ou pudesse levar à perda do mandato.

Ao observar, entretanto, a totalidade de propostas de alterações no texto constitucional iniciadas ainda nos governos José Sarney e Fernando Collor de Melo, verifica-se a predominância do caráter revisional da Constituição, tendo em vista que em menos de dois anos de sua vigência já existiam 38 propostas para alteração do texto original tramitando na Câmara dos Deputados (Tabela 2). Essas alterações posteriores indicam a obsolescência de parte do texto original e sua adaptação à nova ordem econômica e social.

Tabela 2 – Propostas de emendas constitucionais apresentadas, por período presidencial, pelo Legislativo e pelo Executivo

| Presidentes | Período | Câmara | % | Se- nado | % | Exe- cutivo | % |
|--------------------------------|-----------------------|--------------|------------|-------------|------------|----------------|------------|
| José Sarney | 15/3/85 a15/3/90 | 38 | 1% | | | | |
| Fernando Collor de Melo | 15/3/90 a 29/12/92 | 161 | 5% | 2 | 2% | 6 | 9% |
| Itamar Franco | 29/12/92 a 1/1/95 | 42 | 1% | | | 3 | 4% |
| Fernando Henri- que Cardoso | 1/1/95 a 1/1/2003 | 1.159 | 38% | 32 | 32% | 38 | 55% |
| Luiz Inácio Lula da Silva | 1/1/03 a 1/1/2011 | 1.060 | 35% | 43 | 43% | 16 | 23% |
| Dilma Rousseff | 1/1/11 a | 595 | 19% | 24 | 24% | 6 | 9% |
| Total | | 3.113 | 100 | 101 | 100 | 69 | 100 |

Fonte: Elaborada pelos autores, com dados extraídos do *site* da Câmara dos Deputados.

Outro fato a ser destacado é a continuidade das propostas de alteração. Ao longo dos 27 anos de vigência da Constituição Federal de 1988 foram apresentadas 3.225 propostas de alterações do texto constitucional versando sobre diversos temas relacionados à estrutura administrativa do Estado, estrutura do Judiciário e do Legislativo, relação entre os poderes Executivo e Legislativo, sistema eleitoral e político, políticas sociais, política cultural, modelo econômico e política fiscal. Essas propostas, em sua maioria, concentraram-se nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Apesar desse quantitativo, constatou-se a aprovação de 96 alterações do texto constitucional (Tabela 3), por meio de seis emendas de revisão e 90 emendas constitucionais, equivalendo, em média, a 3,5 emendas ao ano.

Tabela 3 – Emendas constitucionais aprovadas, por período presidencial

| Presidentes | Período | Emendas | % |
|---------------------------|--------------------|----------------|-------------|
| Fernando Collor de Melo | 15/3/90 a 29/12/92 | 2 | 2% |
| Itamar Franco | 29/12/92 a 1/1/95 | 8 | 8% |
| Fernando Henrique Cardoso | 1/1/95 a 1/1/03 | 35 | 37% |
| Luiz Inácio Lula da Silva | 1/1/03 a 1/1/2011 | 28 | 29% |
| Dilma Rousseff | 01/01/11 a | 23 | 24% |
| Total | | 96 | 100% |

Fonte: Elaborada pelos autores, com dados extraídos do *site* da Câmara dos Deputados.

Esta possibilidade de alteração do texto constitucional é questionada no momento em que dos entes federados, somente os municípios não contam com representação efetiva no Legislativo Federal e encontram-se impossibilitados de apresentarem ou interferirem efetivamente nas propostas encaminhadas. Neste caso, os municípios, dotados de competência própria e conjunta com os demais entes federados, ficam suscetíveis ao alcance dessas mudanças e do seu impacto sobre as políticas públicas por elas geridas, principalmente aqueles municípios dependentes das transferências intergovernamentais.

Contexto Institucional das Emendas Constitucionais que Interferiram na Autonomia Financeira dos Municípios

As emendas trataram da reformulação de políticas de natureza fiscal, o que se deu por meio de alterações no Sistema Tributário Nacional, inclusive no que se refere às repartições das receitas tributárias; às finanças públicas dos entes federativos, bem como às políticas públicas importantes, tais como educação, erradicação da pobreza e segurança viária.

Dessas interferências (Tabela 4), 16 tiveram origem no poder Legislativo, ou seja, 6 de autoria de deputados federais e 10 de autoria de senadores. As 11 emendas remanescentes decorreram de propostas do poder Executivo.

Das 11 emendas decorrentes de projetos oriundos do poder Executivo, 6 ocorreram na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), quatro na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e uma no governo de Dilma Rousseff (PT).

Tabela 4 – Propostas de emendas constitucionais com interferência na autonomia financeira dos municípios, por período presidencial, pelo Legislativo e pelo Executivo

| Presidentes | Período | Câmara | % | Se- nado | % | Exe- cuti- vo | % |
|--------------------------------|----------------------|----------|------------|-------------|------------|---------------------|------------|
| Itamar Franco | 29/12/92 a 1/1/95 | 2 | 33% | | | | |
| Fernando Hen- rique Cardoso | 1/1/95 a 1/1/03 | 1 | 17% | 5 | 50% | 6 | 54% |
| Luiz Inácio Lula da Silva | 1/1/03 a 1/1/2011 | 1 | 17% | 2 | 20% | 4 | 36% |
| Dilma Rousseff | 1/1/11 a | 2 | 33% | 3 | 30% | 1 | 9% |
| Total | | 6 | 100 | 10 | 100 | 11 | 100 |

Fonte: Elaborada pelos autores, com dados extraídos do *site* da Câmara dos Deputados.

Emendas Constitucionais e Implicações na Autonomia Financeira dos Municípios

a) Limitação da Competência Tributária Municipal

O Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes – IVVC – de competência dos municípios integrava sua estrutura tributária como forma de compensação pela extinção do Imposto Único Federal sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos – IULC. O potencial de arrecadação desse imposto era grande, principalmente para os municípios que possuíam postos de combustíveis. Para os municípios menores, em

razão da capacidade técnica, administrativa e operacional, esse imposto não era instituído. Com a reforma no Sistema Tributário Nacional, a Emenda Constitucional nº 3/1993 extinguiu esse imposto, reduzindo a capacidade financeira dos municípios.

b) Redução ou Limitação de Transferências Intergovernamentais

Prorrogando o período da Emenda de Revisão nº 1/1994, as Emendas Constitucionais 10/1996 e 17/1997 foram responsáveis pela manutenção do Fundo Social de Emergência (FSE) que, a partir de 1996, passou a ser denominado de Fundo de Estabilização Fiscal. Esse Fundo limitou consideravelmente as transferências vinculadas da União para os Estados e municípios (SANTOS; MATTOS, 2006), na medida em que as parcelas que integravam o Fundo eram previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, nos termos do §2º do artigo 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Essas emendas, ao reduzirem ou limitarem as transferências intergovernamentais, retratam a política de ajuste fiscal do governo federal, adotada principalmente na década de 90, pautada na reconcentração de receitas tributárias, objetivando a recomposição de suas receitas.

A Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994 também foi responsável pela revogação do § 4º da Emenda Constitucional nº 3/1993, que destinava aos programas de habitação 20% do imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, de competência da União, o que era de total interesse da municipalidade, em razão de que os municípios participam ativamente das políticas de habitação.

A Emenda Constitucional nº 3/1993 criou o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF – vigorando até 31/12/1994. Posteriormente, em agosto de 1996, foi instituída a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF – por meio da Emenda Constitucional nº 12/1996. As Emendas Constitucionais 21/1999 e 37/2002 prorrogaram o período de vigência e alteraram o seu alcance. Anteriormente

destinada apenas ao Fundo Nacional de Saúde, passou a financiar, também, a Previdência e o fundo de combate à pobreza com a Emenda Constitucional nº 37/2002.

Como contribuição social, a CPMF tratava-se de tributo não transferível. É possível observar que foi uma manobra jurídica adotada pela União que potencializou a instituição de tributos não transferíveis de forma a aumentar sua arrecadação, sem a obrigatoriedade de dividir a arrecadação com os Estados e municípios. As referidas Emendas Constitucionais não reduziram as receitas tributárias dos municípios, mas impediram o seu crescimento, posto que a arrecadação não era passível de repartição.

A Emenda Constitucional nº 14/1996, ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com vigência até 2006, criou para os municípios a responsabilidade de repassar recursos próprios para a formação de um fundo único destinado à política de educação. Essa emenda também interferiu nas transferências intergovernamentais, na medida em que autorizou desconto de 15% no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), na cota-parte do ICMS e na cota-parte do IPI proporcional às exportações, com destinação ao Fundef.

Com o encerramento do período de vigência do Fundef, a Emenda Constitucional nº 53/2006, responsável pela instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), apesar de ter aumentado significativamente o repasse de recursos da União para os municípios, também impactou negativamente nas transferências intergovernamentais, posto que ampliou os descontos de forma progressiva, chegando a 20% a partir de 2009, incidindo sobre o FPM, sobre a cota-parte do ICMS, sobre a cota-parte do IPVA, sobre a cota-parte do IPI proporcional às exportações e sobre a cota-parte do ITR.

A reconcentração de receitas tributárias por parte da União pode também ser visualizada no texto da Emenda Constitucional nº 33/2001 que instituiu a Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (Cide)

sobre os combustíveis. Quando da instituição da referida Cide, não existia divisão da receita auferida com as demais esferas de governo, o que viria a ocorrer anos mais tarde.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 conferiu ao orçamento público natureza impositiva, ao vincular 1,2% da Receita Corrente Líquida às emendas individuais parlamentares, impactando negativamente as receitas da União, com reflexo nas transferências intergovernamentais.

A Emenda Constitucional nº 87/2015 foi responsável pela alteração do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal que introduziu nova sistemática para a arrecadação do ICMS, incluindo o princípio do destino. A partir de 2016, nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário, gradativamente, arrecadar o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual.

Apesar de a alteração no texto constitucional apresentar uma regra de transição para evitar impacto no orçamento dos Estados de origem, essa nova forma de deslocar parte da tributação da origem para o destino, mesmo que de forma discreta, acarretou redução na arrecadação, reduzindo, por conseguinte, os repasses aos municípios, titulares de transferências intergovernamentais, de acordo com o artigo 158, IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em contrapartida, essa medida levou a um incremento de receita para os Estados consumidores, que, via de regra, estão localizados em regiões menos desenvolvidas do país.

c) Interferência nos Gastos Municipais

A Emenda Constitucional nº 14/1996 aumentou a responsabilidade dos municípios com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituindo um fundo único, distribuído, posteriormente e proporcionalmente, entre

todos os municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental. Apesar de a década de 90 ter sido caracterizada pela busca da reconcentração de receitas tributária pela União, avançou-se com a política de divisão e até mesmo de transferência, aos entes subnacionais, da responsabilidade pela instituição e gestão de políticas públicas, entre as quais se destaca a educação.

As Emendas Constitucionais 26/2000 e 90/2015 conferiram, respectivamente, à moradia e ao transporte, o *status* de direito fundamental, ao alterar o artigo 6º do texto constitucional. Essas alterações afetam o orçamento da municipalidade, na medida em que os municípios estão integrados nas políticas habitacionais e de transporte.

A Emenda Constitucional nº 29/2000 vinculou 15% das receitas correntes dos municípios à saúde, interferido em sua autonomia, envolvendo aumento de despesas. Da mesma forma que ocorreu com a educação, os municípios, a partir desse período, ampliaram sua integração à política de saúde, aumentando sua responsabilidade em relação ao custeio dos gastos com a saúde pública local, notadamente no que se refere à atenção básica.

A Emenda Constitucional nº 31/2000 instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, no âmbito federal, com vigência até o ano de 2010, prorrogado, posteriormente, por prazo indeterminado, pela Emenda Constitucional nº 67/2010. Os municípios, assim como os Estados, passaram a instituir os Fundos de Combate à Pobreza, geridos por entidades compostas por membros da sociedade civil, com parte dos recursos formados a partir de parcela do IPI e do Imposto sobre Grandes Fortunas, ainda não instituído. Considerando-se que o IPI constitui a base da formação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – a vinculação do referido imposto ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza implicou a redução do FPM e perda de autonomia, pois este não é vinculado a qualquer tipo de despesa.

Por fim, gerando novos gastos à municipalidade, a Emenda Constitucional nº 82/2014 incluiu o §10º no artigo 144 da Constituição Federal, disciplinando a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendendo a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente, competindo, na esfera municipal, ao órgão executivo e seus agentes de trânsito, estruturados em carreira.

d) Tratamento não Isonômico Conferido à Municipalidade

Conforme ressalta Ataliba (1980), a Federação implica igualdade jurídica entre os entes governamentais, ou seja, entre a União, Estados, municípios e Distrito Federal, contudo as Emendas Constitucionais 27/2000, 42/2003, 56/2007 e 68/2011 foram responsáveis por criar um tratamento desigual entre as esferas de governo, privilegiando a União em detrimento das esferas subnacionais.

A Emenda Constitucional nº 27/2000 instituiu a Desvinculação das Receitas da União (DRU), prorrogada pelas Emendas Constitucionais nº 42/2003, nº 56/2007 e nº 68/2011. Até dezembro de 2015, 20% da arrecadação da União com impostos e contribuições sociais permaneceram desvinculados de órgãos, fundo ou despesa. Apesar de a DRU não afetar a base de cálculo das repartições das receitas tributárias, igual direito à desvinculação não foi conferido aos Estados e municípios. Conforme relata Salvador (2014), entretanto, a DRU constitui um mecanismo importante de transferência de recursos tributários arrecadados em nome das políticas sociais que integram a seguridade social (Previdência, assistência social, saúde e seguro-desemprego) para o orçamento fiscal, no entanto tem um efeito perverso sobre o federalismo fiscal, pois as contribuições sociais que financiam essas políticas não são partilhadas com os Estados e municípios.

e) Aumento de Receitas Municipais Próprias e Decorrentes de Transferências Intergovernamentais

O comprometimento da capacidade fiscal dos municípios foi amenizado por dez emendas constitucionais, responsáveis pelo aumento das receitas. As Emendas Constitucionais 17/1997, 42/2003, 44/2004, 55/2007 e 84/2014 foram responsáveis pela alteração do Sistema Tributário Nacional, de forma a permitir o aumento do repasse de recursos pela União aos municípios, provenientes do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, do Imposto sobre Produtos Industrializados e da Cide dos combustíveis. Esse aumento de receita e arrecadação foi reflexo da pressão dos municípios, como compensação pelo aumento das responsabilidades municipais em relação a uma diversidade de políticas públicas.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 55/2007 tratou da ampliação em 1% da repartição das receitas provenientes do Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados na formação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Esse repasse configurou um recurso livre para que os municípios aplicassem em seus territórios, à medida que não consta o desconto, conforme texto constitucional, para aplicação dos recursos nas áreas de saúde e educação.

A Emenda Constitucional nº 29/2000 instituiu a possibilidade de se adotar a progressividade de alíquotas no IPTU, em razão do valor, localização e uso do imóvel. O município foi autorizado, por meio de lei própria, a estabelecer alíquotas de IPTU diferenciadas, de acordo com o valor, localização e uso do imóvel, com o objetivo de dar efetividade ao princípio da capacidade contributiva. O fim da progressividade de alíquotas não é o aumento de receita, mas, indiretamente, ao se aplicar o permissivo contido na emenda, é possível que o município acabe por ampliar a arrecadação.

A Emenda Constitucional nº 31/2000 autorizou os municípios a criarem adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre Serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, em relação aos serviços supérfluos. A Emenda autoriza os municípios, mediante lei própria, a criarem o referido adicional, que impactará positivamente na receita tributária. O artigo 83 do ADCT estabelece que lei federal definirá os serviços, entretanto até esse momento não existe legislação que trate desse assunto.

Fato semelhante acontece com a fixação de alíquotas máximas e mínimas para o ISS, por meio de Lei Complementar, conforme determina a Emenda Constitucional 37/2002. Atendendo a esse dispositivo, a Lei Complementar 116 (BRASIL, 2003) fixou a alíquota máxima de 5% para a arrecadação do imposto, mas mostrando-se omissa em relação à alíquota mínima de 2% estabelecida pela referida Emenda, contrariando o disposto no artigo 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Considerando a fixação da alíquota máxima e a continuidade do piso de 2% até que seja editada a Lei Complementar, há que se questionar a autonomia dos municípios, que tiveram de adequar, sobrepondo as legislações municipais em vigor, por intermédio de Lei Ordinária, as alíquotas inferiores e superiores aplicadas em determinados serviços, ao piso e teto estabelecidos.

A Emenda Constitucional nº 39/2002 acrescentou o artigo 149-A ao texto constitucional que instituiu a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip), de competência dos municípios e do Distrito Federal, aumentando as receitas próprias desses entes.

Em virtude da estrutura de repartição das receitas tributárias presente na Constituição Federal, os municípios são contemplados com 50% do valor arrecadado a título de ITR, imposto de competência da União, cuja hipótese de incidência é a propriedade, a posse ou o domínio útil de imóveis rurais. A Emenda Constitucional nº 42/2003 alterou o § 4º do artigo 153 da Consti-

tuição Federal, permitindo que o município fique com a totalidade do valor arrecadado, caso opte por fiscalizar, arrecadar e cobrar o ITR, referente aos imóveis localizados em seu território.

A instituição do Fundeb pela Emenda Constitucional nº 53/2006, teve como justificativa a correção das distorções criadas pela Emenda Constitucional nº 14/96, que instituiu o Fundef. Com isso, foi identificado o aumento do repasse de recursos da União para os municípios, muito embora tenha reduzido a parcela de repasse do FPM. Aproximadamente três anos mais tarde, a EC nº 59/2009 estabeleceu a redução anual do percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, o que potencializou os efeitos positivos da EC nº 53/2006.

Avaliação da Autonomia Financeira dos Municípios e o Nível de Dependência em Relação às Transferências Intergovernamentais

Diversas foram as interferências nas finanças municipais em virtude das alterações do texto constitucional. Das 27 emendas constitucionais que impactaram a autonomia financeira, 10 foram de forma positiva e 17 tenderam para a redução de receitas e aumento de gastos.

Observa-se pela Tabela 5 o alto nível de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, principalmente aqueles de menor porte, indicando fragilidade em seu potencial econômico. Neste aspecto, qualquer política relacionada à desoneração dos tributos que compõem a estrutura tributária da União irá ocasionar reflexos no nível dos recursos repassados.

Tabela 5 – Estrutura arrecadatória dos municípios em 2014 em relação às receitas orçamentárias dos municípios analisados

| Faixa Populacional | Municípios | Transferências | Receita Tributária | Cota Parte do ICMS | FPM |
|-------------------------|--------------|----------------|--------------------|--------------------|------------|
| Até 5.000 | 1.382 | 96% | 4% | 20% | 46% |
| De 5.0001 até 10.000 | 1.308 | 94% | 6% | 21% | 35% |
| De 10.0001 até 20.000 | 1.384 | 93% | 7% | 18% | 33% |
| De 20.0001 até 50.000 | 963 | 89% | 11% | 19% | 25% |
| De 50.0001 até 100.000 | 299 | 85% | 15% | 21% | 19% |
| De 100.0001 até 500.000 | 194 | 75% | 25% | 24% | 12% |
| Acima de 500.000 | 31 | 57% | 43% | 20% | 6% |
| Brasil | 5.561 | 76% | 24% | 21% | 17% |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Finbra/2014.

*Considerando a disponibilidade de dados

Observando a estrutura arrecadatória dos municípios em relação às receitas orçamentárias, além das dependências em relação às transferências, nota-se insuficiência de esforço arrecadatório nos municípios de menor porte. A grande dependência em relação às transferências advindas da União e em relação à cota-parte do ICMS indica a fragilidade dos municípios em arrecadar os impostos de competência própria, seja por falta de instrumentos operacionais e mão de obra especializada, vontade política ou pelo fato de o município ter a base econômica pouco desenvolvida.

As transferências decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios são variáveis, na medida em que dependem do desenvolvimento econômico do país, considerando que a formação do Fundo está vinculada ao nível de arrecadação do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e do Imposto sobre

Produtos. Neste caso, os repasses podem apresentar oscilações em razão das políticas de desoneração dos tributos, principalmente do IPI, e das recessões econômicas, quando a arrecadação desses dois tributos apresenta declínio. O mesmo ocorre com as transferências estaduais relacionadas à cota-parte do ICMS, uma vez que o volume de arrecadação deste imposto está vinculado ao consumo e ao nível de desenvolvimento da base econômica local.

Assim, identifica-se uma maior fragilidade dos municípios de pequeno porte em caso de qualquer alteração que reduza sua base tributária, principalmente daqueles que independem do seu esforço arrecadatório, considerando que as receitas tributárias crescem à medida que aumenta a faixa populacional dos municípios e cai o nível de dependência em relação às transferências intergovernamentais.

Diversas foram as emendas constitucionais que interferiram na autonomia financeira dos municípios, a exemplo das Emendas 29/2000, 31/2000, 37/2002, 39/2002, 42/2003 e a 3/1993, cujo teor impactou o nível de formação das receitas próprias municipais. As alterações efetuadas no texto constitucional a respeito dos tributos municipais consistiram, em boa parte dos casos, na limitação de sua arrecadação, ao definir, por exemplo, as alíquotas mínimas e máximas no caso do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN. Nota-se novamente a interferência do Executivo e do Legislativo Federal, ao legislar sobre tributos de competência dos municípios, limitando sua autonomia legislativa.

Outra alteração efetuada no texto constitucional, todavia com viés positivo, consiste na transferência da capacidade tributária ativa aos municípios, por meio de convênios, que tenham interesse em arrecadar, fiscalizar e cobrar o ITR, aumentando, assim, 100% do tributo em sua capacidade arrecadatória. Esse tributo, entretanto, tem pouca participação na composição da estrutura arrecadatória dos municípios, principalmente daqueles de grande faixa populacional, representando no país a média de 0,86% do total arrecadado.

Neste aspecto, quando se discute o processo de descentralização efetuado pela Constituição de 1988, percebe-se a falta de autonomia dos municípios até na gestão dos tributos de sua competência, considerando as interferências por parte do Executivo e do Legislativo Federal. Os municípios de pequeno porte são mais afetados pela baixa capacidade econômica e baixa capacidade contributiva da população local. O contrário ocorre em municípios com faixa populacional superior, considerando a pouca dependência em relação às transferências intergovernamentais, alta base econômica e estrutura arrecadatória própria mais intensa, que lhes proporcionam maior autonomia financeira.

Conclusões

As mudanças observadas nas alterações do texto constitucional por meio das Emendas retratam uma tendência ao aumento das responsabilidades dos municípios em relação a diversas políticas públicas, enquanto as alterações voltadas para o aumento de receitas, sejam próprias, sejam decorrentes de transferências intergovernamentais, compõem um volume menor, permitindo concluir que há uma desproporcionalidade entre o crescimento dos gastos e o aumento das receitas municipais. Observa-se, assim, que houve uma ampliação das responsabilidades dos municípios que não foram acompanhadas, na mesma proporção, pelo aumento das receitas, o que inviabiliza ou pelo menos dificulta o cumprimento das atribuições municipais.

No que se refere à dependência em relação aos repasses intergovernamentais, é de se notar que se trata de resultado da incipiente capacidade dos municípios de gerarem recursos próprios. Os dados permitem inferir, ainda, que as emendas constitucionais selecionadas demonstram uma tendência à criação ou majoração de tributos federais que, pela sua natureza, implicam a redução da partilha dos valores arrecadados com os entes subnacionais.

As modificações no ordenamento jurídico revelam que o governo federal, no que se refere às receitas, passou a criar novos tributos e a aumentar as alíquotas dos existentes, focando principalmente nos tributos não partilháveis com as demais esferas de governo. No que se refere às despesas públicas, percebeu-se a descentralização das políticas sociais, repassando a responsabilidade de parte delas para as esferas estaduais e municipais.

Com isso, observa-se que as alterações constitucionais convergem para a solidificação de um federalismo pautado na descentralização parcial relacionada aos entes subnacionais, concentrando na União recursos e poder decisório, de forma que os demais entes federativos, sobretudo os municípios, ficam dependentes em relação aos repasses e às alterações nas políticas nacionais promovidos pelo governo federal.

Assim, constata-se que a Constituição Federal se apresenta como um instrumento normativo para os entes federados, fruto do processo de descentralização advindo do movimento municipalista, e novos desafios foram estabelecidos com a descentralização de poder e dependência de repasses financeiros da União. Nos 27 anos posteriores à promulgação da Constituição percebeu-se que apesar do aumento das transferências inter-governamentais, os governos locais, principalmente os de pequeno e médio porte, continuaram altamente dependentes dessas transferências. Um fato agravante consiste nas oscilações dos repasses constitucionais considerando as políticas fiscais e tributárias ocorridas após este período, tendo em mente que o impacto no orçamento repercute na gestão municipal na sua totalidade, impedindo ou adiando a efetivação de políticas públicas.

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ATALIBA, Geraldo. Princípio federal, rigidez constitucional e poder Judiciário. In: *Estudos de Direito Tributário*, São Paulo, 3, p. 9-10, 1980.

BARBOSA, Fernando de Holanda et al. *Federalismo fiscal, eficiência e equidade*: uma proposta de reforma tributária. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2014.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 fev. 2014.

_____. *Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 7 de junho de 1994*. Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr4.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 2 dez. 2015.

BROSE, Markus. Descentralização e goodgovernment: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? *RSP – Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 3, jul./set. 2002.

COSTA, Caio César de et al. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. *Revista Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Ed. Unijuí, ano 10, n. 20, ano, maio/ago. 2012.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Brasil: um século de transformação*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CARRAZA, Roque Antônio. *A tributação na Constituição, o princípio da autonomia municipal e o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS)*. Questões conexas. Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. Coordenação Eurico Marcos Diniz de Santi. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008. p. 782-803.

_____. *Curso de direito constitucional tributário*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 106.

CORRÊA, Alessandra. *Por que a maioria dos municípios brasileiros não se sustenta?* Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-dependencia-financeira-dos-municipios>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, n. 4, p. 941-981, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v51n4/05.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. 1995. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, 1995.

ELALI, André. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed. Revisão e atualização Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LIRA, Neila Karolina Mendes et al. A distribuição de receitas públicas nos municípios do Estado da Bahia: uma análise crítica de sua equidade. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, vol. 20, n. 66, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302013000300004>. Acesso em: 14 ago. 2016.

LOVATO, Luiz Gustavo. Federalismo e federalismo fiscal. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1.003, 31 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8179>>. Acesso em: 14 maio 2015.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Poder municipal: uma alternativa democrática. *Revista de Direito Municipal (RDM)*, Belo Horizonte: Editora Fórum, n. 11, jan./mar. 2004.

MASSARDI, Wellington de Oliveira. *Esforço fiscal e desempenho socioeconômico dos municípios mineiros*. 2014. Dissertação (Mestrado) – UFV, Viçosa, 2014.

MORAES, David Polessi de. *Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: FGV, 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

ORAIR, Rodrigo Octávio; ALENCAR, André Amorim. *Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidades para o sistema de transferências intergovernamentais*. 2010. Monografia premiada do Tesouro Nacional, Brasília, 2010.

PINHEIRO, Luís Cláudio Teixeira. *A influência das competências constitucionais sobre o federalismo cooperativo no Brasil, após 1988*. 2003. 74p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresa) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

RIBEIRO, Eduardo Pontual. *Transferências intergovernamentais e esforço fiscal dos Estados brasileiros*. Porto Alegre: PPGE; UFRGS, 1998. 19 p. (Textos para Discussão, n. 12).

SALVADOR, Evilásio. *Confinamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. Serviço Social em Revista*, Londrina, vol. 17, n. 1, p. 178-203, 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/viewFile/23192/17075>>. Acesso em: 20 ago. 2016

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. *Geo Uerj*, ano 14, n. 23, v. 2, p. 825-852, 2º semestre 2012. ISSN: 1415-7543 E-ISSN: 1981-9021. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>>. Acesso em: 23 set. 2014.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; MATTOS, Liana Portilho. Reformas constitucionais e autonomia municipal no Brasil. *Economia, Sociedad y Territorio*, vol. V, n. 20, p. 731-752, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11102003>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ZUCCOLOTTO, Robson; RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; ABRANTES, Luiz Antônio. O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos Estados brasileiros. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 15., 2008, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ABC, 2008. (CD-ROM).