

# FEDERALISMO, AUTONOMIA MUNICIPAL E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA: UMA ANÁLISE DA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS MINEIROS\*

## FEDERALISM, MUNICIPAL AUTONOMY AND SYMBOLIC CONSTITUTIONALISATION: A FINANCIAL DEPENDENCE ANALYSIS OF SMALL MUNICIPALITIES OF MINAS GERAIS

MONICA ELLEN PINTO BEZERRA ANTINARELLI\*\*

### RESUMO

O presente artigo tem o intuito de analisar a questão do federalismo brasileiro cooperativo dentro da perspectiva da efetividade da autonomia dos municípios, sobretudo a autonomia financeira local e o possível efeito simbólico que a norma constitucional que estabelece tal autonomia pode apresentar diante dos efeitos que a mesma tem sido capaz de produzir. Os municípios se apresentam, na atual conjuntura, como entes livres e auto-suficientes para implementação das políticas públicas na esfera local? Têm eles conseguido cumprir o papel dentro da federação brasileira a eles atribuído pela Constituição Federal de 1988? E o que pode ser feito para minimizar os efeitos negativos que o cooperativismo federal tenha gerado? Esses são alguns dos

### ABSTRACT

*This article is intended to examine the cooperative Brazilian federalism within the perspective of the effectiveness of the autonomy of municipalities, especially the local financial autonomy and the possible symbolic effect that the constitutional norm that establishes such autonomy can present on the effects that the same has been able to produce. Are the municipalities, as free entities, self-sufficient for implementation of public policies at the local level, regarding the current juncture? Have they managed to fulfill the role within the Brazilian Federation that has been assigned to them by the Federal Constitution of 1988? And what can be done to minimize negative effects which the federal cooperativism has generated? These are some*

---

\* Este artigo foi elaborado a partir de estudos realizados na disciplina de Teoria Geral do Direito Público, do curso de Mestrado em Direito Público na PUC/MG.

\*\* Mestranda do curso de Direito Público pela Pontifícia Universidade de Minas Gerais; Especialista em Direito Tributário e Administrativo.  
monica.ellen@gmail.com

questionamentos que este artigo pretende responder.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo. Autonomia municipal. Pequenos municípios mineiros. Constitucionalização simbólica. Arrecadação tributária. Efetivação de políticas públicas.

*of the questions that this article will try to answer.*

**KEYWORDS:** *Federalism. Municipal autonomy. Small municipalities of Minas Gerais. Symbolic constitutionalisation. Tax collection. Implementation of public policies.*

## INTRODUÇÃO

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, o Brasil é uma República Federativa e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais da livre iniciativa e o pluralismo político. Este mesmo artigo eleva o município a ente federado, em pé de igualdade com os Estados e o Distrito Federal, estabelecendo que a união destes é indissolúvel, porém, dotando-os conforme o artigo 18, de autonomia político-administrativa.

Todavia, a Constituição Federal também condicionou tais entes federados à concretização dos preceitos constitucionais. Assim, para implementar os fundamentos instituídos pelo Constituinte originário, tais entes federados devem buscar concretizar os objetivos consagrados no artigo 3º, e dispersos nos demais artigos do texto constitucional. Nesse sentido, destaca-se a imposição de políticas públicas capazes de erradicar a pobreza e a marginalização, bem como de reduzir as desigualdades sociais, conforme o item III deste mesmo artigo.

O Pacto Federativo Brasileiro foi instituído em 1889, com a Proclamação da República. A idéia de federação subentende a existência de uma união de forças para se chegar a um acordo e formar esse tipo de estado, no entanto, apesar da denominação, no caso brasileiro a forma federativa foi instituída não em razão da vontade das províncias existentes ou da população brasileira, mas pela vontade de uma minoria, sobretudo as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, que tinham interesse na descentralização para aumentar sua influência sobre o governo central.

Boris Fausto (FAUSTO, 2001, p. 228), quando trata do nascimento do movimento republicano, afirma que:

A novidade da década de 1870 foi o surgimento de um movimento republicano conservador nas províncias, tendo como maior expressão o Partido Republicano Paulista (PRP), fundado em 1873. Os quadros do PRP provinham majoritariamente da burguesia cafeeira. O ponto fundamental do programa do partido consistia na defesa da federação, ou seja, de um modelo de organização política do país em que as unidades básicas são as províncias. Talvez isso possa explicar, de certa forma, porque a descentralização proporcionada pelo modelo federalista brasileiro não tenha alcançado a extensão e os efeitos que deveria alcançar. E pretendemos, através das linhas que se seguem, expor o porque do nosso raciocínio a respeito.

## **2. DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL**

Como apontado inicialmente, uma das características da federação é a descentralização e, por conseguinte, a concessão de autonomia aos entes federativos.

Desde a Proclamação da República até os dias atuais, com o advento da Constituição de 1988, manteve-se o modelo de República Federativa, sobretudo em virtude da extensão territorial, uma vez que a descentralização do poder com a outorga ou delegação de poderes para os governos locais, permitiria a realização das políticas públicas necessárias à comunidade local e que tornariam possível o desenvolvimento do país de acordo com as características regionais. Assim, o poder local passaria a ter existência própria a partir de uma imperiosa necessidade coletiva local.

Parte-se, então, do pressuposto que ninguém melhor do que o poder local para solucionar os problemas das comunidades. Porém, Santos (2008, p. 11) admite que a descentralização tem sido utilizada como estratégia para lograr governabilidade pelos governos centrais, transferindo as pressões populares das

demandas sociais para as esferas locais de governo. Neste caso, o atendimento das demandas populares dependeria da expectativa de cidadania da população.

Mas esta cidadania, que Fleury (2006, p. 6) caracteriza como *cidadania ativa*, pressupõe um modelo de integração e de sociabilidade, um ambiente propício ao diálogo entre Estado e sociedade civil, onde se possa reconhecer os sujeitos e inseri-los na esfera pública.

Para Santos (2008, p. 20):

a democratização do poder e a conquista de maior autonomia pelas instâncias infraconstitucionais de poder, em particular as prefeituras, provêm que estas se transformem em eficientes veículos de demandas populares, resultando em um exercício mais pleno de cidadania e aproximando, portanto, ainda que longe de sua totalidade, os direitos cidadãos inscritos na Constituição Federal daqueles vivenciados pelos cidadãos brasileiros.

Na América Latina, e, conseqüentemente no Brasil, esta dimensão de cidadania é uma peça em construção onde alguns atores tentam introduzir suas demandas na esfera pública e outros ainda permanecem sem voz. Com os olhos postos na realidade do país, podemos observar que as diretrizes fundamentais do Estado Democrático de Direito carecem ainda hoje de vontade política e de capital social<sup>1</sup> para que seus efeitos sejam sentidos pela população.

No que se refere à autonomia municipal, Meirelles Teixeira, citado por Carrazza (2001, p. 156), entende a mesma como um verdadeiro direito público subjetivo, inseridas aí, tanto a autonomia política assegurada pela eleição direta e universal de seus representantes, quanto a autonomia administrativa de auto-organização do seu sistema burocrático, e a autonomia

---

1 Para Putnam, capital social são os “*aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo*”, conforme nos esclarece DURSTON (2000, p.08-09)

financeira, conferida através dos tributos próprios e pela efetiva participação nas receitas tributárias de outras pessoas políticas.

Essa autonomia municipal além de ser corolário do princípio federativo constitui-se, sob o aspecto financeiro (ingresso de receita nos cofres públicos), em especial, fundamental para a viabilização dos princípios elencados nos artigos 1º a 4º da CF/88 e que dão suporte ao Estado Democrático de Direito.

Portanto, a autonomia de que trata a Constituição a nosso sentir não pode ser considerada de forma separada; não basta autonomia política, descentralização administrativa ou mesmo cidadania participativa no empenho de levar a agenda pública local aos interesses da comunidade sem que sejam fornecidas condições aos poderes locais para concretizar políticas públicas capazes de resolver os problemas. A par da autonomia administrativa e política, há que se consolidar a autonomia financeira.

Tanto a autonomia administrativa como a política necessitam de recursos para custear as atividades municipais sob pena de gerar uma dependência dos municípios em relação aos demais entes federados, perdendo a razão de ser a descentralização instituída pela Constituição Federal.

A descentralização, como visto, tem o condão de permitir que a sociedade local participe mais da administração regional, contudo, tal concessão depende necessariamente da existência das condições necessárias para o exercício deste cooperativismo, razão pela qual as competências conferidas ao Estado foram repartidas entre as diversas esferas governamentais, incluída, aí, a competência tributária cujo fim é o de auferir meios financeiros para o exercício das funções estatais.

A receita tributária dos municípios, por sua vez, é composta de receitas próprias e impróprias. As primeiras são arrecadadas por meio de atividade direta do ente, utilizando seu poder impositivo, correspondendo as mesmas aos IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano, ITBI – Imposto sobre

Transmissão ‘Inter-vivos’ e ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, além das taxas, contribuições de melhoria e preços públicos. As demais são oriundas das transferências constitucionais e voluntárias da União e dos Estados, através de fundos de participação ou de impostos que são de competência dos demais entes federados.

Portanto, além da distribuição de competências, a descentralização determina a repartição das rendas como condição para que as entidades federativas exerçam suas funções de acordo com o fixado na legislação.

Segundo José Nilo de Castro (2006, p.239), ter autonomia financeira municipal significa ter capacidade para “*instituir e arrecadar os tributos da sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.*”

Na prática, entretanto, a existência de orçamento próprio não garante, por si só, a autonomia municipal, considerando-se que, na realidade de muitos municípios brasileiros, os recursos próprios não são suficientes, levando a uma dependência municipal dos repasses, de transferências dos governos estadual e federal para realização de suas políticas.

Tristão (2003, p. 158), em sua tese de doutorado, onde se propôs a analisar o desempenho de arrecadação dos municípios brasileiros, aponta para a existência de um grupo de municípios, cerca de 83,50% daqueles analisados no estudo, que do ponto de vista financeiro possui um desempenho arrecadatório muito fraco, praticamente residual, sendo que para alguns a arrecadação chega a ser inexistente. Por outro lado, estes mesmos municípios apresentam uma grande dependência das transferências intergovernamentais, em especial, do FPM. Esses municípios, identificados por Tristão (2003, p. 163), como a grande maioria das municipalidades do país, constituiria, o que ele chamou de “*o elo fraco do federalismo fiscal brasileiro*”.

Por outro lado, chama a atenção a evolução das transferências constitucionais no nosso país durante os anos

80, e em especial no período posterior a Constituição de 1988. O Fundo de Participação dos Estados correspondia a 9% da arrecadação líquida do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, em 1980. Em 1985, já correspondia a 14% e, em 1990, a 19,5 %. No caso do Fundo de Participação dos Municípios, em 1980, representava 9% do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, em 1985 a 16% e em 1990, a 21%, como pode ser constatado no Quadro abaixo. Nos casos dos dois fundos, os Estados e municípios tiveram os percentuais das transferências duplicados.

Esse aumento das transferências não parece, a nosso sentir, uma realidade saudável aos municípios dentro do regime federalista adotado pelo Brasil. Lobo (2006, p. 162) leciona no sentido de ser inaceitável o nível de comprometimento das transferências:

Assim é que, se em dinâmica diametralmente oposta às políticas que vêm sendo adotadas nos outros Estados federais para sanar a crise centrípeta que terá acometido as bases do Federalismo Fiscal desses países (nos Estados Unidos da América e na Alemanha ao menos, como já se viu, tem-se procurado estimular a arrecadação de tributos próprios dos entes locais, com a diminuição dos repasses verticais, “*grants-in-aid*”, subsídios, etc.), no Brasil vem apostando no incremento das transferências intergovernamentais, então, se é assim, tanto mais exsurge inaceitável que a incolumidade de tais transferências esteja comprometida no nível em que hoje se encontra.

José Roberto Rodrigues Afonso (2007), em artigo intitulado **Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus**, aponta que o Fundo Monetário Internacional, em um trabalho comparativo realizado em relação à participação dos governos locais na arrecadação tributária, obteve dados a respeito da centralização da arrecadação em diversos países. Naqueles denominados de desenvolvidos, dentre os quais os Estados Unidos, a participação municipal na receita nacional chega próximo a 20%, no Japão totaliza aproximadamente 38%. Apesar da propaganda descentralização administrativa no

governo brasileiro, observa-se, na tabela abaixo, que estamos muito aquém daqueles países considerados desenvolvidos.

### **Participação Municipal na Arrecadação Nacional**

Complementando, Carlos Alberto Longo, citado por Ives Gandra Martins, aponta que:

(...) contra uma média de trinta por cento de receita tributária destinada aos Municípios nos países civilizados, recebem os Municípios brasileiros, em média, dezessete por cento da carga tributária do País, sendo que dez por cento de repasse e sete por cento de imposição direta. (LONGO *Apud* MARTINS, 2001, p.16)

### **3. OS PEQUENOS MUNICÍPIOS MINEIROS E SUAS RECEITAS**

Analisando a questão sobre o prisma do Estado de Minas Gerais, a partir de dados obtidos junto ao relatório das receitas dos municípios mineiros em 2009, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, pode-se observar que os pequenos municípios não arrecadam seus tributos, ao menos não com a eficiência de municípios maiores.

Notadamente, verifica-se que a arrecadação tributária de Imposto sobre Serviços – ISS, Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU e Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos – ITBI de municípios abaixo de 100.000 habitantes é, proporcionalmente, muito inferior a municípios com população superior, realidade que se repete se comparado os municípios com mais de 100.000 habitantes.

Os resultados de baixa eficiência arrecadatória dos municípios com menos de 100.000 habitantes também se apresentam na comparação excluindo-se os maiores municípios mineiros, como Belo Horizonte, Contagem, Uberlândia, Juiz de Fora, que poderiam desviar a comparação.

Comparando-se, assim, a arrecadação dos municípios com até 100.000 habitantes com este novo corte apresentam-se resultados semelhantes de baixa eficiência arrecadatória se comparado com municípios não muito maiores, com população entre 100.000 e 300.000 habitantes.

Em linhas gerais, partimos de três índices: 1) a arrecadação per capita de tributos próprios, excluindo taxas, CIP e Contribuição Previdenciária Própria; 2) o percentual da arrecadação própria x receitas correntes e 3) o percentual da arrecadação própria x transferência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (que mede, ainda que em parte, atividade econômica). Classificamos os municípios mineiros, para fins de comparação, por população, da seguinte forma e com os seguintes resultados:

- Até 10.000 ha (476 municípios)
- Entre 10.000 e 100.000 ha (366 municípios)
- Acima de 100.000 ha (27 municípios)

População	ISS, IPTU, ITBI per capita	ISS, IPTU, ITBI / Receitas Correntes	ISS, IPTU, ITBI / transferência de ICMS
Acima de 100.000	R\$ 143,55	10%	62 %
10.000 e 100.000	R\$ 61,68	5%	34%
Até 10.000	R\$ 52,95	3%	19%
100.000 e 300.000	R\$ 123,69	9%	55%

A arrecadação per capita de ISS, IPTU, ITBI de municípios com até 10.000 habitantes apresenta média de R\$ 52,95 reais/ano. Este número sobe para R\$ 61,68 reais para os municípios com população entre 10.000 e 100.000 habitantes. Os municípios com mais de 100.000 habitantes apresentam arrecadação média anual de R\$ 143,55.

Não se considerou para nenhum destes cálculos a arrecadação de contribuição de iluminação pública, (muitos

municípios não arrecadam a contribuição), contribuição previdenciária, (muitos municípios não possuem regime próprio de previdência de seus servidores públicos) e taxas (podem sofrer variações por múltiplos fatores em cada município, que aqui não poderiam ser controlados).

Estes números apontam para o fato de que municípios maiores (desde que bem estruturados) conseguem uma arrecadação de impostos próprios bem superior a dos municípios pequenos, e sugere que, se os municípios pequenos conseguissem se estruturar de forma semelhante aos municípios maiores, a arrecadação per capita tenderia a aumentar.

A relação entre ISS, IPTU, ITBI e as receitas correntes dos municípios indica a importância dos tributos próprios face às demais receitas do município. Em outras palavras, indica o grau de independência financeira do município, face às transferências constitucionais, voluntárias e obrigatórias de outros entes governamentais. O dado apresentado não excluiu das receitas correntes receitas como royalties, recebidos por alguns municípios e receitas patrimoniais, que poderiam apresentar distorções em alguns municípios com receita elevada com esta natureza. Como trabalhamos com a média, embora os dados possam ser refinados, os valores distorcidos ficam diluídos, dada a grande quantidade de municípios.

Com estas observações, verifica-se que as receitas tributárias próprias de municípios com até 10.000 habitantes corresponde a apenas 3% das receitas correntes. Para os municípios com população superior a 10.000 habitantes e inferior a 100.000 habitantes, o percentual sobe para 5% e nos municípios acima de 100.000 habitantes o percentual dobra para 10%.

No que tange aos municípios mineiros, este grau de dependência tende a aumentar com a entrada em vigor da Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, especialmente seu art. 10. Esta norma estabelece o chamado 'ICMS Solidário' que nada mais faz do que aumentar o repasse das receitas do tributo estadual para municípios de menor atividade econômica. Se de

um lado a medida apresenta mesmo caráter de solidariedade, de outro desestimula o aumento da arrecadação tributária e do desenvolvimento econômico local, na medida em que premia com maior transferência de recursos os municípios mais atrasados.

A relação entre ISS, IPTU, ITBI e as transferências do ICMS aponta o volume da arrecadação municipal em face do valor da transferência de ICMS. A arrecadação própria é inferior à transferência do ICMS em todas as faixas de municípios por população, embora não o sejam em todos os municípios, como Belo Horizonte, onde a arrecadação própria é duas vezes maior que a transferência de ICMS, e Juiz de Fora, onde a arrecadação local supera a transferência do ICMS em 1,2%. Entre os municípios com até 10.000 habitantes este fenômeno apenas ocorre com 5 municípios e entre aqueles com 10.000 a 100.000 com apenas 3 municípios.

Na média, porém, a arrecadação própria dos pequenos municípios equivale a apenas 19% da transferência de ICMS, enquanto este número sobe para 34% nos municípios com população entre 10.000 a 100.000 habitantes. Na média dos municípios mineiros com mais de 100.000 ha, o valor da arrecadação própria é de 62% do valor da transferência do ICMS.

A comparação entre impostos próprios do município e transferência do ICMS apresenta dado interessante, pois ambos os valores representam incidência tributária sobre atividade econômica. Assim, os dados apontam para o fato de que a arrecadação própria relativa aumenta mais que proporcionalmente em relação ao repasse de ICMS, também relativo, na medida em que aumenta o tamanho dos municípios.

As conclusões aqui apresentadas valem, também, se excluirmos os municípios acima de 300.000 habitantes, e fizermos as comparações nas faixas até 10.000, e entre 10.000 e 100.000, com os municípios entre 100.000 e 300.000 ha.

Necessário pontuar que os dados trabalhados não excluam os efeitos da Lei Robin Hood (Lei Estadual nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 e alterações posteriores, até a Lei

Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, hoje vigente) que definem cerca de 20% da transferência do ICMS aos municípios e poderiam causar uma margem de erro na mesma proporção no comparativo. Contudo, os municípios com atividade econômica mais intensa também conseguem atingir índices elevados nos critérios da Lei, de sorte que a margem de erro é substancialmente menor.

De toda sorte, mesmo se considerada a margem de erro máxima de 20%, as conclusões apresentadas se mantêm. De se notar que, a partir da plena entrada em vigor da Lei Estadual nº 18.030/2009, de 12 de janeiro de 2009, a importância da atividade econômica para a definição dos repasses constitucionais do ICMS será reduzido para 70%, ao invés dos 75% vigentes na data a que se referem os dados utilizados no presente trabalho.

Em síntese, verifica-se que os 27 maiores municípios de Minas Gerais, com boa estrutura de arrecadação tributária obtêm resultados tributários muito melhores que os municípios pequenos, apreciando o critério da arrecadação per capita, da razão entre a arrecadação própria e as receitas correntes ou as receitas próprias e as transferências de ICMS. Os resultados dos municípios maiores superam a dos demais municípios menores, mesmo em termos proporcionais, em qualquer dos critérios.

#### **4. AS RECEITAS MUNICIPAIS E OS EFEITOS DOS REPASSES DE RECURSOS PÚBLICOS**

Sabe-se que a fraqueza tributária desses municípios decorre em parte da ausência ou da existência de muito poucas fontes geradoras de impostos em seus territórios. Por outro lado, há de se reconhecer que existem, também, muitas deficiências no sistema de arrecadação, notadamente nos pequenos municípios, como deficiências físicas, humanas e tecnológicas que diminuem significativamente a eficiência nas cobranças dos tributos pelos poderes locais.

Assim, parece-nos que parte do problema da arrecadação não está na população do município ou na riqueza gerada pelos municípios, mas na ausência de estrutura capaz de impor as exações tributárias no âmbito municipal. É claro que não ignoramos o fator “vontade política”, no entanto, dentro de uma realidade imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de freio ao endividamento público e otimização das contas públicas, não vemos muita saída para os municípios que não ‘aderirem’ às determinações da Lei Complementar nº 101/2000 para inibição do débito fiscal, sobretudo em se considerando que o art. 11 da referida Lei estabelece como requisitos essenciais à responsabilidade na gestão fiscal, *“a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da Federação”*.

No mesmo sentido, PRUD’HOMME (1998, p. 28), em análise da estrutura das finanças públicas dos municípios paranaenses, verifica como razão de ordem técnica para o déficit de arrecadação municipal, que a maior parte daqueles municípios, especialmente os pequenos, não estariam adequadamente aparelhados para a administração de seus tributos.

A causa destes números – que parece ser a mais relevante – é o fato de que a estrutura da administração tributária apresenta custo de instalação elevado para pequenos municípios, carentes de recursos e dependentes dos repasses constitucionais da União e dos Estados. Estes municípios, não raro, comprometem volume elevado de sua receita com despesas correntes, sendo incapazes de investir na estrutura arrecadatória de tributos próprios, entrando, assim, num círculo vicioso.

Por conta disso, a maior parte destes municípios, acaba por criar uma dependência das receitas de transferência, gerando um acomodamento destes quanto à busca pela receita tributária. As transferências acabam por exercer um efeito desestimulante do esforço fiscal.

Não por isso, observa-se a luta dos prefeitos para aumentar o FPM. Periodicamente, 3 ou 4 mil prefeitos ‘marcham’

sobre Brasília, para reclamar junto ao Governo e ao Congresso, o aumento de 1% no FPM. Agora mesmo, mais uma dessas ‘marchas’ deve estar sendo programada, sem que se avalie sua eficácia, seus resultados práticos. Mesmo supondo-se venham os Prefeitos a obter o que reclamam: o dito aumento de 1% - seria de se perguntar o que isto representa, realmente, em acréscimo de receita para os municípios. A realidade revelada é desalentadora, principalmente para quem alardeia que a alteração do índice de participação será a ‘salvação da lavoura’.

De outra banda, o aumento gradativo do repasse a que estão obrigados a fazer aos municípios os demais entes federados, gera para estes últimos um acréscimo do endividamento público e, via de consequência, um acréscimo da carga tributária para fazer frente a estes pagamentos.

Conforme alerta Santos (2008, p.33), essa responsabilidade na divisão das rendas, por parte da União e dos Estados, não pode chegar ao nível de afetar o exercício das políticas públicas, por parte destes entes:

uma parte significativa dos entes governamentais, os municípios com pequena população, depende de receitas de transferências das instâncias superiores de governo, não podendo usufruir dos benefícios teóricos propiciados pela maior autonomia dos governos locais. Assim é imperioso que os governos centrais mantenham compromissos de financiamento e de formulação de políticas que sejam consideradas direitos do cidadão. É necessário, pois, que a descentralização não desobrigue o governo federal e os estados das suas responsabilidades na implementação de políticas que promovam o desenvolvimento humano.

As receitas de transferências, além de não solucionarem o problema de déficit financeiro para os municípios, podem acabar gerando, em certa medida, com a repartição destes recursos, impacto na realização das políticas públicas pelos demais entes federados, responsáveis por estes repasses.

Essa falta de recursos, por sua vez, impacta na capacidade administrativa destes municípios, que acabam deixando, via de

conseqüência, de concretizar direitos fundamentais, sejam de cunho individual, seja social.

Logo, considerando que o art. 18, da Constituição Federal dota os entes governamentais de autonomia e que o art. 30, III, da mesma Carta atribui aos municípios, como forma de garantir a sua autonomia financeira, a competência para instituir e arrecadar os tributos que lhe são próprios, mas, efetivamente, a falta de estrutura apontada, acaba impedindo o exercício pleno desta competência e interferindo na autonomia financeira daqueles entes políticos e, por conseqüência, nas políticas públicas asseguradas constitucionalmente, será que a norma constitucional que confere tal autonomia em relação aos municípios está sendo observada?

Poderíamos dizer que ao ser a autonomia municipal alçada a princípio sensível do ordenamento jurídico brasileiro (art. 34, VII, “c”, CF/88) e, partindo-se do pressuposto de que a autonomia financeira municipal, em sua maioria, seria apenas formal, em virtude da dependência existente em relação aos empréstimos e repasses dos Estados e da União, tratar-se-ia nossa Magna Carta de uma Constituição meramente simbólica?

## **5. AUTONOMIA MUNICIPAL E CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA**

Marcelo Neves aborda a questão na obra *a Constitucionalização Simbólica*, tratando a respeito do déficit de concreção jurídico-normativa dos textos constitucionais no contexto da modernidade periférica (uma entre duas facetas da sociedade moderna, dentro da visão heterogênea do autor, de fundamentos econômicos; a outra corresponderia à modernidade central)

Verifica-se que, em determinadas regiões estatalmente delimitadas (países periféricos), não houve de maneira nenhuma a efetivação adequada da autonomia sistêmica de acordo com o princípio da diferenciação funcional nem a constituição de uma esfera pública,

fundada na generalização institucional da cidadania, características (ao menos aparentes) de outras regiões estatalmente organizadas (NEVES, 2011, p. 171)

Assim, em modernidades periféricas como é o caso do Brasil, em função da constitucionalização simbólica, enquanto sobreposição do sistema político sobre o Jurídico, devido a um bloqueio político destrutivo, se obstruiria a reprodução operacionalmente autônoma do sistema jurídico, acarretando, com isso, a perda da relevância normativo-jurídica dos textos constitucionais na orientação das expectativas normativas.

O conceito de Constituição adotado pelo autor é aquele fundado no modelo sistêmico de Luhmann<sup>2</sup>, associado à noção moderna de ‘constitucionalização’. Conseqüentemente, naquelas realidades (periféricas), não seria possível perceber o direito da sociedade moderna como autopoietico (ou seja, capaz de se autoproduzir consistentemente a partir de seus próprios critérios, códigos e programas). Neste sentido:

(...) direito e política constituem sistemas alopoieticamente determinados, na medida em que não reproduzem operacionalmente por diferenças, critérios e elementos próprios, mas são difusa e instavelmente invadidos, na sua reprodução operacional, por diferenças, critérios e elementos de outros sistemas sociais. (NEVES, 2011, P. 174)

Enquanto enfrenta a questão relativa à relação entre texto e realidade constitucionais, que é abordado pelo autor em termos de ‘concretização’ das normas constitucionais, Marcelo Neves define, negativamente, a constitucionalização simbólica em termos de déficit de concretização jurídico-normativa do texto

---

2 A Constituição aparece como condição da reprodução autopoietica do direito moderno, pois possibilita seu fechamento normativo e operacional, fornecendo o limite interno para a capacidade de aprendizado do direito positivo. Isso significa que a Constituição, definida nesses termos, impede que o sistema jurídico seja bloqueado por diversas expectativas conflitantes de comportamento que emanam do contexto hipercomplexo da sociedade moderna.

constitucional, que faz com que o mesmo perca sua capacidade de orientação generalizada das expectativas normativas.

Contudo, o autor também observa que, no plano da fundamentação político-ideológica, a constitucionalização simbólica desempenharia um papel ativo no sentido de encobrir problemas sociais, obstruindo transformações efetivas e conseqüentes da sociedade.

Dos efeitos negativo e positivo que a constitucionalização simbólica pode apresentar, o professor José Luis Quadros (2011) infere as seguintes conseqüências:

Identificada a força simbólica de um texto, a sociedade pode se organizar e lutar pela concretização das normas ali previstas, reivindicando o fim da atuação deturpada da norma, dessa forma, uma norma que não estava destinada a ter força normativa pode vir a ter. Em contrapartida, a sociedade, pode perder a confiança no sistema jurídico e cair em uma inércia que impedirá a obstruirá, em parte, a evolução dos direitos.

Trazendo as considerações de Marcelo Neves para o problema da concretização da norma constitucional que confere autonomia em relação aos municípios brasileiros, poderíamos inferir, a nosso sentir, que a idéia de legislação simbólica viria bem a calhar neste caso.

Como colocado por Neves, haverá caso de legislação simbólica quando a lei seja normativamente ineficaz, ou seja, a relação hipotético-abstrata (se-então) da norma primária e da norma secundária (programa condicional) não se concretiza regularmente, não bastando que ela não alcance os fins para os quais ela foi feita. O sentido buscado pelo autor, assim, refere-se à eficácia em sentido ‘empírico’, ou seja, “*se a norma foi realmente ‘observada’, ‘aplicada’, ‘executada’ (imposta) ou ‘usada’.*” (NEVES, 2011, p. 43)

Sendo assim, partindo da afirmação posta no início deste artigo, de que a adoção do regime federalista no Brasil não decorreu bem de um acordo firmado entre as unidades do

Estado Brasileiro, mas foi imposta de cima para baixo em razão de acordo firmado entre as oligarquias que ‘dominavam’, à época, o país, podemos observar que não houve uma preocupação legítima de instituir uma descentralização política, administrativa e financeira propriamente dita, não no sentido de melhor efetivar as políticas públicas no cenário local. Mesmo no cenário da atual Constituição, conforme colocado por Santos (2008, p. 11):

(...) as experiências de descentralização hodiernas parecem ser mesmo movidas por pressões políticas associadas às limitações do papel do estado em face da globalização. Como os governos centrais comprometem-se com as políticas de ajuste fiscal, transferem as pressões populares para as esferas locais de governo, em uma estratégia de lograr governabilidade. O atendimento das demandas populares depende, por sua vez, da expectativa de cidadania da população.

Portanto, se percebe aqui o dito efeito ilusório desta norma constitucional, onde o sistema político simula reações deflagradas pela observância da norma jurídica decorrente, porém, por uma vasta gama de fatores sociais, o que se dá é uma precedência dos códigos econômico e político sobre o código do Direito.

De qualquer forma, para verificarmos a existência de uma Constituição Simbólica, segundo Marcelo Neves, não basta considerarmos um fato específico, uma norma isolada, mas sim todo o sistema normativo constitucional:

(...) Também não se confunde o problema da constitucionalização simbólica com a ineficácia de alguns dispositivos específicos do diploma constitucional, mesmo que, nesse caso, a ausência de concretização normativa esteja relacionada com a função simbólica. É sempre possível a existência de disposições constitucionais com efeito simplesmente simbólico, sem que daí decorra comprometimento do sistema constitucional em suas linhas mestras. Fala-se de constitucionalização simbólica quando o problema do funcionamento hipertroficadamente político-ideológico da atividade e texto constitucionais afeta os alicerces do sistema jurídico. (NEVES, 2011, P. 100).

Diante disso poderíamos questionar se o fato daquela autonomia efetivamente não existir apontaria para uma Constitucionalização Simbólica. Provavelmente. Mas é preciso uma análise sistêmica da norma constitucional para afirmar isso.

O fato é que referido dispositivo apresenta déficit de concretização normativa, na medida em que não alcança a devida efetividade.

Efetividade no sentido de eficácia material da norma, capaz de produzir efeitos que atinjam o fim que justificou a existência da própria norma. Não basta, portanto, a produção dos efeitos abstratos (eficácia formal), mas é preciso que a norma seja capaz de produzir efeitos concretos.

Pode-se afirmar, via de conseqüência, que a norma constitucional que trata da autonomia municipal assumiria uma função simbólica no sentido atribuído por Marcelo Neves, haja vista que, muito embora os municípios detenham a autonomia legal, na prática eles não conseguem experimentá-la por falta de condições financeiras.

Assim, conceder autonomia aos municípios sem os meios financeiros suficientes para custear as suas competências tem o mesmo efeito da dependência (efeito contrário ao da autonomia), pois o município acaba refém dos repasses dos demais entes, estabelecendo uma certa hierarquia, elemento que não aparece no sistema federalista, como bem ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A existência real de autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos hão de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá no papel em que estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema da repartição das rendas. (FERREIRA FILHO, 2005, p.44).

Neste caso, podemos concluir que o direito apontado não é efetivo, na medida em que a norma que prevê a autonomia municipal é incapaz de produzir efeitos que levem à concretização

do fim da própria norma (autonomia como independência nas esferas política, administrativa e financeira dos entes federados).

Diante deste diagnóstico, a autonomia municipal não passaria de uma liberdade disfarçada.

## **6. UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O FEDERALISMO COOPERATIVO**

Tal diagnóstico demonstra que não basta, pois, a existência da norma jurídica se esta não é capaz de produzir seus efeitos concretos. Para que isso aconteça, é necessário que existam instituições capazes de implementar as políticas públicas. A visão legalista, extremamente positivista, entende que basta a consagração legal das conquistas sociais (e neste caso a nossa Constituição Federal de 1988 seria por demais satisfatória, em razão da inumerável previsão de direitos fundamentais ali presentes), no entanto, sem um aparato burocrático comprometido com a implementação da norma não se pode deduzir a efetividade das conquistas do dever ser constitucional-legal do mundo do ser.

Mormente, para que a descentralização proporcionada pelo federalismo brasileiro tenha os êxitos pretendidos, é preciso que a autonomia local seja reconhecida e garantida. Neste sentido, Paulo Bonavides prega o fortalecimento dos municípios como forma de corroborar a própria democracia do País:

O operador do direito precisa olhar o município sob a ótica da Constituição Federal de 1988, ou seja, uma pessoa jurídica autônoma, pujante, com diversas competências, enfim, com uma gama bastante grande de atribuições para servir à população. O fortalecimento do município representa, por consequência, o fortalecimento da democracia no país. Um município atuante significa menos problemas para o Estado e, por extensão, para a União. (BONAVIDES, 2007, p. 314).

O predominante interesse local é, sabidamente, sucedâneo das atribuições constitucionais municipais, que, desde a mais

remota história constitucional brasileira, vêm se experimentando e se alargando. De fato, o poder local é o mais próximo da comunidade, aquele que mais facilmente se faz sentir e se faz cobrar, na medida em que a população se reconhece na vizinhança que a municipalidade oferece.

Para tanto, é preciso estruturar a autonomia local, retirando-lhe os grilhões da União e do Estado membro respectivo, com vistas à efetivação dos direitos fundamentais dos munícipes, tanto na esfera individual quanto na social.

Todavia, diante da realidade com que nos deparamos, fazer com que a autonomia municipal seja, de fato, reconhecida e garantida é, sem dúvida, um dos desafios do federalismo contemporâneo.

Os municípios, dependendo da realidade em que estão inseridos, assumem diversas formas, assim como o próprio Estado. O que nos parece uma tendência, seja centralizado ou descentralizado o poder, é de se garantir um ‘mínimo existencial’ para as comunas. É politicamente inviável cidade sem autonomia. Essa garantia precisa apresentar-se configurada em atribuições aos administradores locais, sob pena de torná-los meros espectadores. Assim, podemos afirmar que a autonomia local é uma unanimidade, mas a questão muda de foco no tocante ao grau dessa autonomia.

A discussão agrava-se ao vislumbrarmos que, do ponto de vista político, no cotidiano da Administração Pública local não há muitos sinais de planejamento das políticas públicas, muito embora, como pessoas jurídicas de direito público interno que são, os municípios brasileiros estejam obrigados a planejar suas receitas e despesas públicas, a fim de proporcionar o equilíbrio das contas locais.

Não há que se falar em autonomia plena sem recursos financeiros apropriados. Contudo, investir no aumento das receitas tributárias locais passa pela implementação de uma planificação, tanto na seara tributária, quanto dos gastos públicos.

Sem este planejamento, o que se observa, na atual conjuntura, é a baixa capacidade financeira e, por conseqüência, administrativa dos municípios, o que os leva, na maior parte das vezes a não concretizar os direitos fundamentais na esfera local, gerando, por parte da população, uma descredibilidade nas instituições que representam o Estado.

E o que fazer para garantir esta apregoada autonomia local? Como permitir que os municípios se fortaleçam e possam atuar de forma eficiente, como sinaliza a Constituição Federal de 1988?

A idéia é adotar o paradigma ‘desde baixo’ (OLIVEIRA e SOUZA LIMA, 2006, p. 33), isto é, analisar as necessidades das administrações municipais onde há um menor poder econômico e estabelecer regras que permitam a realização de mudanças dentro das estruturas administrativas locais, afastando, desta forma, o planejamento e a intervenção conduzidos pelo Estado nacional, como aconteceu em casos como as políticas tributárias decorrentes da experiência com o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT implementado pelo Governo Federal em 1997<sup>3</sup> ou mesmo do O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros mais recentemente proposto<sup>4</sup>, que acabam por gerar uma possível ‘dependência’ dos entes municipais em relação a políticas públicas da União<sup>5</sup>.

---

3 Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/pmat.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/pmat.html)

4 Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_comercial/municipal/modernizacao\\_gestao\\_publica/pnafm/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_comercial/municipal/modernizacao_gestao_publica/pnafm/index.asp)

5 Além disso, como se pode inferir dos projetos apontados, além da priorização dos Municípios maiores que não são necessariamente os que sofrem, como visto, da dependência financeira do repasse de recursos, a tentativa de solucionar o problema através de iniciativas nacionais passa, infelizmente, pela busca da terceirização da cobrança da dívida ativa municipal, como o projeto de administração tributária implantado na cidade de Vitória/ES.

Talvez a solução possa ser buscada a partir do próprio cooperativismo decorrente da federação brasileira estruturada na CF/88. Como cediço, tal federação é cooperativa, na medida em que se utiliza do princípio da subsidiariedade para que as entidades federativas, através da cooperação mutuam, possam alcançar um único fim, o desenvolvimento nacional.

E se esse cooperativismo, por um lado, tem gerado uma dependência econômica dos municípios em razão do aumento das transferências de recursos públicos, também está presente na CF/88 para permitir a gestão associada de serviços públicos nos espaços metropolitanos, para assegurar a realização das ações públicas necessárias à concretização dos fundamentos previstos no art. 1º da CF/88.

Por este viés, os mecanismos de cooperação previstos no artigo 241, da CF/88 configuram estratégias para a solução de problemas relacionados à escassez de recursos públicos, às diferentes capacidades gerencial e fiscal de cada ente, às desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento territorial.

Considerando que uma das razões para ausência de autonomia financeira dos municípios está na dificuldade de efetivação da arrecadação dos tributos afetos à competência municipal e que um dos obstáculos aqui vislumbrados decorre da ausência de estrutura capaz de impor as exações tributárias no âmbito municipal, porque não utilizar destes mecanismos de cooperação?

Acreditamos, neste azo, que seria válido pensar em consórcios públicos municipais, para o problema da falta de estrutura da administração tributária destes municípios e em busca de uma realização mais efetiva da norma de competência tributária municipal.

Consoante aduzido por Ferreira Pinto (2004, p. 46), os consórcios intermunicipais, entre outros mecanismos, são boas alternativas para compensar as dificuldades enfrentadas pelos entes locais:

As competências comuns podem representar importante meio para compensar a dificuldade derivada da “síndrome da simetria”, desde que se dê a elas a definição do campo de atuação de cada esfera, ou compensações financeiras pela assunção de serviços que não são propriamente da alçada municipal, porque exigem normas que o Município não pode expedir, ou, ainda, se formalizem pactos estaduais, regionais, intergovernamentais, intermunicipais, enfim, acordos, convênios, consórcios, entre e inter as diversas esferas governamentais.

Os consórcios públicos poderiam ser utilizados, por exemplo, para minimizar os custos de instalação de uma estrutura arrecadatória e de sua manutenção pelos municípios consorciados e ao mesmo tempo, a partir das experiências já existentes nos municípios maiores, proporcionar uma maior eficiência na gestão dos gastos públicos dos consorciados.

Essa seria uma forma, combinada a um planejamento dos municípios interessados, a nosso sentir, de conferir maior poder de arrecadação aos municípios, aumentando, assim, suas receitas, sem depender tanto dos repasses de outros entes e, ainda, sem violar o sistema federativo brasileiro.

## CONCLUSÃO

Muito embora a instituição do Estado federado no Brasil não tenha se dado de forma democrática, já que não partiu de um acordo entre unidades à época existentes, mas deveu-se, na ocasião da proclamação da República, a um acordo entre as oligarquias dominantes, seu intuito foi a manutenção da unidade nacional.

Sendo assim, a federação adotada foi de modelo cooperativo, em busca do desenvolvimento nacional.

Essa cooperação que passa, necessariamente, pela área tributária, leva a um sistema de repartição da receita tributária, que, contrariando o princípio da autonomia dos entes federados, tem acarretado a uma séria dependência financeira dos municípios.

Conforme observou-se, uma pequena parte dos municípios brasileiros tem sido capaz de obter suas receitas próprias, acabando por depender, em alguns casos, quase que exclusivamente dos repasses advindos de outras esferas governamentais.

Parte disso decorre da incapacidade administrativa dos municípios para efetivar a arrecadação dos tributos que lhe são próprios, a partir da competência instituída pela Constituição Federal.

Em virtude disso, a autonomia local que foi elevada pela CF/88 a princípio e, portanto, deveria ser necessariamente garantida, porque essencial à realização das políticas públicas em nível regional, não tem passado, como visto, de letra morta, denotando pela preposição do político e do econômico à norma jurídica, sua função simbólica dentro do sistema normativo, na forma como visualizada por Marcelo Neves.

Com efeito, conforme mencionado por Hely Lopes Meirelles (2006, p. 112), a concessão de autonomia política e administrativa sem a financeira transformaria a federação brasileira numa quimera.

Por óbvio, como visto, este é um problema que aflige a grande maioria dos pequenos municípios do país. Entretanto, tomamos por base o Estado de Minas Gerais, para fins de demonstrar, através da coleta de dados da arrecadação tributária dos municípios a ele integrantes, a grande disparidade existente entre a arrecadação nos pequenos e nos grandes centros.

Autores como Bonavides (2007, p. 347) e Santos (2008, p. 33) apontam para a necessidade de fortalecimento dos municípios e do incremento da participação da sociedade local na elaboração das políticas públicas, como uma forma de tentar amenizar esse déficit. Para isso é necessário voltar os olhos para a autonomia hoje conferida aos governos locais e permitir um aumento na influência destes na arrecadação tributária nacional, a fim de equilibrar a balança com a descentralização não só administrativa, mas também financeira.

Acreditamos que o caminho talvez seja apostar em uma nova forma cooperativa entre as entidades federativas que, ao invés inibir a autonomia e violar o princípio da isonomia, seja capaz de atender as exigências constitucionais e as expectativas da sociedade.

Um modelo cooperativo como o proposto pelo artigo 241, da CF, que permita aos municípios, planejarem e partilharem estrutura e experiência para fins de tornar efetiva a obtenção de receitas próprias e utilizá-las na concretização dos direitos fundamentais dos munícipes.

Essa pode ser uma alternativa para minimizar essa visível dependência municipal dos demais entes federados. É uma forma de buscar garantir que a existência de uma norma constitucional que regulamenta a autonomia possa, de fato, ser experimentada na prática pelos municípios. Não se trata apenas de uma tentativa de proporcionar a autonomia municipal apregoada pela Constituição Federal de 1988 mas, além disso, de permitir nossa República Federativa possa, de fato, constituir-se num Estado Democrático de Direito como estabelecido no artigo 1º da Carta de 1988.

Finalizamos com citação de Rui Barbosa e João Barbalho Uchoa Cavalcanti (*Apud* Saraiva, 1992, p. 193), figuras importantes na implementação do federalismo brasileiro e na realização da primeira Constituição do país, em 1891, que já naquela época pregavam que: “*A historia ensina que os paizes de liberdades municipaes são os de maior resistencia á tyrannia. É lição para aproveitar-se*”.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues, et al. Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus. Disponível em: <[www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1001.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1001.pdf)> Acesso em: 30/06/2012.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 20. ed.atual. São Paulo:Malheiros, 2007.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 16ª ed. São Paulo:Malheiros, 2001

CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 6.ed. rev. atual. Belo Horizonte:Edit. Del Rey, 2006.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 9. ed. São Paulo: Ed. USP, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 31ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERRARI PINTO, Mara Biasi et al. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. Boletim de Direito Municipal. São Paulo: Fórum, v.12, jan. 2004.

FLEURY, Sonia. “A cidade dos cidadãos”, Ser Social, (17) Julho-Dezembro, 2006. Disponível em <[http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp?cd\\_pro=36](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=36)>. Acesso em 01/07/2012.

LOBO, Rogério Leite. Federalismo Fiscal Brasileiro: Discriminação das Rendas Tributárias e Centralidade Normativa. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva & NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; REIS, Carolina dos. A ideologia dos Direitos Humanos. 29/04/2011. Disponível em <[www.joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br](http://www.joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br)>. Acesso em 02/07/2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. atual. São Paulo:Malheiros, 2006.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3ª ed. São Paulo:Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson (orgs.). *Elementos Endógenos do Desenvolvimento Regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável*. In: \_\_\_\_\_. *O Desenvolvimento Sustentável em Foco: uma contribuição multidisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2006.

PRUD'HOMME, Rémy. *Estrutura das Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Paraná*. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Governo do Paraná, 1998.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SARAIVA, Paulo Lôpo (org). *Antologia Luso-Brasileira de Direito Constitucional*. Editora Brasília Jurídica, Brasília: 1992.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. *Finanças Públicas Municipais - Trajetória e Mitos*. Conjuntura Econômica. São Paulo, out/1991. p. 1-38.

STN. *Finanças do Brasil - Dados contábeis dos municípios*. Disponível em <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)> Acesso em 23/09/2011

TRISTÃO, José Américo Martelli. *A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros. Uma avaliação do desempenho da arrecadação*. Tese (Doutorado). 2003. 181f. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf?sequence=3>. Acesso em 20/06/2012.

**Recebido em 20/07/2012.**

**Aprovado em 03/12/2012.**