



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARIA CAMILA MARINHO SILVA

**INVIABILIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS FRENTE A REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS:
IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS, JURÍDICAS E SOCIAIS**

**CAMPINA GRANDE
2023**

MARIA CAMILA MARINHO SILVA

**A INVIABILIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS FRENTE A REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS:
IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS, JURÍDICAS E SOCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo Científico) apresentado à Coordenação de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Estado e Política Tributária

Orientador: Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira

**CAMPINA GRANDE
2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586i Silva, Maria Camila Marinho.
Inviabilidade econômica dos municípios brasileiros frente a repartição das competências tributárias [manuscrito] : implicações econômicas, jurídicas e sociais / Maria Camila Marinho Silva. - 2023.
39 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2024.
"Orientação : Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira, Coordenação do Curso de Direito - CCJ. "
1. Direito tributário. 2. Competência tributária. 3. Inviabilidade econômico-fiscal. I. Título

21. ed. CDD 343.04

MARIA CAMILA MARINHO SILVA

**A INVIABILIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS FRENTE A REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS:
IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS, JURÍDICAS E SOCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso à Coordenação de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Estado e Política Tributária

Aprovada em: 29/06/2023

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Dra. Lucira Freire Monteiro
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Hertz Pires Pina Júnior
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

“A Federação Brasileira ainda está à procura de um modelo.” (Alcides Jorge Costa)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	FEDERALISMO FISCAL E OS MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERATIVOS.....	6
	2.1 Estado: evolução, finalidade e organização.....	7
	2.2 Conceito e características da federação e do federalismo no Brasil	13
	2.3 Conceito, organização e poderes do município	16
3	FEDERALISMO FISCAL E AS FONTES DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS	19
	3.1 Federalismo fiscal brasileiro.....	19
	3.2 Entendendo os tributos: função social dos tributos.....	24
	3.3 Competência tributária dos entes federativos.....	25
	3.4 Repartição das receitas tributárias	27
4	IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS, JURÍDICAS E SOCIAIS OCASIONADAS NOS MUNICÍPIOS PELO ATUAL FORMATO DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
6	REFERÊNCIAS	32

RESUMO

O presente trabalho, intitulado “Inviabilidade Econômica dos Municípios Frente a Atual Repartição de Competências Tributárias: Implicações Sociais, Econômicas e Jurídicas”, analisou os impactos causados pelo atual formato de repartições de competências tributárias estipulado pela Constituição Federal de 1988. Para isso, fez uso do método dedutivo, com meio de investigação bibliográfico e documental. Quanto aos fins técnicos da investigação, a pesquisa fez uso do método descritivo. O objeto da investigação foi estudar o pacto federativo, a repartição de competências constitucionais e o atual sistema de distribuição de receitas. Para tanto, analisou se os municípios possuem autonomia para concretizar suas responsabilidades. A partir da investigação do pacto federativo fiscal foi possível identificar os impactos sociais, econômicos e jurídicos causados pela inviabilidade econômico-fiscal do Municípios brasileiros. Desse modo, os resultados obtidos poderão auxiliar, em alguma medida, no esclarecimento geral da sociedade, assim como também traz questões que poderão ser aprofundadas posteriormente no campo de pesquisa jurídica.

Palavras-chave: Tributário; competência tributária; inviabilidade econômico-fiscal

ABSTRACT

The present work, entitled “Economic Infeasibility of Municipalities Faced with the Current Distribution of Tax Competences: Social, Economic and Legal Implications”, analyzed the impacts caused by the current format of allocation of tax competences stipulated by the Federal Constitution of 1988. of the deductive method, with means of bibliographical and documental investigation. As for the technical purposes of the investigation, the research used the descriptive method. The object of the investigation was to study the federative pact, the distribution of constitutional competences and the current revenue distribution system. To do so, it analyzed whether municipalities have the autonomy to carry out their responsibilities. From the investigation of the federal tax pact it was possible to identify the social, economic and legal impacts caused by the economic-fiscal unfeasibility of Brazilian municipalities. In this way, the results obtained will be able to help, to some extent, in the general clarification of society, as well as raising questions that can be deepened later in the field of legal.

Keywords: Tax; tax jurisdiction; economic-fiscal unfeasibility.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, intitulado “Inviabilidade Econômica dos Municípios Frente a Atual Repartição de Competências Tributárias: Implicações Sociais, Econômicas e Jurídicas”, tem como objetivo central analisar os impactos causados pelo atual formato de repartições de competências tributárias estipulado pela Constituição Federal de 1988.

O Estado possui a finalidade de promover e realizar o bem comum, mas para que esse objetivo seja alcançado, é de suma importância que desenvolva uma série de ações.

Dessa forma, é mister que conte com recursos financeiros que possibilitem a concretização de suas responsabilidades. Sendo assim, o ente estatal vai precisar desenvolver sua atividade financeira, que consiste em obter, gerir e aplicar tais recursos.

A nossa atual Carta Magna, objetivando a melhor organização e desenvolvimento dos entes, dispôs em seu artigo 1º que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Com o pacto federativo estabelecido, no artigo 18 da Constituição, conferiu aos Municípios o *status* de ente federativo autônomo, tal qual a União, os Estados e o Distrito Federal.

Diante dessas inovações, o Município passou a ter inúmeras responsabilidades. Em contraposição, devido ao atual formato de repartição das competências tributárias e as precárias bases econômicas locais, os Municípios se deparam com sérias dificuldades para concretizar todas as suas atribuições constitucionais.

Constata-se que os Municípios brasileiros não possuem autonomia financeira, mesmo sendo estabelecido em nossa Constituição Federal, uma vez que não possuem viabilidade econômica para tal, pois são dependentes das transferências repassadas pela União e pelos Estados.

Partindo dessa premissa, questiona-se: diante do atual sistema de repartição de competências tributárias, quais são as implicações econômicas, jurídicas e sociais causadas pela inviabilidade econômica dos Municípios?

Para responder esse questionamento, levanta-se o seguinte pressuposto de partida: o atual formato de repartição de competências gera a inviabilidade econômica dos Municípios, visto que eles dependem de repasses da União e dos Estados, pois não dispõem de uma base econômica forte apta a gerar receitas públicas próprias, o que termina por afetar autonomia desses entes federados, acarretando diversos problemas econômicos, jurídicos e sociais.

Vale ressaltar que o tema abordado é de especial relevância social e científica, uma vez que aborda questões de extrema importância para o bem-estar e desenvolvimento da sociedade, no que tange o desenvolvimento e a concretização das políticas públicas e, consequentemente, na qualidade de vida de toda a população.

Para atingir o objetivo de responder quais as implicações econômicas, jurídicas e sociais causadas pelo atual modelo de repartição de competências tributárias, o trabalho encontra-se organizado em três seções: a primeira fala a respeito do federalismo e dos Municípios como entes federados. Inicialmente é abordado a evolução, a finalidade e a organização do Estado. Em seguida parte-se para tratar de forma mais específica sobre o conceito e as características da federação e do federalismo no Brasil. Por fim, são colecionados o conceito, a organização e os poderes do Município no cenário brasileiro.

A primeira seção tem como finalidade fazer uma contextualização geral a respeito da temática. A segunda seção trata do federalismo fiscal e das fontes de financiamento dos Municípios. Se na primeira seção foram abordadas as responsabilidades do ente, na segunda seção foram tratados das dificuldades enfrentadas pelos Municípios na concretização dos seus objetivos. Para tanto, foram apresentados a função social do tributo, o conceito e as espécies tributárias, que são as fontes de financiamento estatal destinados à efetivação dos direitos. Em

seguida foram abrangidas a repartição das competências entre os entes federados, com intuito de demonstrar como os Municípios não possuem viabilidade econômica. Na última seção, foram apresentadas as consequências do atual formato de repartição de competências tributárias.

A fim de analisar o sistema federativo brasileiro e apresentar os impactos causados pela inviabilidade econômica dos Municípios, a presente pesquisa teve os seguintes objetivos específicos: i. estudar o pacto federativo; ii. investigar a repartição das competências constitucionais e o atual sistema de distribuição de receitas; iii. analisar se os Municípios possuem autonomia para concretizar as diversas responsabilidades. Os resultados obtidos poderão auxiliar, em alguma medida, no esclarecimento geral da sociedade, assim como também traz questões que poderão ser aprofundadas posteriormente no campo de pesquisa jurídica.

2 FEDERALISMO FISCAL E OS MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERATIVOS

Com o passar dos anos, o interesse público nos Estados modernos se tornou algo muito complexo. Para que a Administração Pública pudesse atender as necessidades da população, foi de suma importância o surgimento de formas de organização do poder e repartição de atribuições entre os entes regionais, o federalismo foi um desses mecanismos Streck (2014,

p. 29)

Aprender sobre o federalismo irá facilitar o estudo sobre o entendimento das responsabilidades de cada ente federativo, que está dividida em: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Sendo assim, para que possamos analisar quais os impactos causados pela precária distribuição das competências tributárias nos Municípios, é necessário, inicialmente, conhecer a evolução, finalidade, organização e estrutura do Estado para esmiuçar o conceito e as características da Federação e do Federalismo, até que, no fim deste capítulo seja discutido sobre a emancipação dos Municípios como entes autônomos, componente da estrutura federativa do Estado brasileiro.

2.1 Estado: evolução, finalidade e organização

A evolução das relações interpessoais e a modernização das estruturas sociais fizeram com que surgisse a necessidade dos indivíduos se organizarem politicamente. Nesse contexto, surge o Estado. Os autores divergem sobre as origens e surgimento do Estado. De acordo com Bobbio (2007, p. 73):

O Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa).

Para Dallari (2003, p. 52), as principais teorias que procuram explicar a formação originária do Estado, são duas: a primeira afirma a formação natural do Estado, isto é, foi um processo espontâneo, tendo sido constituído de maneira gradual para atender as necessidades dos indivíduos:

Teorias que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado, não havendo entre elas uma coincidência quanto à causa, mas tendo todas em comum a afirmação de que o Estado se formou naturalmente, não por um ato puramente voluntário.

Já a segunda teoria sustenta a formação contratual do Estado, que indica a vontade de alguns ou todos os homens pactuarem um contrato social, em que os indivíduos abdicam da sua liberdade para se submeter às leis:

Teorias que sustentam a formação contratual dos Estados, apresentando em comum, apesar de também divergirem entre si quanto às causas, a crença em que foi a vontade de alguns homens, ou então de todos os homens, que levou à criação do Estado. De maneira geral, os adeptos da formação contratual da sociedade é que defendem a tese da criação contratualista do Estado. (DALLARI, 2003, p. 52).

Para fins de nosso estudo, interessa em especial a questão da formação contratual do Estado que iniciou na Idade Moderna. O Estado moderno, em sua primeira versão (absolutista), nasce da ultrapassagem do período medieval. Percebe-se, portanto, que não há um processo evolutivo do Estado, mas sim uma ruptura com o modelo anterior, conforme explica Streck (2014, p. 25):

Cada momento histórico e o correspondente modo de produção (prevalecente) engendram um determinado tipo de Estado. Observe-se, assim, que o Estado moderno, em sua primeira versão, nasce das necessidades do capitalismo ascendente, na ultrapassagem do período medieval. Ou seja, o Estado não tem uma continuidade (evolutiva), que levaria ao aperfeiçoamento; são as condições econômico-sociais que fazem emergir a forma de dominação apta a atender os interesses das classes hegemônicas.

O período absolutista tem como um dos principais teóricos Hobbes, que com a sua visão positiva do Estado, introduz uma nova fundamentação de poder, dessa vez, com bases filosóficas e consensuais, no seu livro “Leviatã”. Segundo Bonavides (2008), a teoria tem como base o contrato social, em que os indivíduos deixam o estado de natureza repleto de guerras, violência e terror, onde desfrutam de uma liberdade absoluta, porém fatal. Para que o ser humano pudesse ter a certeza da sua conservação, era necessário passar desse estado de selvageria, para o de sociedade. Contudo, Bonavides (2008, p. 39) expõe as consequências desse modelo de socialização:

Mas havia um preço a pagar pelas garantias que seriam auferidas. Consiste na alienação de todas as liberdades, trasladadas ao Estado, senhor absoluto da vida e dos comportamentos humanos, pelo menos segundo a tese implícita nessa singular doutrina com que a razão buscou edificar o Estado Moderno. O Homem perdia a liberdade, mas ganhava, em troca, a certeza da conservação.”

Diante disso, podemos concluir que o pensamento contratualista fundamenta a origem do Estado a partir de um acordo de vontades (contrato social) que põe fim ao estágio pré-político (estado de natureza) e, finalmente, dá início ao Estado Civil.

Nessa primeira versão do Estado moderno, a forma estatal é construída na ideia de soberania, isto é, a concentração de poder está centralizada na figura do monarca. Sua primeira versão, foi fundamental para os propósitos da burguesia no surgimento do capitalismo, abrindo mão do poder político por razões econômicas. Conforme explica Streck (2014, p. 41):

Com efeito, como instituição centralizada, o Estado, em sua primeira versão – absolutista –, foi fundamental para os propósitos da burguesia no nascedouro do capitalismo, quando esta, por razões econômicas, “abriu mão” do poder político, delegando-o ao soberano, concretizando-se *mutatis mutandis*, aquilo que Hobbes sustenta no Leviatã.

Somente a partir do ano 1789, com as Constituições Francesas da Revolução, surgiu o primeiro Estado constitucional, começando a limitar o poder do monarca e trazendo a noção de povo que cria a representação e que toma consciência do que é poder constituinte e poder constituído. Inicia-se, portanto, a segunda versão do Estado Moderno, que converte o Estado absoluto em constitucional.

Diante do exposto, podemos observar as duas formas de governo estabelecidas durante o processo de evolução do Estado: a Monarquia e a República. Como podemos ver, elas tratam da relação estabelecida entre governantes e governados. Isto é, a forma em que o Estado exerce seu poder sobre o povo. Na Monarquia o poder é vitalício, hereditário e se concentrava na mão do rei. Já a República tem o seu surgimento na ruptura com o Estado Absolutista, com o aparecimento do Estado constitucional, contando com o poder do povo para as tomadas de decisões. Nessa linha, Dallari (2011, p. 190) afirma:

O governo republicano é aquele em que o povo, como um todo, ou somente uma parcela do povo, possui o poder soberano; a monarquia é aquele em que um só governa, mas de acordo com as leis fixas e estabelecidas, enquanto no governo despótico, uma só pessoa, sem obedecer a leis e regras, realiza tudo por sua vontade e seus caprichos.

Importante salientar que os primeiros Estados constitucionais tiveram sua origem a partir do século XVIII. Surgiram devido às revoluções burguesas que não mais se contentavam com os poderes econômicos conquistados anteriormente, buscando, desta vez, tomar para si o poder político também, além do econômico já conquistado. Para que este poder político fosse legitimado, a ruptura com o Estado absoluto deveria acontecer de forma legal, isto é, sustentado por uma estrutura normativa, a partir de uma Constituição. Nesse sentido, afirma Streck (2014, p. 41):

Na virada do século XVIII, entretanto, essa mesma classe não mais se contentava em ter o poder econômico; queria, sim, agora, tomar para si o poder político, até então privilégio da aristocracia, legitimando-a como poder legal-racional, sustentado em uma estrutura normativa a partir de uma “Constituição” – no sentido moderno do termo – como expressão jurídica do acordo político fundante do Estado.

Com a Revolução Francesa, a burguesia, finalmente, dá início ao seu poder político. Tal evento possibilitou o surgimento de outras formas estatais fundamentadas no contratualismo. É possível identificar a sua origem com a Constituição da França de 1791. Têm-se, portanto, o início do Estado constitucional, que incorpora três distintas formas de organização estatal que surgem com as revoluções populares e, conseqüentemente, com a expansão e criação de novos direitos fundamentais. Sendo assim, os novos modelos de organização estatal são: Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático-Participativo. Segundo, Bonavides (2010, p. 43):

De sua inauguração até os tempos correntes, o Estado constitucional ostenta três distintas modalidades essenciais. A primeira é o Estado constitucional da separação de Poderes (Estado Liberal), a segunda, o Estado Constitucional dos direitos fundamentais (Estado Social), a terceira, o Estado constitucional da Democracia Participativa (Estado Democrático-Participativo).

O Estado Liberal tem a sua formação e maturação entre os séculos XVII e XX. Esse período foi marcado por diversas tensões sociais, políticas e econômicas, tais como o surgimento do Estado Moderno, a ascensão da burguesia, surgimento e predomínio do mercado. De acordo com Maioli (2012, p. 113):

Até então, a sociedade da época convivia com o domínio da Igreja Católica sobre o pensamento e a fé das pessoas, que marcava de forma opressora o comportamento de seus seguidores, restringindo por demais a liberdade de expressão e de pensamento. Era natural haver um desejo de romper completamente com o sistema outrora existente, em que a liberdade era restringida por esse poder absoluto da Igreja e das Coroas, que, por acreditarem serem a manifestação da autoridade divina sobre o seu reino, exerciam seu poder sem limites e cometiam inúmeros abusos.

Desse modo, o pensamento dominante dava ênfase no homem como ser individual

preocupado consigo mesmo. O grande ideal da Revolução Francesa era a liberdade em todos os aspectos: política, econômica e individual. O Estado, nesse período, exercia apenas um papel de garantidor das liberdades e dos direitos e não intervinha nas relações entre os particulares, nem no mercado ou em atividades comerciais e financeiras (MAIOLI, 2012, p. 113). No entanto, toda liberdade conferida e a diminuição da participação do Estado fez aumentar ainda mais as desigualdades, uma vez que era assegurado uma igualdade formal, mas não substancial. Nesse sentido, Baracho (2000, p.167) afirma:

O paradigma liberal foi superado em razão de sua incapacidade de ver o caráter público da própria dimensão privada, pela redução que empreende do privado à esfera do egoísmo, da propriedade privada absoluta, e, conseqüentemente, por fazer do âmbito formal um fim em si mesmo, uma proteção velada do status quo burguês, uma mera defesa da propriedade privada e dos interesses dos grandes capitalistas, por desconsiderar, assim, as formas de vida concretas, e, em suma, por seu apego incondicional ao indivíduo isolado e egoísta.

No que tange ao plano econômico, o modelo liberal propiciou relações de exploração entre indivíduos economicamente mais frágeis, pelos detentores de riqueza. Nas palavras de Fonseca (2000, p. 70):

Os princípios liberais se esgotaram na defesa de uma liberdade abstrata que acabou por sufocar o próprio cidadão que dela era titular. A

sustentação da liberdade como um apanágio do homem, decorrente da própria natureza, se esvaiu por entre os meandros da relação concreta entre o capitalista, detentor dos meios de produção, e o operário que prestava o seu trabalho. Essa relação degenerou em exploração.

Sendo assim, o liberalismo não garantiu a liberdade e igualdade dos indivíduos, ao contrário, houve uma intensificação das desigualdades socioeconômicas, uma vez que a liberdade defendida era apenas a dos burgueses, exercida em favor das suas ideias. Em contraposição, emerge o Estado Social. Pode-se dizer que o Estado Social surge como uma resposta ao Liberalismo. Pretendeu criar uma sociedade mais equânime, na qual prevaleceria a igualdade material entre os indivíduos. Essa equidade era garantida por meio de ações estatais comprometidas em garantir saúde, educação, proteção à velhice, lazer, etc. Para Silva (1999, p. 119):

O Estado Social nascido no século XX como consequência do clamor das massas e dos desafios econômicos postos a seu cargo é o Estado Social Material, aquele modelo de Estado historicamente determinado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e que veio superar o neutralismo e o formalismo do Estado Liberal. O adjetivo “social”, dessa maneira, refere-se “à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social”.

Nesse modelo, há uma hipertrofia do que é público e uma atrofia do que é privado. Desse modo, o Estado cresce de forma acentuada para atender as demandas sociais e para ocupar o espaço que o paradigma liberal deixou (PISKE e SARACHO, 2018, p. 10). No entanto, o modelo de Estado Social passou a entrar em crise, uma vez que não conseguiu atender todas as demandas sociais, causando um endividamento público, caminhando para uma crise da cidadania e da democracia. Nesse sentido, de acordo com Piske e Saracho (2018, p. 10):

O Estado Social não cumpriu as metas programadas, gerando uma grave crise na sua estrutura, enfraquecendo-se por completo, ao fim da guerra fria. A vitória do capitalismo em face do socialismo teve como consequência o modelo do Estado Democrático de Direito, no sentido de um neoliberalismo tendo como propósito o fortalecimento do mercado global e a hegemonia dos blocos econômicos e a relativização do Estado Soberano e as suas consequências – atuais problemáticas do Estado Democrático de Direito, dentre outras.

Posto isto, o Estado Democrático de Direito deve ser entendido dentro do espectro da evolução do Estado Liberal ao Estado Social e adiante (MORAES, 2014, p. 277). Existem duas concepções que versam sobre o Estado Democrático de Direito: a dos lógicos formalistas e a dos que buscam a investigação do seu conteúdo (FERREIRA, 1989, p. 32). Para os lógico-formalistas, Estado de Direito é todo aquele que se submeta ao império da lei. Já para os segundos, Estado de Direito é o Estado oriundo das conquistas do liberalismo (MORAES, 2014, p. 278).

A inovação trazida por esse modelo se dá precisamente na atuação pela inserção da lei fundamental do Estado Democrático nas estratégias de justiça política (CANOTILHO, 2001, p. 459). José Afonso da Silva (1999, p. 123) consegue traduzir muito bem o que vem a ser o significado de Estado Democrático de Direito:

A configuração do ‘Estado Democrático de Direito’ não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera em medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do ‘status quo’.

Dessarte, submete-se às leis que asseguram igualdade e transformações sociais. Nesse sentido, para Canotilho (2001, p. 243) “a lei, no estado de direito Democrático-Constitucional, não é um ato livre dentro da constituição; é um ato, positiva e negativamente, determinado pela lei fundamental”. Nesse sentido, a Constituição impõe limites positivos e negativos à lei, o legislador só pode alcançar os fins estabelecidos pela Constituição.

Seguindo essa linha, partindo para o Estado Democrático de Direito brasileiro, Canotilho (2001, p.23) fala que a Constituição brasileira de 1988 é fruto da queda de um regime ditatorial e traduz a tomada de consciência e os desejos da maioria excluída da população por profundas mudanças sociais traduzidas nas narrativas constitucionais emancipatórias das normas programáticas e em sua força de transformação da sociedade. No artigo 1º, III, da Carta Magna, tem-se assegurado o princípio da dignidade humana. Segundo esse princípio, é garantido a todo ser humano as necessidades vitais. Sendo assim, em um Estado Democrático de Direito, é mister que os princípios e as limitações constitucionais devam ser assegurados. Logo, com o princípio da dignidade da pessoa humana, constata-se que é o Estado que existe em razão do indivíduo, uma vez que o homem constitui a finalidade primordial e não o meio da atividade estatal. Visto que o Estado, conforme já vimos, possui a função de assegurar ao indivíduo seu direito de existir com dignidade e de protegê-lo ante eventuais ameaças da própria sociedade. De acordo com Abraham (2010, p. 21) “O Estado é a forma de associação coletiva capaz de proporcionar os meios necessários para a existência digna e satisfatória do homem.”

Diante disso, pode-se dizer que é o meio de desenvolvimento e organização da vida em sociedade, o seu fim, basicamente, é a realização do bem comum. Para Harada (2018,

p.29):

Basicamente, a finalidade do Estado é a realização do bem comum. A noção de bem comum é difícil e complexa. Podemos conceituá-lo como sendo um ideal que promove o bem-estar e conduz a um modelo de sociedade, que permite o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, ao mesmo tempo em que estimula a compreensão e a prática de valores espirituais. Para o atingimento dessa finalidade, o Estado desenvolve inúmeras atividades, cada qual objetivando tutelar determinada necessidade pública.

Encerrada a discussão acerca da evolução e finalidade do Estado, ponto importante para fundamentar tópico sobre a função social dos tributos e o custo dos direitos, assunto que será abordado no próximo capítulo do presente trabalho, partiremos para a explanação relativa à forma de Estado, outro assunto de relevância no tocante a Federação e Federalismo.

As formas de Estado demonstram como o poder público se organiza dentro de um território. Essa organização trata da descentralização político-administrativa, assunto que será abordado em tópico posterior. Por ora, é necessário saber que o Estado moderno e contemporâneo tem assumido, basicamente, duas formas: Estado Unitário e as Sociedades de Estado. O Estado Unitário se caracteriza por sua centralização política, ou

seja, existe apenas um único poder central, o qual é responsável por todas as atribuições políticas, não havendo compartilhamento de responsabilidades.

Desse modo, não há uma outra fonte de poder ou divisão territorial de poder político. Logo, o controle das decisões governamentais está nas mãos do governo nacional, isto é, não existem governos estaduais ou municipais com poderes políticos constitucionais, mas apenas agências locais do governo central. Há, pelo menos, três tipos de Estado Unitário: Estado Unitário Puro, que ocorre quando o governo central exerce sozinho o poder, tratando-se, portanto, de uma centralização absoluta; Estado Unitário Descentralizado Administrativamente, em que o governo central concentra as decisões políticas, contudo descentraliza a execução dessas decisões, desse modo, as regiões autônomas recebem competências administrativas, que pode ocorrer em nível municipal, departamental ou regional; Estado Unitário Descentralizado Administrativamente e Politicamente, em que após a tomada de decisão pelo governo central, os entes adquirem alguma autonomia política decidindo no caso concreto o que deve ser feito para executar as políticas públicas definidas (GADELHA, 2017, p. 8)

Já as Sociedades de Estado são uma das formas clássicas de Estado. Elas se dividem em Confederação (ou Sistemas Confederados) e Federação (ou Estado Federativo).

Os Sistemas Confederados (ou Confederações) são aqueles em que os Estados-Membros são politicamente mais fortes do que o governo central, que é um mero coordenador de esforços. Assim, cada Estado-Membro tem suas próprias leis, mas concorda em abrir mão de parte de seu poder de legislar para ter uma legislação comum com os demais membros da confederação, visando a obter vantagens decorrentes da integração sem perder soberania política. Por exemplo, os Estados-Membros têm um único Banco Central, uma única política de imigração, um sistema de tributação integrado etc.

As Federações (também conhecidas por Estados Federais ou Estados Federativos) comportam a verdadeira descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema. A soberania é uma, e a Constituição reserva aos integrantes autonomia, maior ou menor, conforme o país, que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos em sua Constituição.

No próximo tópico, será explanado de forma mais ampla o conceito e as características da forma de Estado assumido pelo Brasil, isto é, será abordado a Federação e o federalismo no Brasil, perpassando pela diferença conceitual entre ambos, visto que são

pontos de suma importância para compreendermos as competências de cada ente federativo.

2.2 Conceito e características da federação e federalismo no Brasil

Para facilitar o entendimento das responsabilidades de cada ente da Federação, é mister compreendermos a forma do Estado brasileiro. Neste item serão abordados o conceito e as características da federação e do federalismo no Brasil, mas antes é de suma importância fazer a distinção conceitual entre ambos.

Muitos autores têm feito essa distinção entre a federação e o federalismo, apesar de certa parte da doutrina afirmar que a distinção constitui duas perspectivas diferentes do mesmo fenômeno. De acordo com Baracho (1994, p. 50):

O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às ideias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da diversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as

unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-se, também, o federalismo ao pluralismo, bem como à ideia de descentralização.

Portanto, em concordância com o autor, entende-se por federalismo uma dimensão da teoria política que busca tratar da generalidade do sistema federal, isto é, das ideias e aspectos em comum a todo o sistema que seja estruturado federativamente. Já a federação, por sua vez, revela uma aplicação concreta do federalismo, ou seja, está centrada nas organizações possíveis que permitem a descentralização das competências. Neste sentido, Lassance (2012, p. 23) afirma:

O federalismo foi a principal bandeira em torno da qual se formou a coalizão de atores e de interesses políticos que levaram à derrocada do Império e à instauração da República, em 1889. Instituído no Brasil em 1889, o modelo republicano presidencialista e federativo teve a experiência norte-americana como principal inspiração do que veio a ser chamado de “Estados Unidos do Brasil”.

Apesar de ter sido inspirado no modelo norte americano, o surgimento do federalismo brasileiro aconteceu de maneira oposta, isto é, enquanto nos Estados Unidos da América houve um pacto entre os entes autônomos, o que ocorreu no Brasil foi a descentralização do Estado unitário. Na visão de Gadelha (2017, p. 14):

Federalismo é um modo de organização política de um país, que possibilita o exercício do poder em grandes territórios, geralmente com grandes diversidades cultural, econômica e social, mediante a divisão administrativa dos governos em unidades subnacionais: estados, províncias, condados, municípios, cidades, distritos etc., subordinados a um governo central e soberano.

Dito isso, o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, complementado pelo artigo 18 do mesmo dispositivo, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em que cada ente é autônomo e possuidor da tríplex capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Diante disso, o nosso país adota a espécie federal de Estado e tem como princípios basilares

a autonomia dos entes federativos.

A Federação, trata de uma forma de organização política em um território, baseado no compartilhamento de legitimidade e decisões entre mais de um nível de governo, conforme explica Nóbrega (2016, p. 155):

O Estado federal pode ser definido como a associação de entidades autônomas, que aderem a um pacto indissolúvel, sem qualquer hierarquia entre eles, criando uma entidade central, que corporifica o vínculo federativo. Como características comuns a todos os Estados federais podemos citar: (i) repartição de competências e de rendas pela Constituição; (ii) autonomia; (iii) rigidez constitucional; (iv) indissolubilidade do vínculo; (v) representação das unidades federativas no Poder Legislativo central; (vi) existência de um tribunal constitucional; (vii) intervenção para manutenção da federação.

Sobre as características mais presentes na Federação, citadas por Nóbrega (2016), no que se refere à repartição de competências e rendas, ela tem sua importância, pois serve para manter o equilíbrio da Federação, uma vez que distribui as responsabilidades para cada ente federativo. Essa característica é importante para evitar a perda ou redução da autonomia, o que poderia gerar, inclusive, rompimento da federação.

Seguindo o mesmo raciocínio, Streck (2016, p. 164) explica que para haver descentralização dos entes utilizando a federação como mecanismo, é de suma importância que as competências dos mesmos sejam repartidas de forma rígida:

A Federação, como estratégia de descentralização do poder político, implica uma repartição rígida de competências entre o órgão do poder central, denominado União, e as expressões das organizações regionais, mais frequentemente conhecidas por Estados-Membros, sendo que estes participam naquela via representação, ou, ainda – como no caso brasileiro –, de um terceiro nível de competências: o Município.

Já a autonomia, por sua vez, atributo que mais caracteriza um Estado Federal, se divide em três níveis: político, administrativo e financeiro. A autonomia política compreende a competência para legislar sobre assuntos delimitados pela Constituição; competência para os entes federados participarem de decisões do poder central e as competências privativas, relacionadas à função de fornecer bens e serviços. Já a autonomia administrativa confere capacidade às entidades descentralizadas de se organizarem administrativamente de forma a cumprirem as tarefas que lhes foram atribuídas. Por último, a autonomia financeira compreende o poder de arrecadar, gerir, terorçamento próprio, desembolsando dinheiro e valores públicos de forma independente das demais esferas.

Por fim, é importante destacar que a federação é indissolúvel, isto é, refere-se à impossibilidade do direito de secessão, ou de rompimento, uma vez criado o pacto federativo. Desse modo, nenhum dos entes podem romper o pacto federativo.

Sendo assim, a federação, forma de Estado assumida pelo Brasil, se organiza por meio da coexistência de mais de um centro de poder que detém autonomia, o que possibilita maior grau de descentralização do poder. Mesmo não sendo igual em todos os países, na contemporaneidade, é adotada por vários governos.

Além disso, existem várias classificações para os Estados federais, é importante discorrer para compreender onde o Brasil se enquadra entre as organizações políticas existentes. Apesar de existir diversas classificações, aqui serão abordadas apenas duas:

classificação quanto à formação e quanto à forma de organização. Segundo Lenza (2016, p. 503), em relação à formação, o federalismo pode ser por agregação ou desagregação:

No federalismo por agregação, os Estados independentes e soberanos resolvem abrir mão de parcela de sua soberania para agregar-se entre si e formar um novo Estado, agora, federativo, passando a ser, entre si, autônomos. O modelo busca uma maior solidez, tendo em vista a indissolubilidade do vínculo federativo. Como exemplo, podemos citar a formação dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suíça. Por sua vez, no federalismo por desagregação (segregação), a Federação surge a partir de determinado Estado unitário que resolve descentralizar-se, “em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência”.

O Brasil é um exemplo de federalismo por desagregação que surgiu com a Proclamação da República em 1891, ou seja, antes da proclamação o nosso país era um Estado Unitário. Com a Constituição de 1891, se dividiu em outros entes que ganharam autonomia, em virtude de ditames políticos.

Já no que tange a classificação quanto à forma de organização, têm-se os modelos competitivos e cooperativos. Segundo Lenza (2016, p. 504):

No federalismo dual, a separação de atribuições entre os entes federativos é extremamente rígida, não se falando em cooperação ou interpenetração entre eles. O exemplo seriam os Estados Unidos em sua origem. Flexibilizando a rigidez do modelo dual (clássico), sobrevém o modelo cooperativo, especialmente durante o século XX, com o surgimento do Estado do Bem-Estar Social, ou Estado-providência. Nesse modelo, as atribuições serão exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo-se uma verdadeira aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto. Assim, modernamente, percebe-se, cada vez mais, uma gradativa substituição do federalismo dual pelo cooperativo.

O modelo brasileiro é o cooperativo, uma vez que com a finalidade de amenizar as desigualdades regionais, para atingir um maior equilíbrio entre os entes, existe a colaboração na distribuição da competência, através de responsabilidades planejadas e articuladas entre si. Posteriormente, nos capítulos seguintes essas classificações serão analisadas de maneira mais profunda. Seguindo esse raciocínio, de acordo com Dias (2021, p.6):

O Federalismo Brasileiro se classifica em sua composição histórica num federalismo de desagregação, onde o Estado Federalista descentralizou suas funções. Quanto a sua competência, trata-se de federalismo cooperativo em que o equilíbrio e autonomia dados aos entes federados pela Constituição Federal, possibilita o compartilhamento da prestação de serviços em vários assuntos, tais como saúde, meio ambiente, cultura, habitação, entre outros [...].

Entende-se a cooperação como um meio de favorecer o desenvolvimento das relações entre os entes federativos. Inclusive, o próprio conceito de federalismo indica essa aproximação entre os governos, em que trabalham de maneira colaborativa. Segundo Reverbel (2008, p. 124):

A cooperação estende-se aos Municípios, que se unem para a

execução de tarefas comuns que satisfaçam seus próprios interesses. O poder administrativo executa estas tarefas atendendo aos objetivos e aos anseios dos Municípios e dos Estados interessados na realização delas. Tal mecanismo é utilizado para a construção de estradas e para a abertura de universidades, por exemplo. Estes mecanismos foram necessários para facilitar as relações sociais existentes em um território densamente povoado, levando a uma distribuição das tarefas, bem como a distribuição da renda.

O Direito Constitucional brasileiro elevou os Municípios à ente federado. Eles assumem tarefas importantes para o bem dos cidadãos. Logo, percebe-se como a descentralização e a cooperação atingem o âmbito municipal, o que é de suma importância para a concretização das políticas públicas, principalmente em territórios extensos e densamente povoados. No ponto a seguir, será visto a importância da cooperação na esfera municipal será aprofundada.

2.3 Conceito, organização e poderes do município

Nesse tópico serão expostos o conceito, organização e a competência do ente federado Município, revelando sua importância enquanto ente federativo que integra a estrutura político-administrativa do Estado Federado Brasileiro. De acordo com Meirelles (1990, p. 127), o Município pode ser conceituado a partir de três aspectos diferentes, os quais sejam: sociológico, político e jurídico:

Do ponto de vista sociológico, o Município Brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local. Sob o aspecto político, o Município Brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts 18,29 e 34, VII, “c”). Na ordem legal, o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º).

Em relação ao terceiro conceito, como pessoa jurídica de direito público interno, possui vida própria, com seus direitos e obrigações. Como pessoa jurídica, os Municípios têm representante, domicílio e foro onde pratica e responde por seus atos. O representante é o prefeito. Só o prefeito representa e vincula o Município nos seus atos e relações civis, administrativas, políticas, e, por norma processual, ativa e passivamente em juízo (MEIRELLES, 1990, p. 129)

O domicílio do Município, diz o artigo 75, III, CC, é o lugar onde funcione a Administração Municipal, abrangendo todo o Distrito em que se localiza a Administração; já o foro dos municípios é o da comarca a que o seu território pertence. Foi somente com a Constituição Federal de 1988 que os Municípios foram estabelecidos como uma entidade estatal dotada de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Além disso, tornou o Município o ente responsável pelas políticas urbanas, em um cenário marcado por ampliações dos direitos sociais, ampliando as competências dos governos municipais. Para Fabriz (2002, p. 104):

Essa mudança na estrutura federativa do Brasil diferencia-se da estrutura básica que caracteriza um Estado Federal, em que o poder estatal configura-se a partir de uma distribuição que se caracteriza pela dualidade

(União e Estados Federados) sobre um mesmo território e o mesmo povo.

Seguindo o mesmo raciocínio, para Streck (2014, p. 165), do ponto de vista interno emergem, de regra, duas ordens jurídicas: a União e os Estados-Membros. No federalismo brasileiro, os municípios desfrutam de autonomia similar à dos Estados- Membros, pois possuem um campo de atuação, leis e autoridades próprias por força do reconhecimento constitucional.

Por ser uma entidade estatal, o Município desfruta de autonomia administrativa, legislativa, política e financeira. A autonomia foi uma das grandes modificações inseridas pela Carta Magna, uma vez que dispõe de suas próprias leis, sobre assuntos de interesse local, sempre em conformidade com as competências dispostas no texto constitucional (FABRIS, 2002, p. 108).

De acordo com Meirelles (1990, p. 129), em sua obra de Direito Municipal:

Como entidade estatal, o Município Brasileiro desfruta de autonomia político-administrativa no que diz respeito à sua auto-organização, à eleição de seus governantes e à condução dos negócios de seu interesse local, tais como instituição e arrecadação de seus tributos, aplicação de suas rendas e organização de seus serviços. No exercício dessas atribuições, caracterizadoras de sua autonomia, o Município atua em absoluta igualdade de condições com a União e o Estado, devendo obediência apenas à Constituição da República e à do Estado a que pertence, bem como às leis que, por determinação constitucional, lhe impõe regras de conduta na gestão de seus negócios.

Desse modo, assegura-se a auto-organização, por meio de uma lei orgânica elaborada e promulgada pela câmara de vereadores; o autogoverno, exercida pelo prefeito e vereadores; a autolegislação sobre assuntos de interesses locais e sobre outros assuntos de forma suplementar; e a autoadministração, para arrecadar os tributos da sua competência, aplicar as receitas e prestar serviços à comunidade (PENALVA, 2011, p. 212).

Essa autonomia, nos aspectos políticos, administrativos e financeiros estão depreendidos nos artigos 29 a 31, 156, 158 e 159 da Constituição Federal de 1988, tais dispositivos outorgou-lhes, por exemplo, o poder de elaborar suas próprias constituições. Por sua vez, as chamadas leis orgânicas preveem eleições para prefeito, acabando com as nomeações. Além das competências privativas, dispostas no artigo 30 da CF/88, também foram atribuídas competências comuns com a União, Estados e Distrito Federal, especificadas no artigo 23 da CF/88. No que se refere à questão tributária, a Constituição ampliou a competência impositiva (art. 156, CF/88), bem como aumentou a participação nos tributos federais e estaduais partilhados (art. 158 e 159, CF/88).

Outro ponto bastante relevante em relação aos Municípios é o sentido da participação. Primeiramente, a participação é tomada no sentido de valorizar a vontade política de todos os entes na construção da soberania. É também tomada no sentido de cooperação e ampliação da autonomia, obtida por meio da repartição das competências (PENALVA, 2011, p. 213).

As responsabilidades de competência dos Municípios explícitas na Constituição Federal abrangem: a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, V, CF/88); b) manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, os programas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental (art.30, VI, CF/88); c) prestar os serviços de atendimento à saúde; d) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do

parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF/88); e) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, IX, CF/88).

Há também outras responsabilidades compartilhadas com os âmbitos federal e estadual emunicipal, que são: a) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II, CF/88); b) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (art. 23, III, CF/88); c) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, V, CF/88); d) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, CF/88); e) preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII, CF/88); f) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII, CF/88); g) promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais (art. 23, IX, CF/88); h) promover programas de saneamento básico (art. 23, IX, CF/88); i) combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, CF/88); j) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI, CF); e l) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII, CF/88).

É de suma importância destacar que nesse último caso, por não haver de forma clara as competências de cada um no que tange as funções essenciais como a saúde, educação, segurança, por exemplo, nesses casos a União, os Estados e os Municípios possuem dificuldades em definir as responsabilidades e a fonte de financiamento. Isso acaba dificultando o fornecimento dos serviços com qualidade (FERREIRA NETO, 2017, p. 16).

Como visto, uma das grandes revoluções do Direito Constitucional no Brasil foi consagrar aos Municípios o *status* de ente federado. Isso posto, podemos inferir a grande importância dos Municípios no nosso Direito, visto que assume tarefas extremamente importantes para o bem da sociedade, uma vez que possuem um contato muito mais direto com os cidadãos, podendo ver de perto quais as necessidades da localidade em que se insere. No entanto, apesar de ter sua autonomia assegurada constitucionalmente, é perceptível a inviabilidade dos mesmos. Como afirma Leal (2012, p. 68):

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, veríamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A ação dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc.

Desse modo, a descentralização tratava-se de um processo de redemocratização das estruturas de poder, de forma que as políticas sociais fossem transferidas até a esfera local, onde poderiam ser melhor desenvolvidas. No entanto, de acordo com uma perspectiva dominante entre os economistas, esse fortalecimento dos Municípios alimentou a ingovernabilidade, devido à perda de receitas da esfera federal, à incapacidade técnica e o aumento das demandas por ampliação e efetividade dos direitos sociais (PENALVA, 2011, p. 212).

Dito isso, é importante salientar que as responsabilidades que os Municípios precisam assumir exigem elevadas receitas públicas. Além disso, também é fundamental que se tenha uma boa gestão desses recursos públicos por parte dos administradores. No entanto, nem sempre é possível arrecadar recursos públicos, que atendam tantas demandas, com as rendas e receitas dos Municípios brasileiros.

3. FEDERALISMO FISCAL E AS FONTES DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIO

Como dito anteriormente, os entes federativos possuem suas competências atribuídas pela Constituição e concede autonomia para o exercício dos poderes e deveres de cada um deles. Desse modo, é a Carta Magna que estabelece a repartição das competências tributárias.

Neste capítulo iremos analisar o federalismo fiscal no Brasil. Pode-se dizer que o Federalismo Fiscal se associa com a arrecadação dos recursos para custear as políticas públicas de cada ente. Sendo assim, está relacionado com a repartição das competências e com a distribuição de recursos para que a União, Estados, Municípios e Distrito Federal possam atender todas as suas demandas. Além disso, será discorrido a respeito da função social dos tributos e a sua importância para a concretização das políticas públicas demandadas pelas necessidades da população, a fim de possibilitar a análise da repartição das competências tributárias estabelecida na Constituição Federal de 1988.

3.1 Federalismo fiscal brasileiro

O Federalismo Fiscal estuda a repartição fiscal e de competências entre os entes federativos, com o intuito de maximizar a eficiência da arrecadação dos recursos financeiros, bem como ofertar da melhor forma os bens e serviços públicos. Ou seja, há uma descentralização fiscal, uma vez que determina a competência de cada ente federativo, no que tange à administração dos tributos, dos gastos públicos, das transferências, da autonomia dos governos locais, etc.

De acordo com Gadelha (2022, p. 18), existem, pelo menos, três razões para que haja a descentralização fiscal. A primeira são as razões culturais, políticas e institucionais, que indicam a necessidade de maior integração nacional, maior transparência das ações governamentais e maior autonomia dos entes; em seguida temos as razões econômicas, tratando da proximidade que os governos subnacionais (Estados e Municípios) possuem dos sujeitos passivos da obrigação tributária (contribuintes e responsáveis tributários). Sendo assim, esses governos estariam mais capacitados para atender as demandas locais. E por último, é mais fácil para os governos subnacionais atender certos tipos de bens e serviços, uma vez que estão mais próximos da população e conhecem as necessidades da região em que está localizado.

Percebe-se, portanto, a relevância do federalismo fiscal no que tange à racionalidade na aplicação dos recursos públicos. Seguindo essa linha, Nogueira (2020,

p. 75) fala a respeito da eficácia da descentralização no que tange à adequação dos bens coletivos locais às circunstâncias particulares de cada ente, tais como tradição, cultura, necessidades, economia.

Com a Carta Magna de 1988, foi instaurado o pacto federativo brasileiro, que vema ser um acordo realizado entre a União e demais entes federados. Neste acordo são firmados os direitos, deveres e funções de cada ente. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estipulou as obrigações financeiras, as receitas públicas e os campos de atuação dos entes federados. Segundo Ferraz Neto (2017, p. 14):

O Pacto Federativo ou Federalismo Fiscal tem suas bases definidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seus artigos 145 a 162, onde, entre outros temas, são definidas as competências tributárias dos entes da federação. Os encargos e obrigações pelos quais são responsáveis tais entes da Federação estão definidos nos artigos 21 a 32 da

mesma Carta Magna.

Para Ferraz Neto (2017, p. 15):

A experiência brasileira tem sido especialmente marcada pela dificuldade em se atingir uma compatibilização entre os objetivos de busca por um equilíbrio entre a necessidade de garantir um grau razoável de autonomia financeira e política aos diferentes níveis de governo e a necessidade de coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais em termos nacionais. O que tem se observado são ciclos de maior e menor centralização de poder tributário, que, por sua vez, acompanham estreitamente a evolução histórica de regimes políticos, mais democráticos ou de menor difusão de poder.

Diante disso, percebe-se a insuficiência da descentralização das competências, no que tange à geração de receitas públicas próprias. Segundo Parentoni (2018, p. 136), criou-se uma circunstância onde a autonomia dos entes federados ocorre apenas de maneira formal. Nesse sentido, Nogueira (2020, p. 114) diz que:

No Brasil há estudos que indicam que, mesmo tendo ocorrido na Constituição de 1988 descentralização para garantir a autonomia dos entes subnacionais, a União aprovou legislação que afetou negativamente os Estados e Municípios na distribuição de receitas, encargos e gastos públicos. Esse fato aponta para uma centralização indireta.

Dessa forma, a precária repartição das competências tributárias culmina na sobreposição da União em detrimento dos demais entes federados, uma vez que a maioria dos tributos pertencem ao primeiro. Seguindo essa linha, Denise Lima e Raimundo Ribeiro (2015, p. 140) defendem que mesmo sendo assegurado o modelo do federalismo cooperativo na Constituição Federal, os Municípios brasileiros se encontram em um regime de sujeição financeira, tendo em vista a inadequada repartição das competências. Para os autores:

Os conflitos que surgem dizem respeito ao fato de Estados e Municípios precisarem de mais recursos para atender as necessidades, enquanto a União busca manter a maior parte do bolo tributário”. Dessa forma, o pacto federativo brasileiro, ainda que bem orquestrado numa perspectiva formal, inclusive com todos os arranjos que o caracterize, seja pela integração dos entes políticos, sejam pelas formas de participação direta ou indireta nas receitas tributárias, não é materialmente capaz de conceber a autonomia financeira dos Estados membros e dos Municípios.

Diante do exposto, pode-se concluir que essa distribuição desproporcional contribui com desigualdades na prestação dos serviços públicos de saúde, educação, transporte, saneamento etc., uma vez que os Municípios dependem das transferências de recursos públicos, em sua maior parte, da União. Provando, portanto, que não conseguem cumprir com a viabilidade econômica.

Nos próximos tópicos serão abordados de maneira mais específica a questão da repartição das competências tributárias, bem como nas formas de reparar e amenizar os danos causados nos Municípios, mas antes disso, será explanado sobre a função social dos tributos e a sua importância para a concretização dos direitos fundamentais.

3.2 Entendendo os tributos: função social dos tributos

Antes de adentrar nos elementos da teoria geral do Direito Tributário que abrangeos conceitos e características da tributação, trazidas pela própria lei, é importante abrir discussão acerca da vida humana, tendo em vista que as ações do Estado visam suprir as necessidades humanas essenciais. A própria discussão do presente trabalho gira em torno do financiamento estatal destinado a proporcionar melhores condições de vida do indivíduo (bem-estar social).

A seleção natural possibilitou aos seres humanos desenvolverem características que permitissem viver em coletividade. Um dos traços mais característicos dos seres humanos é a possibilidade de usar a linguagem para a comunicação. Isso nos permite que falemos a respeito de ideias, construindo conhecimentos. Seguindo essa linha, Machado (2012, p. 19) diz que:

É fruto e instrumento dessa cooperação, o aparecimento de realidades institucionais, como tal entendidas aquelas que surgem como produto de pactos entre seres racionais. Nos grupos humanos, a já referida capacidade de construir realidades institucionais enseja a criação de normas, as quais se destinam a viabilizar a subsistência do grupo enquanto tal, formalizando e implementando, de algum modo, os sentimentos morais dos quais os humanos são naturalmente dotados e que também foram naturalmente selecionados por viabilizarem a vida em comunidade.

É importante destacar que o homem não consegue viver em extremo exílio, longeda sociedade. Seguindo esse pensamento, Salomão (2013, p. 51) afirma que:

O Homem entendeu que não era capaz de viver isolado e sentiu-se necessidade em viver com seus demais, criando o que futuramente seria nossa atual concepção de Estado. Portanto, a única razão de existênciado Estado coincide com sua finalidade, que é a de pacificar os conflitosde interesse e facilitar a vida dos que compõem aquela sociedade.

Seguindo essa linha de pensamento, Hannah Arendt (2007), em sua obra “A Condição Humana”, defende a ideia de pluralismo no âmbito da vida política. Ela designa com a expressão *vita activa* (que é a vida humana na medida em que um sujeito se empenha a fazer algo) três atividades terrenas essenciais: trabalho, obra e ação. Para Arendt (2007, p. 15), são atividades que correspondem às condições básicas mediante as quais a vida foi dada ao homem.

O labor tem a ver com as necessidades vitais produzidas e introduzidas no processo da vida. Isto é, está ligado a fatores que fazem possível a sobrevivência do ser humano, suprimindo as necessidades fisiológicas para nos mantermos vivos: “É a atividade que corresponde ao processo biológico do corpo humano, cujos crescimento espontâneo, metabolismo e eventual declínio têm a ver com as necessidades vitais produzidas e introduzidas pelo labor no processo da Vida.” (ARENDR, 2007, p. 15).

O trabalho, por sua vez, é a atividade correspondente ao que é artificial, representaa mundanidade, a capacidade do homem construir um mundo artificial, modificando o ambiente em que se encontra, continua Arendt (2007, p. 149):

A Obra de nossas mãos, distante do trabalho do nosso corpo - o *homo faber*, que produz e literalmente “opera em”, distintamente do animal *Laborans*, que trabalha e “se mistura com” -, fabrica a infinita variedade de coisas cuja soma total constitui o artifício humano. Em sua maioria, mas não exclusivamente, essas coisas são objetos destinados ao

uso, dotadas da durabilidade que Locke necessitava para o estabelecimento da propriedade e do “valor” de que Adam Smith precisava para o mercado de trocas, e dão testemunho da produtividade que Marx acreditava ser o teste da natureza humana. O uso adequado delas não causa seu desaparecimento; elas dão ao artifício humano a estabilidade e a solidez sem as quais não se poderia contar com ele para abrigar a criatura mortal e instável que é o Homem.

Já a ação, é uma atividade propriamente política e possui a função de preservar a vida humana. A singularidade de cada sujeito que integra a coletividade é essencial para contribuirmos e formarmos algo em prol de todos. Nessa linha, Arendt (2007, p. 188) afirma:

A pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem o duplo aspecto de igualdade e diferença. Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisam do discurso ou da ação para se fazerem entender.

Através da ação e do discurso, portanto, os homens manifestam-se enquanto seres humanos. É interessante que a autora afirma que nenhum ser humano pode abster-se da ação. É possível que vivamos sem trabalhar, obrigando outros a trabalharem por nós, uma vez que sempre haverá ser humano que necessita de algum determinado serviço e sempre outro ser humano precisará de demanda para exercer sua atividade, mas não é possível que possamos viver sem o discurso, tendo em vista que ele é uma ferramenta essencial para a comunicação e organização da sociedade (SALOMÃO, 2013, pág. 52). Diante disso, Arendt (2007, p.192) continua afirmando que:

Também é verdade que a capacidade humana de agir, sobretudo coletivamente, é extremamente útil para fins de autodefesa ou satisfação de interesses; mas, quando se trata apenas de usar a ação como meio de atingir um fim, é evidente que o mesmo fim poderia ser alcançado muito mais facilmente através da violência muda, de sorte que a ação, nesse caso, pareceria substituto pouco eficaz da violência, da mesma forma que o discurso, do ponto de vista da mera utilidade, parece substituto inadequado da linguagem de sinais.

Nesse ínterim, Durkheim (1995, p. 50), fala sobre a consciência coletiva. Para ele, é um conjunto de crenças e sentimentos comuns aos membros de uma mesma sociedade, independente das condições individuais em que os indivíduos se encontram. Nesse

conjunto de crenças e sentimentos comuns, estão presentes as representações políticas, jurídicas, industriais etc., que são inerentes aos sistemas sociais modernos. De acordo com Durkheim (1995, p. 50): “As funções judiciais, governamentais, científicas, industriais, numa palavra, todas as funções especiais, são de ordem psíquica, pois consistem em sistemas de representações e ações.”

Sendo assim, a ação revela uma relação muito próxima com a pluralidade, perpassada pela ideia de consciência coletiva. Essa pluralidade, na realidade, é a condição humana que se revela em um discurso evocador dos direitos fundamentais. Os tributos, por sua vez, são uma representação dessa consciência coletiva, uma vez que contribuimos e construímos algo de todos, em prol de todos (SALOMÃO, 2013, p. 52).

Historicamente, a tributação corresponde a um meio de redução das desigualdades sociais. Diante disso, não é possível exigir a concretização dos direitos fundamentais sem que

haja em contrapartida, a contribuição da população para que o objetivo seja alcançado. Como dito em tópico anterior, o Estado possui como finalidade realizar o bemcomum, suprindo as necessidades dos cidadãos. Tal objetivo é concretizado através da realização dos direitos fundamentais. Para Brito (2018, p. 23), “Nos Estados Democráticos de Direito contemporâneos, o tributo é visto como o preço da cidadania, mantendo estrutura necessária para prover as necessidades da população e garantir iguaisoportunidades aos cidadãos.”

Com o fracasso do Estado Liberal, surgiu o Estado do bem-estar social, assumidopelo Brasil na Constituição de 1988. Nesse sentido, no Brasil, assume-se um modelo quebusca determinados fins, que são fins de interesse social. Conforme Harada (2018, p. 30):

A finalidade última do Estado é a realização do bem comum. E para isso o Estado precisa prover e aplicar os recursos financeiros. Daí por que os fins da atividade financeira coincidem com as próprias finalidades da atuação estatal destinada à satisfação das necessidades coletivas, que crescem na mesma proporção do agigantamento doEstado moderno. Essas necessidades coletivas são inúmeras e das mais variadas espécies. Abrangem as construções de edifícios públicos, monumentos comemorativos, cemitérios, estádios, aeródromos, hospitais, pontes, praças e viadutos; abertura de ruas, avenidas, estradas vicinais e rodovias; manutenção dos serviços de transportes e comunicações; preservação e conservação de monumentos históricos eartísticos integrados em conjuntos urbanos; defesas interna e externa; prestação jurisdicional; assistência social; previdência social; saúde e higiene; educação e cultura, mais uma infinidade de bens e serviços.

Ou seja, para que o Estado cumpra seu papel de promover o bem comum, atravésda prestação de serviços públicos que supram as necessidades da coletividade, é de suma importância que exerça sua atividade financeira, já que que todos os direitos possuem um custo. Sendo assim, é por meio do tributo que o Estado consegue arrecadar recursos públicos para custear determinadas atividades. Nesse sentido, defendem Holmes e Sunstein (2019, p. 35):

Os direitos custam dinheiro e não podem ser protegidos nem garantidossem financiamento e apoio públicos. Isso vale tanto para os direitos mais antigos quanto para os mais novos. Tanto o direito ao bem estar social, quanto o direito à propriedade privada custam dinheiro para o público. O direito à liberdade contratual tem custos públicos, assim como o direito à assistência médica; os direitos à liberdade de expressão têm custos públicos, do mesmo modo que uma habitação decente. Todos os direitos impõem exigências ao tesouro público.

Nessa mesma perspectiva, Cardoso (2015 p, 12) diz que:

A tributação representa o interesse objetivo e consciente dos homens em se ajudarem mutuamente, tornando sua sobrevivência muito mais fácil, pois une a vontade particular à coletiva, proporcionando a criação de um ente maior, responsável por atender os anseios comuns, bem como corrigir os problemas da desigualdade.

É também importante falar a respeito dos custos dos direitos, porque implica não só sobre quanto efetivamente custam esses direitos, mas também sobre quem decide comoserão distribuídos esses recursos. Reforçando, portanto, a importância do Estado e da distribuição

das competências dos entes estatais. Diante disso, elucida Perazzo (2013, pág. 15):

O Estado não nasce se, previamente, não forem arrecadados recursos que financiem a organização política que lhe dá origem. Essa disponibilidade de receita é, portanto, pressuposto básico, requisito prévio essencial que permite o aparecimento e a manutenção do ente soberano. Sem atividade financeira, o Estado não nasce, porque não há como custear todo o aparato necessário à sua estruturação. Também e logicamente, não sobrevive, porque não é capaz de realizar receitas e, assim, financiar os custos que surgem quando persegue seus objetivos.

Os tributos são a principal fonte de receitas, sendo de suma importância para a Administração Pública efetivar os serviços públicos, concretizando, assim, os direitos fundamentais. Nesse ínterim, o Código Tributário Nacional, é uma lei brasileira que institui a aplicabilidade dos tributos, extensão, direitos e deveres do contribuinte etc.

De acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”.

No que tange a divisão dos tributos em espécies, tanto o Código Tributário Nacional, quanto a Constituição Federal de 1988, trazem os tipos de tributos, os quais são: imposto, taxas, contribuições sociais, contribuições de melhoria e os empréstimos compulsórios.

Segundo o artigo 16 do CTN, “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Portanto, o governo não fica obrigado a prestar contrapartidas específicas ao contribuinte para que surja a obrigação de pagamento do imposto. Significa, de acordo com Hugo Machado (2018, p. 57), que revela a riqueza e capacidade para contribuir, mas não tem relação com atividades estatais específicas. Para Alexandre (2017, p. 58) são por definição tributos não vinculados que incidem sobre manifestações de riqueza do sujeito passivo. Isto é, o imposto não exige qualquer contrapartida do ente contribuinte ou não se vincula a nenhum benefício direto oferecido a quem paga.

O artigo 145, § 1º, CF/88 diz que:

Art. 145 [...] § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

O parágrafo referido menciona que os impostos devem respeitar a capacidade contributiva do contribuinte, tendo caráter pessoal. Ou seja, o ônus do tributo deve ser distribuído de acordo com a capacidade de contribuir de cada sujeito. Em seguida, nos termos do artigo 77 do CTN, têm-se as taxas, que são tributos que possuem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Sendo assim, seu fato gerador é uma ocorrência relacionada com utilização ou disposição do serviço ou atividade do Estado (MACHADO, 2018, p. 58).

Já as contribuições de melhoria, de acordo com o artigo 81 do CTN, é o tributo cobrado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra a valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual

o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. Para Salomão (2013, p. 41), ao efetuar as obras o Estado objetiva através da contribuição de melhoria restituir os recursos públicos despendidos na realização das obras. O ressarcimento do contribuinte para o Estado não pode ser recolhido anteriormente a realização das obras. O art. 82 do CTN estabelece alguns requisitos para a cobrança da contribuição de melhoria.

O empréstimo compulsório, por sua vez, é instituído pela União, para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência ou no caso de investimento público de caráter urgente, conforme estabelece o artigo 148 da Constituição Federal. Sua principal característica é ser restituível, isto é, mesmo sendo pago devidamente ele é restituível. Embora não sejam tributos economicamente falando, pois não transferem riquezas definitivas para o erário, são tratados com tal para o Direito Tributário, pois são Constituição Federal atribui natureza tributária a essa espécie de tributo (MACHADO, 2018, p. 60).

Por fim, Harada (2018, p. 376):

Entendemos que a contribuição social é espécie tributária vinculada à atuação indireta do Estado. Tem como fato gerador uma atuação indireta do Poder Público mediatamente referida ao sujeito passivo da obrigação tributária. A contribuição social caracteriza-se pelo fato de, no desenvolvimento pelo Estado de determinada atividade administrativa de interesse geral, acarretar maiores despesas em prol de certas pessoas (contribuintes), que passam a usufruir de benefícios diferenciados dos demais (não contribuintes). Tem seu fundamento na maior despesa provocada pelo contribuinte e na particular vantagem a ele proporcionada pelo Estado.

Sendo assim, as contribuições sociais arrecadadas são direcionadas ao financiamento da seguridade social, de programas sociais ou a respeito de provento de camadas profissionais (SALOMÃO, 2013, p. 43).

Diante do exposto, os tributos em um Estado Democrático de Direito visam construir uma sociedade justa e solidária, de forma que decorre um inequívoco dever fundamental de pagar tributos. Nessa perspectiva, Streck (2001, p. 86) afirma que

Na perspectiva de Estado Social (que inegavelmente se encontra presente no conjunto de preceitos e princípios da CF/88), o imposto, enquanto dever fundamental, não deve ser encarado, conforme Casalta Nabais, nem como um mero poder para o Estado nem como sacrifício para os cidadãos, constituindo antes o contributo indispensável a uma vida em comunidade organizada em um Estado Fiscal. [...] Daí não se pode falar num (pretenso) direito fundamental (de caráter liberal - individualista) a não pagar impostos. Ao contrário, há um dever fundamental de pagar tributos.

Assim, é um dever constitucional pagar tributos para contribuir com o bem-estar da coletividade e para efetivação dos direitos fundamentais. Vale salientar que a Constituição Federal de 1988 não institui os tributos, mas outorga a competência tributária para cada ente federado criarem os tributos, por meio de leis, de acordo com os limites constitucionais.

No próximo item será analisado a repartição das competências tributárias de cada ente da federação.

3.3 Competência tributária dos entes federados

Cada ente federado precisa de recursos financeiros para que possa desenvolver políticas públicas que satisfaçam as necessidades da coletividade. Como não conseguem

exercer atividades com o intuito lucrativo em um montante suficiente a prover recursos públicos destinados à consecução dos seus fins, é necessário que retirem uma parte da riqueza dos cidadãos.

Além disso, para que as prestações de serviços públicos possam ser realizadas de maneira mais eficiente, como já exposto, em um Estado federalista, é necessário que haja divisão de competências, com cada ente exercendo suas competências legislativas, administrativas e tributárias. Isto é, para que a Federação funcione, é mister que tenha base na repartição de competências.

Desse modo, o poder fiscal é repartido entre os entes federativos que recebem as competências tributárias de acordo com as distribuições contidas na Constituição Federal. Importante destacar que a Carta Magna não cria tributo, mas permite que os entes federativos o façam com base na competência a eles outorgada. Segundo Gutierrez (2004, p. 42):

A Constituição Brasileira de 1988 repartiu a matéria tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, atribuindo a criação, o lançamento e a cobrança de tributos a cada um dos entes federativos. Adotou, como as constituições anteriores, uma discriminação de competências tributárias exaustiva, integral e completa. As quatro entidades autônomas da Federação foram contempladas de maneira rígida e taxativa. Ou seja, no Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competências para criar e arrecadar tributos.

A repartição de competência tributária é classificada em três formas: i) competência privativa: a Constituição diz qual tributo caberá a cada ente federado; ii) competência residual: capacidade atribuída a um ou mais ente da federação para instituir tributos não previstos no texto constitucional; e iii) competência comum: diz respeito a tributos que podem ser exigidos pela União, Estados, Distritos Federal e Municípios (DÓRIA, 1972, p. 20).

Os artigos 153 e 154 da Constituição Federal autoriza a União instituir e arrecadar os seguintes tributos: 1. imposto de importação; 2. imposto de exportação; 3. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); 4. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); 5. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); 6. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); 7. Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); 8. Empréstimo Compulsório; 9. Contribuições Especiais – como as contribuições sociais, por exemplo, cujo objetivo seja financiar a seguridade social; 10. Taxas e 11. Contribuições de Melhorias de sua competência.

Já em relação à competência dos Estados, o artigo 155 autoriza instituir tributos relacionados a: 1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); 2. Imposto de transmissão causa mortis e doação (ITCMD); 3. Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA); 4. Taxas e Contribuições de Melhorias de sua competência; 5. Contribuições para custear o regime previdenciário dos seus funcionários públicos.

Finalmente, no que tange à competência dos Municípios, o artigo 156 fala que é de competência: 1. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); 2. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); 3. Imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI); 4. Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública; 5. Taxas; 6. Contribuições de Melhorias de sua competência; 7. Contribuições para custear o regime previdenciário dos seus funcionários públicos.

Em relação ao Distrito Federal, por se tratar de um ente com especificidades, possui a competência tributária de Estados e Municípios: 1. Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); 2. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); 3. Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis por Natureza ou Acesso Física

e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI); 4. Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis ou Doação de Bens e Direitos (ITCD); 5. Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); 6. Imposto sobre Serviços (ISS); 7. Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública; 8. Taxas;

9. Contribuições de Melhorias de sua competência e 10. Contribuições para custear o regime previdenciário dos seus funcionários públicos.

No entanto, mesmo com esse mecanismo de repartição das competências tributárias, entre os entes federativos com o intuito de possibilitar a autonomia e efetivação nas políticas públicas, ainda existe uma grande diferença entre os valores que a União pode arrecadar, com a diferença que o Município pode arrecadar, visto que visivelmente a União concentra a arrecadação dos tributos. É possível dizer, portanto, que a indevida repartição, têm causado a inviabilidade econômica dos Municípios, uma vez que eles dependem das transferências de recursos federais e estaduais para se sustentarem, como veremos no próximo ponto.

3.4 Repartição das receitas tributárias

Como já mencionado no presente trabalho, é por meio do pacto federativo que se discute a organização do país, No entanto, é necessário que haja uma reorganização da nossa Federação, uma vez que os Municípios necessitam de mais autonomia financeira, visto que possuem um alto número de competências constitucionais cuja concretização demanda elevados recursos públicos, pois é onde os cidadãos vivem o seu dia a dia, mas não possuem recursos financeiros suficientes.

A atual Constituição brasileira trata de forma exaustiva da repartição das receitas tributárias, no título VI seção IV. Segundo Meirelles (2008, p. 151), no que tange as

principais fontes de custeio dos Municípios:

O Município, como as outras entidades estatais para realizar seus fins administrativos – ou seja, para executar obras e serviços públicos –, necessita de recursos financeiros. Esses recursos ele os obtém usando de seu poder impositivo para a instituição de tributos, ou explorando seus bens e serviços à semelhança dos particulares, mediante o pagamento facultativo de preços. Os tributos e os preços constituem as rendas públicas que somadas aos demais recursos conseguidos pelo Município fora de fontes próprias, formam a receita pública. A receita pública é, pois, o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres estatais, provindos de quaisquer fontes, a fim de acorrer às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento. Na receita municipal – espécie do gênero receita pública – incluem-se as rendas municipais e demais ingressos que o Município recebe em caráter permanente, como os provenientes da participação em receitas de impostos federais e estaduais, ou eventual, como os advindos de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras entidades ou pessoas físicas.

De maneira prática, as receitas dos Municípios são compostas pelas receitas próprias e pelas transferências. As arrecadações próprias são oriundas dos tributos municipais, que se concentram em:

- 1) IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano (100% do Município);
- 2) ISS- Imposto Sobre Serviço (100% do Município);
- 3) ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (100% do Município).

Já as transferências são receitas obtidas por meio de repasses de outros entes da federação concentradas em:

- 1) ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) que é um repasse estadual (25% deste imposto é redistribuído aos municípios);
- 2) IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores) também é um repasse estadual (50% é encaminhado ao município onde o veículo é licenciado);
- 3) FPM (Fundo de Participação dos Municípios) é um repasse federal (formado por 22,5% do total da arrecadação do IR e do IPI);
- 4) ITR (Imposto Territorial Rural) também é um repasse federal (50% é encaminhado ao município onde fica a propriedade rural);
- 5) FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação);
- 6) SUS (Sistema Único de Saúde).

As transferências estão previstas na Constituição Federal de 1988 e em leis esparsas. Têm a finalidade de viabilizar financeiramente os entes federados que não conseguem gerar recursos públicos próprios suficientes para manter sua viabilidade econômica. Por isso, são importantes para possibilitar a autonomia financeira dos municípios prevista na Constituição Federal de 1988.

No contexto do federalismo fiscal, as transferências intergovernamentais servem para corrigir ou minimizar os desequilíbrios verticais (entre níveis de governo: federal, estadual, distrital e municipal) e horizontais (entre diferentes unidades de um mesmo nível de governo: entre Estados ou entre Municípios). De acordo com um dado levantado pelo

periódico da Folha de São Paulo “Cerca de 70% dos Municípios brasileiros dependem hoje em mais de 80% de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação.” (CANZIAN, 2019, p.1).

Foi visto que a questão fiscal-tributária desempenha uma função importante na política de desenvolvimento regional. Entretanto, é comum no Brasil o embate entre “as demandas por maior autonomia tributária dos Estados mais desenvolvidos, com as pressões por aumentos das transferências compensatórias executadas pelos Estados” (REZENDE, 1995, p. 6-7).

Sendo assim, pode-se observar que os Municípios não possuem autonomia financeira. Para que possa ser considerado autônomo, é fundamental que tenham suas próprias rendas que essas sejam suficientes para atender as despesas públicas municipais.

Atualmente, as transferências intergovernamentais são utilizadas intensamente em nosso país e constituem um elemento central do sistema federativo, representando em 2011, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 68% das receitas correntes dos Municípios contra 20% da receita tributária própria.

4 IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS, JURÍDICAS E SOCIAIS OCASIONADAS NOS MUNICÍPIOS PELO ATUAL FORMATO DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

De acordo com o que foi visto no presente trabalho, notou-se que os Municípios brasileiros não possuem receitas e rendas suficientes para realizarem suas responsabilidades. Mesmo com a Constituição Federal prevendo a autonomia financeira desses entes, percebe-se que não existe atividade econômica privada local suficiente capaz de gerar receitas tributárias. Ademais, a repartição das competências tributárias restringiu sobremaneira as possibilidades de os Municípios obterem receitas próprias.

Segundo Franco Filho (2010), a crise de qualquer Estado Federal está ligada à autonomia dos entes federativos e repercutirá na repartição de competências. Portanto, se os entes da Federação não possuem autonomia plena, suas competências serão desiguais. De acordo com dados recentes da Secretaria do Tesouro Nacional, de toda arrecadação tributária no Brasil, apenas 6% pertence aos Municípios. Desse modo, o modelo brasileiro tem demonstrado ser centralizador e prejudicial a autonomia dos entes subnacionais, uma vez que os recursos arrecadados ficam concentrados na União.

Diante disso, os Municípios, principalmente os mais pobres, ficam reféns das transferências das receitas dos Estados e da União, mostrando que sua autonomia é meramente formal. Sendo assim, a sobreposição das responsabilidades, atrelada aos diversos problemas sociais do Brasil, resultou em um cenário que predomina as disputas por recursos, resultando em um sistema permeado por dependência e reciprocidade. Segundo Bijos (2012, p. 15):

Diante do exposto, percebe-se que as relações intergovernamentais no Brasil são marcadas por fortes desequilíbrios econômicos e fiscais. Nesse sentido, merece destaque a dependência econômica das unidades federativas subnacionais relativamente à União, devido à inexistência de autonomia tributária e de coordenação quanto à provisão de bens e serviços públicos.

Esse modelo centralizador das competências tributárias gera diversos problemas, e os principais são: guerra fiscal, disparidades socioeconômicas e manutenção do coronelismo.

A guerra fiscal trata-se da disputa fiscal entre os entes da federação. Sendo assim, a manipulação de alíquotas de determinados tributos torna-se fundamental para atrair as empresas, o que gera características conflituosas, ação unilateral, desrespeito à ordem jurídica, diminuição da receita, déficit fiscal etc. (FERNANDES, 2000, p. 6).

Dito isso, observando a disparidade entre os entes, mesmo havendo mecanismos legislativos que estabelecem os princípios e normas gerais que minimizem essa competitividade, a guerra fiscal ainda assim também atingiu os Municípios.

A falta de cooperação no federalismo brasileiro, bem como a concentração de receitas da União, tem gerado inviabilidade econômica dos Municípios e a guerra fiscal têm sido uma das respostas para esses fenômenos. Neste sentido, a guerra fiscal atinge a arrecadação, a autonomia, o princípio da cooperação e o desenvolvimento dos Municípios, principalmente das pequenas cidades que não possuem alíquotas atraentes para investidores. Nessa linha de pensamento Pereira (2020, p. 57) argumenta:

O problema ocasionado pela guerra fiscal vai para além das questões econômicas, tendo em vista que a competitividade desprivilegia as pequenas cidades que não tem alíquotas atraentes para o prestador, tornando-as cada vez mais dependentes dos repasses da União, aumentando, por consequência, os custos com políticas de assistencialismo, índices de subdesenvolvimento e a carga tributária suportada pelas classes mais baixas do país como um todo. Neste sentido, a guerra fiscal entre os entes municipais pode ser tratada não somente como um fenômeno que compromete a arrecadação, autonomia, o princípio da cooperação e o desenvolvimento dos municípios, mas também como um produto do desequilíbrio fiscal em relação aos Estados e a União, atingindo toda a coletividade, não somente o fisco e o prestado.

No âmbito municipal, a guerra fiscal é um fenômeno recente. Segundo Pitman (2022,

p. 31), conforme os incentivos fiscais se avolumam e perdem a capacidade de estimular o investimento, tornam-se meras renúncias de arrecadação, deteriorando a capacidade dos Municípios mais pobres de investir na própria infraestrutura e serviços públicos. Diante disso, o ente que vai receber o investimento terá sua economia dinamizada, expandindo sua base arrecadatória, no entanto, a arrecadação agregada da sociedade será reduzida.

No que se refere à manutenção do coronelismo, é importante lembrar que a transferência das receitas, obrigatória ou voluntária, é um mecanismo de suma importância para a concretização das responsabilidades do Município, tendo em vista a pequena capacidade que esses entes possuem para arrecadação. É possível observar no comportamento dos políticos brasileiros as práticas clientelistas e os desequilíbrios federativos. De acordo com Bijos (2012, p. 15):

A patronagem surge como um resultado natural das emendas orçamentárias e da habilidade dos parlamentares de catalisar a liberação e o direcionamento de bens e serviços públicos desejados por seus eleitores. Sob a ótica das relações intergovernamentais, essa patronagem se traduz em transferências voluntárias e em descentralização fiscal.

A dependência econômica e política dos clientes é explicada pelo controle sobre bens e serviços de indivíduos em posições mais elevadas, o *patronus* (BIJOS, 2012, p. 18). Diante disso, levando em consideração a inviabilidade econômica dos Municípios, percebe-se que os parlamentares, com a promessa de transferir recursos econômicos para esses entes, formam os novos currais eleitorais, ao passo que os eleitores e políticos locais elegem esses parlamentares, tanto na esfera estadual, quanto federal, em busca por recursos, bens ou serviços públicos que os possam beneficiar diretamente, fragilizando, portanto, o processo eleitoral democrático.

Por fim, relacionado as disparidades socioeconômicas, segundo Afonso (2000, p. 32), o Brasil possui uma elevada desigualdade social, comparado com outros países da América Latina. Em um país com dimensões territoriais como o nosso, é possível verificar diversas características nos Municípios brasileiros. Essas disparidades têm causado problemas, tais como baixo desenvolvimento econômico e humano, principalmente nos Municípios. Estava claro que o objetivo da Constituição Federal de 1988 era permitir que o Brasil aproveitasse a forma federativa para adequar as leis, as instituições e as políticas públicas às necessidades específicas de cada região, com a finalidade de amenizar os problemas e planejar o desenvolvimento de cada localidade. No entanto, ao contrário do que foi almejado pela nossa Carta Magna, o modelo brasileiro demonstra ser centralizador, além de prejudicar a viabilidade econômica dos Municípios.

Como possuem muito mais obrigações do que recursos, torna-se difícil a ação na melhoria da educação, saúde, segurança e programas assistenciais municipais, por exemplo. O que tem dificultado o acesso da população a serviços públicos de qualidade. Nesse sentido, Gadelha afirma que (2017, p. 37):

Estados e Municípios, por dever constitucional, são os entes sobre os quais recai a obrigação de sustentar o ensino fundamental, assim como são eles também os responsáveis pela manutenção dos serviços básicos de saúde pública. Para tais fins, devem destinar partes definidas e significativas de seus orçamentos, sob pena de, não os aplicando conforme os índices legais, serem punidos com rigorosas restrições. Também o custeio das máquinas administrativas (nas quais se incluem pesadas folhas salariais) contribui com o endividamento, o desequilíbrio de suas finanças e com a falta de investimento em obras, expansão ou melhoria de outros serviços

públicos.

Como visto no primeiro capítulo desse trabalho, a Constituição Federal de 1988 instituiu, formalmente, no Brasil, um Estado Democrático de Direito, no entanto, há um longo caminho a ser trilhado para que esse modelo de Estado seja efetivado. Isto porque, a sua implementação fática está condicionada à realização dos objetivos fundamentais da república, sobretudo a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com a Constituição Federal assegurando a repartição de competências entre os entes federados e, conseqüentemente, suas autonomias financeira, administrativa e política, percebe-se que, o atual formato de repartição de competências tributárias tem acarretado o não cumprimento da autonomia dos Municípios e a conseqüente inviabilidade econômica, tornando a autonomia algo meramente formal.

Vimos que a arrecadação tributária tem se concentrado na União, fazendo com que os Municípios, principalmente os mais pobres, fiquem dependentes das transferências obrigatórias ou voluntárias de recursos públicos. No presente trabalho, foi exposto três principais problemas decorrentes da precária repartição das competências tributárias, que são: guerra fiscal, disparidades socioeconômicas e manutenção do coronelismo.

A guerra fiscal, apesar de ser um fenômeno recente nos Municípios, gera problemas que vão além das questões econômicas, tendo em vista que a competitividade desprivilegia Municípios com menor atividade econômica privada, tornando-os cada vez mais dependentes dos repasses da União e dos Estados, aumentando, por conseqüência, os custos com políticas de assistencialismo, índices de subdesenvolvimento e a carga tributária suportada pelas classes mais baixas do país como um todo. Neste sentido, a guerra fiscal entre os entes municipais pode ser tratada não somente como um fenômeno que compromete a arrecadação, autonomia, o princípio da cooperação e o desenvolvimento dos Municípios, mas também como um produto do desequilíbrio fiscal em relação aos Estados e a União, atingindo toda a coletividade, em especial pela falta de recursos públicos destinados ao financiamento das prestações de serviços públicos e da realização de obras públicas.

Além disso, a inviabilidade econômica dos Municípios mantém o sistema coronelista no nosso país, uma vez que as transferências são um mecanismo de suma importância para a concretização das responsabilidades municipais, tendo em vista a pequena capacidade que esses entes possuem para arrecadação. A patronagem, então, surge como um resultado natural das emendas orçamentárias e da habilidade dos parlamentares de catalisar a liberação e o direcionamento de bens e serviços públicos desejados por seus eleitores. Sendo assim, os parlamentares, com a promessa de transferir recursos econômicos para esses entes, formam os novos currais eleitorais, ao passo que os eleitores e políticos locais elegem esses parlamentares, tanto na esfera estadual, quanto federal, em busca por recursos, bens ou serviços públicos que os possam beneficiar diretamente, fragilizando, assim, o processo eleitoral democrático.

Por último, como os Municípios possuem muito mais obrigações do que recursos, torna-se difícil a ação na melhoria da educação, saúde, segurança e programas assistenciais municipais, por exemplo. O que tem dificultado o acesso da população a serviços públicos de qualidade.

Também foi apresentado como esses impasses dificultam a concretização do Estado Democrático de Direito, uma vez que não há realização dos objetivos fundamentais de uma república: redução das desigualdades sociais e construção de uma sociedade mais justa livre

e solidária. Visto que os Municípios possuem responsabilidades extremamente importantes, como: educação básica, atendimento à saúde, promover programas de saneamento básico, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, sem, no entanto, possuírem recursos públicos para tal.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Sebastião; OLIVEIRA, Euclides de. Inventário de partilhas. Direito das sucessões: teoria e prática. 17. ed. São Paulo: Leud, 2004.
- ATALIBA, Geraldo. Apontamentos da ciência das finanças, direito financeiro e tributário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.
- _____. Hipótese de incidência tributária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- BALEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro: Forense, 1960.
- _____. Limitações constitucionais ao poder de tributar. Rio de Janeiro: Forense, 1960.
- BORGES, José Souto Maior. Lei complementar tributária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.
- ANDRADE, Antônio Augusto Alves **DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS: Os repasses constitucionais obrigatórios na proteção das autonomias no federalismo fiscal brasileiro.** 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - UFMG, Belo Horizonte
- ARENDT, Hannah. **A condição humana.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2007.
- ARAÚJO, Joana Marta Onofre **A LEGITIMAÇÃO DO TRIBUTO COMO PRESSUPOSTO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO SOCIAL.** 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) - UNIFOR, Fortaleza
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado.** 2. ed. atual. ampl. – São Paulo: Método, 2008.
- ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado.** 18. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional.** 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496301/000958177.pdf>>.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BITENCOURT, Flavianne Fernanda. **TEORIA POLÍTICA E DO ESTADO.** Recife: UFPE, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: Para uma teoria geral da política. 14.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 7 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BUJANDA, Sainz de. Lecciones de derecho financiero. Madri: Artes Gráficas Benzal, 1968.
CAMPOS, Francisco. Direito constitucional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. v. 1.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001

CANZIAN, F. Ranking de Eficiência dos Municípios. **Folha de S. Paulo**. 7 fev. 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 17 mar. 2019.

CALIXTE, André Bojikan; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (eds.). Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 2014, disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605_livro_presente_e_futuro CARVALHO PINTO, Carlos Alberto A. de. Discriminação de Rendas – Estudo apresentado à conferência nacional de legislação tributária, instalada no Rio de Janeiro, aos 10 de maio de 1941, em defesa da tese proposta pela delegação do Estado de São Paulo. Prefeitura do Município de São Paulo, 1941. CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

CAVALCANTI, Amaro. Elementos de Finanças. Estudo Theorico-pratico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. COÊLHO, Sacha Calmon Navarro, 1940. Comentários à Constituição de 1998: Sistema Tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1990

CANTO, Gilberto de Ulhoa. Caderno de pesquisas tributárias. São Paulo: Resenha Tributária e Centro de Estudos de Extensão Universitária, 1989. vol 14.

COELHO, José Washington. Código tributário nacional interpretado. Rio de Janeiro: Correio da Manhã, 1968

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COSTA, Regina Helena. Curso de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2009.

COSTA, Tito. Responsabilidade de prefeitos e vereadores. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Tribunais de Contas no Brasil. São Paulo: Dialética, 2006.
FIGUEIREDO, Carlos Mauricio, NÓBREGA, Marcos. Responsabilidade fiscal –Aspectos polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DEODATO, Alberto. Manual de ciência das finanças. São Paulo: Saraiva, 1969.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DÓRIA, A. R. Sampaio. Direito constitucional tributário e due process of law. Rio de Janeiro: Forense, 1986

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de renda tributária**. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

FREITAS, Leonardo Buissa. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 5, DATA.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da Fonseca. **Direito Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000)

FALCÃO, Amilcar de Araújo. Impostos concorrentes na Constituição de 1946. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1964.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. Derecho financiero. Buenos Aires: Depalma, 1970.

GRIZIOTTI, Benvenuto. Principípios de la ciencia de las finanzas. Trad. Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1959.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. **Repartição de receitas tributárias**: a repartição das fontes de receitas. Receitas Originárias e derivadas. A distribuição de Competência Tributária.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUND, Sérgio. Direito financeiro e orçamento público. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

HARADA, Kiyoshi. Sistema tributário na Constituição de 1988: tributação progressiva. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. Direito tributário municipal. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

HILÚ NETO, Miguel. ISS, LC 116/2003 à luz da doutrina e da jurisprudência. 2. ed. Obra coletiva. (Coord. de Ives Gandra da Silva Martins et al.). São Paulo: MP Editor, 2008.

ICHIHARA, Yoshiaki. Direito tributário. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. Imunidades tributárias. São Paulo: Atlas, 2000.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Manual de direito financeiro e tributário. São Paulo:

Saraiva, 1993.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

LASSANCE, Antonio. **Federalismo à Brasileira questões para discussão**. 8. ed. Brasília: IPEA, 2012.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de direito civil. São Paulo: Saraiva, 1962.

MACHADO, Brandão. Repetição de indébito no direito tributário. In: *Direito tributário: estudos em homenagem ao Professor Ruy Barbosa Nogueira*. São Paulo: Saraiva, 1984.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
_____. *Finanças públicas: fiscalização financeira e orçamentária*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2.

MARQUES, Frederico. Manual de direito processual. São Paulo: Saraiva, 1974.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. As finanças públicas na Constituição Federal. In: _____. *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MÉLEGA, Luiz. A extinção de punibilidade nos crimes contra a ordem tributária: direito tributário atual. São Paulo: *Resenha Tributária*, 1994. v. 13.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

_____. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, José Eduardo Soares de. *ISS – aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros. *Transparência fiscal*. In: *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1.

MUKAI, Toshio. Direito administrativo sistematizado. São Paulo: Saraiva, 1999.
 NEGRÃO, Theotônio. Código de processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

NETTO, João Pereira. Lições de finanças, compilação. Coimbra: Coimbra. NOGUEIRA, Paulo Roberto Cabral. Do imposto sobre produtos industrializados. São Paulo: Saraiva, 1981.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. Curso de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 1989.

OLIVEIRA, Regis Fernandes et al. Manual de direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. Receitas não tributárias. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Curso de direito financeiro. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
 POMPERMAIER, Cleide Regina Furlani.

_____. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
 SOUZA, Rubens Gomes de. Pareceres – 3 – imposto de renda. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

_____. Direito constitucional financeiro. São Paulo: RT, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SALVADOR, Antonio Raphael Silva. Da ação monitória e da tutela jurisdicional antecipada. São Paulo: Malheiros, 1995.

SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. II Jornada de Direito Tributário. Tribunal Regional da 1ª Região/Escola da Magistratura Federal da 1ª Região. Coleção Jornada de Estudos Esmaf 13. ESMF, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. Direito financeiro, econômico e tributário – homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. Obra coletiva. (Orgs. Estevão Horvath, José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff). São Paulo: Quartier Latin, 2014.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TROIANELLI, Gabriel Lacerda; GUEIROS, Juliana. ISS, LC 116/2003 à luz da doutrina e da jurisprudência. 2. ed. Obra coletiva. (Coord. de Ives Gandra da Silva Martins et al.). São Paulo: MP Editor, 2008.

SALVADOR, Antonio Raphael Silva. Da ação monitória e da tutela jurisdicional antecipada. São Paulo: Malheiros, 1995.

SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. II Jornada de Direito Tributário. Tribunal Regional da 1ª Região/Escola da Magistratura Federal da 1ª Região. Coleção Jornada de Estudos Esmaf 13. ESMF, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. Direito financeiro, econômico e tributário – homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. Obra coletiva. (Orgs. Estevão Horvath, José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff). São Paulo: Quartier Latin, 2014.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

_____. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SOUZA, Rubens Gomes de. Pareceres – 3 – imposto de renda. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

TÔRRES, Heleno Taveira. Direito financeiro, econômico e tributário – homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. Obra coletiva. (Orgs. Estevão Horvath, José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff). São Paulo: Quartier Latin, 2014.

_____. Direito constitucional financeiro. São Paulo: RT, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TROIANELLI, Gabriel Lacerda; GUEIROS, Juliana. ISS, LC 116/2003 à luz da doutrina e da jurisprudência. 2. ed. Obra coletiva. (Coord. de Ives Gandra da Silva Martins et al.). São Paulo: MP Editor, 2008.

_____. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SOUZA, Rubens Gomes de. Pareceres – 3 – imposto de renda. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

STECICA, GABRIELCAPRISTO FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTOS: Reflexões sobre a Teoria Geral do Direito Tributário. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – PUC-SP, São Paulo.

STRECK, Lenio Luis. Ciência Política e Teoria do Estado. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2014.

WEBER, Max. Ciência e política: Duas vocações. 0. ed. São Paulo: Martin Claret, 2016.

AGRADECIMENTOS

A jornada da Graduação foi uma das mais árduas da minha vida, até o momento. O medo, insegurança e auto sabotagem se tornaram monstros gigantes durante todo o processo. No meio da inversão de valores perceptível em nossa sociedade, onde somos submetidos à pressão do sistema capitalista, em que precisamos correr demais, produzir muito e construir personagens incompatíveis com nossa essência, com intuito de obter algum status; entre tantos conflitos internos e externos, um trecho da poesia de Fernando Pessoa ecoou em meu coração, como uma oração. Dizia o seguinte: “Arre! Estou farto de semideuses, onde que há gente no mundo? Então sou só eu que é vil e errôneo nesta terra?”

E mesmo diante de tantos percalços no caminho, eu encontrei gente vil e errônea, assim como eu, no mundo. Pessoas que foram genuínas e gentis, indo contra a lógica do mundo moderno, me estendendo a mão quando caí ou indo até o fundo do poço me emprestar um ombro amigo.

E aqui, neste pequeno espaço, não cabem a minha gratidão e afeto a todos aqueles que me inspiraram e me sustentaram.

Quero agradecer, primeiramente, a Deus, por me guiar debaixo de sua vontade e me chamar de filha amada. A todo momento ouço a voz do alto me dizer “sê valente”.

Aos meus pais, Ana Cláudia e Joseilton, agradeço por serem a maior referência de força, integridade e sensibilidade. Com eles aprendi o que é amor, companheirismo e amizade. Tudo que sou e serei devo aos dois, que sempre fizeram o possível e, na maioria das vezes, o impossível, para que eu tivesse todo suporte do mundo e alçar os meus voos. Sei que não foi enão é fácil, mas do amor que nasceu de vocês dois e que foi plantado no meu coração, nascerão outros amores, sementes plantadas para um mundo feliz.

A Dona Petronila e Seu João, meus avós, agradeço por manterem enraizado em meu coração aquilo que é essencial para a minha alma: a extraordinária beleza da simplicidade. Espero que os meus olhos continuem bons para enxergar os encantos dessa vida, mesmo diante da sequeidão do mundo.

A Paula, Cida, Alex, Paulo, Tiago, Marcélia, Suely e Paula, meus tios, fontes de carinho e acolhimento, agradeço pelas tardes tomando café na casa de vovó, pelo

apoio, conselhos e por confiarem em mim.

Aos meus primos, Walber, David, Guilherme, Sophia, Eduardo, Cícero, Júlia e Ezequiel, agradeço pela irmandade, brincadeiras e brigas.

Aos meus amigos, que tive o privilégio de encontrar no CCJ, Alanna, Yann e Stefanny, agradeço por terem tornado o processo mais leve e bonito. Sou grata por celebrar essa conquista ao lado de vocês.

Ao meu melhor amigo e amor, Lucas, agradeço por aguentar a barra comigo no final do curso e por continuar acreditando no meu potencial, até quando nem eu mesma consigo acreditar. Obrigada por me permitir adentrar no seu coração.

Ao professor Salema agradeço por toda orientação e pela paciência ao corrigir a formatação do meu Trabalho.

Por fim, aos professores Hertz e Lucira, agradeço a disponibilidade para serem membros da minha banca.