



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**MICAELA JÚLIA LOURENÇO DE ALMEIDA**

**CRISE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS E A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO DE BOA VISTA - RORAIMA**

**SANTA RITA, PB**

**2020**

MICHAELA JÚLIA LOURENÇO DE ALMEIDA

**CRISE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS E A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO DE BOA VISTA - RORAIMA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Direito do Departamento de Ciências  
Jurídicas – DCJ, da Universidade Federal da  
Paraíba – UFPB, como exigência parcial para  
obtenção do título de Bacharela em ciências  
Jurídicas.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Danielle  
Carneiro dos Santos Hilário

**SANTA RITA, PB**

**2020**

**Catalogação na publicação  
Seção de Catalogação e Classificação**

A447c Almeida, Micaela Julia Lourenco de.  
Crise financeira dos Municípios e a Municipalização das  
Políticas Públicas: uma análise da situação de Boa  
Vista - RR / Micaela Julia Lourenco de Almeida. - Santa  
Rita, 2020.  
56 f. : il.

Orientação: Alessandra Danielle Carneiro dos Santos  
Hilário.  
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ.

1. pacto federativo. 2. atribuições municipais. 3.  
crise financeira dos Municípios. 4. imigração  
venezuelana. 5. Boa Vista. I. Hilário, Alessandra  
Danielle Carneiro dos Santos. II. Título.

UFPB/CCJ

MICHAELA JÚLIA LOURENÇO DE ALMEIDA

**CRISE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS E A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO DE BOA VISTA - RORAIMA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Departamento de Ciências Jurídicas – DCJ, da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharela em ciências Jurídicas.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Profa. Dra. ALESSANDRA DANIELLE CARNEIRO DOS SANTOS HILÁRIO**  
**(Orientadora)**

---

**Prof. Me. ALEX TAVEIRA DOS SANTOS**  
**(Avaliador)**

---

**Prof. Me. WALDEMAR DE ALBUQUERQUE ARANHA NETO**  
**(Avaliador)**

## AGRADECIMENTOS

Escrever os agradecimentos é a tarefa mais árdua a ser realizada dentro desse trabalho, isso porque é extremamente difícil colocar em poucas palavras todo o sentimento que tenho pelas pessoas que me ajudaram até aqui, assim, tentarei expressar pelo menos um terço do meu sentimento.

Primeiramente, quero agradecer ao meu bom Deus que desde muito antes do início da graduação já estava comigo, guiando os meus passos. Foi Ele que me trouxe até aqui e me sustentou, possibilitando que eu conseguisse chegar até o fim. Nada nessa vida faria sentido sem Ele!

Aos meus pais, agradeço por desde o início terem me dado condições de ter uma boa educação e por sempre me incentivaram a dar o melhor de mim. À minha irmã, Michele Julie, que mesmo com nossas desavenças, sempre me apoiou nos estudos e na vida. Amo vocês!

Ao meu namorado, Filipe Martins, que chegou na minha vida numa fase crítica e desde a primeira semana me auxiliou com palavras de esperança e de força. Muito obrigada por ser meu companheiro, é gratificante ter você ao meu lado nessa reta final, sou muito grata a Deus por sua vida. Eu te amo!

Aos meus amigos, Bruna Abreu, Lanna Jennifer e Bruno Vida, que acompanham essa luta desde o início e me ajudaram todos os dias em tudo que fosse possível, principalmente a espalharem nos dias de agonia e ansiedade. Meus amigos, amo vocês!

Aos meus amigos e companheiros de igreja, Izabel, Júnior, Rayssa, Rafael, Vanessa e Emanoel, durante esses anos que voltei a morar em João Pessoa para cursar Direito na UFPB, vocês não imaginam o suporte que me deram. Vocês são exemplos de pessoas e de servos de Deus para mim.

À Brenda Thalia, Thays Freitas e Gabriela Santiago, que me ajudaram muito em todo o peculiar ensino médio e que, mesmo com a distância vivenciada após este período, jamais me abandonaram e sempre torceram por mim.

À minha grande amiga e companheira de curso, Ana Carolina Ferraz, por todas os risos e choros durante a graduação. Pelos dias de correria e dedicação aos estudos da faculdade, da OAB e desse trabalho final. Tenho certeza que sem você as coisas teriam sido mais difíceis nessa jornada!

Também quero agradecer aos meus amigos Rafael Branco, Jucielly Menezes, Adalgisa Maux, Jeferson Trindade, Marcela Drumond e Aline Mascarenhas. Amigos, conhecer e dividir meus últimos anos com vocês foi uma honra, não poderia pedir "grupinho" melhor.

Enfim, sem mais delongas, meu mais sincero obrigada a todos que tiveram alguma participação nessa grande vitória que é encerrar este ciclo!

## RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise acerca da crise financeira dos Municípios e sua relação com o pacto federativo instaurado com a Constituição Federal de 1988, envolvendo temas como a autonomia dos entes federados, a competência decorrente dela e a municipalização das políticas públicas, dando ênfase ao caso ocorrido na capital do Estado de Roraima, Boa Vista. É importante destacar que se trata de tema pertinente na atualidade, tendo em vista as diversas discussões, que culminaram na Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, conhecida como “PEC do Pacto Federativo”. Diante disso, o presente trabalho apresenta como objetivo geral realizar uma análise de como se dá o sistema federativo brasileiro, principalmente no que concerne ao aspecto tributário, e demonstrar, através de dados, que os Municípios estão sendo geridos com orçamentos apertados, tendo em vista suas demandas por serviços públicos sociais. Sendo assim, este estudo realizou uma pesquisa bibliográfica, de caráter narrativo e de cunho descritivo, utilizando-se como fonte de dados: teses de doutorado, dissertações de mestrados, artigos científicos, revistas, reportagens jornalísticas, legislação brasileira e livros doutrinários. Por fim, observou-se que muitos Municípios brasileiros não estão conseguindo suportar seus encargos referentes aos serviços públicos básicos, como saúde e educação, como é visto no caso concreto de Boa Vista, que sofreu com uma imigração inesperada dos venezuelanos, necessitando do auxílio da União.

**Palavras-chave:** pacto federativo; atribuições municipais; crise financeira dos Municípios; imigração venezuelana; Boa Vista.

## ABSTRACT

The present work makes an analyze about the financial crises of the Counties and its relation with the federative pact established with the Federal Constitution from 1988, involving themes as the autonomy of federative ente, the competence due from it and the municipalization of public politics, emphasizing the current case of the capital of Roraima state, Boa Vista. It is important to destac that it is about a relevant theme nowadays, in view of several discussion that culminate on the amendment proposal to Constitution number 188/2019, known as "PEC do Pacto Federativo". In front of it, the present work presents as general goal an analyze of how it gives the brasilian federative pact, mainly on what is about the tributary aspect and to show across datas that the Counties are being managed with tight budget in view of its social public services demands. So, this study made a bibliographic research, with narrative character and descriptive base, using as data source: doctoral thesis, masters dissertation, magazines, journalistic report, brasilian legislation and doctrinal books. Finally, it was observed that sevefal of brasilian Counties are not able to support its charge that refers to basic public service as health and education, like it is showed on concret case of Boa Vista, that suffered with unexpected immigration of venezuelans, needing the Union help.

**Keywords:** federative pact; municipal duties; financial crises of the Counties; immigration of venezuelans; Boa Vista.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	10
<b>2 PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS DO SISTEMA FEDERATIVO .....</b>	13
<b>2.1 As peculiaridades do sistema federativo e o pacto federativo da Constituição Federal de 1988.....</b>	16
<b>3 A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER: REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENQUANTO DEMONSTRAÇÃO DA AUTONOMIA DOS ENTES LOCAIS.....</b>	21
<b>3.1 A arrecadação tributária brasileira .....</b>	26
<b>3.2 Atributos gerais das receitas tributárias .....</b>	30
<b>3.3 A repartição das receitas tributárias para os entes municipais na Constituição de 1988.....</b>	31
<b>4 A CRISE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS.....</b>	34
<b>4.1 A proposta de uma repactuação federativa enquanto solução para o problema .....</b>	34
<b>4.2. A crise em dados.....</b>	37
<b>5. A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA E A CRISE DA CAPITAL BOA VISTA .....</b>	44
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	52
<b>REFERÊNCIAS</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, que rege atualmente o Estado brasileiro, surgiu como uma resposta ao clamor social pelo retorno da democracia, tendo em vista que, anteriormente, passou-se por um período politicamente centralizado, em decorrência da Ditadura Militar.

A Carta Magna de 1988, então, veio para atender aos anseios de uma sociedade que pedia pelo retorno de seus direitos, garantias individuais e liberdades, mantendo a forma federalista de Estado como guia para tais objetivos.

Na atual Constituição Brasileira, a estrutura federal consolidada foi a tridimensional, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios foram considerados entes federados. Isto fez com que todos esses entes tivessem o reconhecimento de sua autonomia política e igualdade jurídica entre eles.

Desta forma, é possível verificar que, diferentemente dos demais países federalistas, o Brasil proporcionou que os Municípios fossem parte da federação, concedendo a estes entes competências legislativas e materiais. Isso possibilitou que os pedidos de descentralização do poder e de redemocratização fossem ouvidos, afinal, os governos locais são aqueles que estão mais próximos da população, sendo aqueles que podem escutar e definir melhor quais as necessidades próprias de cada território.

Dentre as competências outorgadas, tem-se a competência financeira, que faz com que os Municípios sejam responsáveis pela sua arrecadação de renda, seja por meio de receitas originárias ou derivadas. É a partir disto que os Municípios têm condições de exercerem suas responsabilidades, inclusive sociais, pois é essa distribuição de recursos que possibilita que os encargos atribuídos a cada ente federativo sejam cumpridos.

Deste modo, seguindo a lógica federalista, os Municípios receberam diversas incumbências sociais que são obrigatórias. Entre elas estão o dever de oferecer serviços públicos de educação, saúde, saneamento básico, segurança e transporte público.

No entanto, é possível perceber que os governos locais detêm diversas demandas sociais de serviços públicos, mas não possuem recursos financeiros suficientes para oferecer esses serviços da melhor forma possível, seja pela falta de

preparo dos gestores municipais ou pela baixa arrecadação financeira dos Municípios.

Neste diapasão, vê-se que os Municípios vivem atualmente uma crise financeira, o que tem proporcionado diversas discussões acerca da estrutura do pacto federativo disposto da Carta Maior de 1988 e como isso tem afetado no despreparo dos entes locais.

Diante disso, o presente trabalho apresenta como objetivo geral realizar uma análise de como se dá o sistema federativo brasileiro, principalmente no que concerne ao aspecto tributário, e demonstrar, através de dados, que os Municípios estão sendo geridos com orçamentos apertados, tendo em vista suas demandas por serviços públicos sociais.

Para atender este objetivo, o trabalho fora dividido em quatro capítulos. O primeiro versa sobre a origem do próprio federalismo nos Estados Unidos e como isso influenciou na formação deste no Estado brasileiro, demonstrando um pouco do histórico do país, que oscilou entre a centralização e descentralização do poder, e as peculiaridades do atual sistema federativo.

No segundo capítulo, realizou-se uma explanação acerca do sistema tributário disposto na Carta Magna de 1988 e de como isso se relaciona com a descentralização do poder e a autonomia dos entes federativos, tendo em vista que o orçamento é de suma importância na concretização das atribuições dos entes federativos.

O terceiro capítulo aborda a crise financeira dos Municípios, descrevendo alguns dos atuais debates acerca da necessidade de uma repactuação federativa para que haja uma reestruturação do Estado, desafogando os cofres municipais. Demonstrou-se, ainda, alguns dados referentes às receitas e despesas dos Municípios, principalmente com saúde e educação, nos últimos anos.

Por fim, o último capítulo narrou a situação do Município de Boa Vista, capital do Estado de Roraima, que tem um orçamento pequeno, sendo basicamente sustentado pelas transferências constitucionais, mediante a entrada dos imigrantes venezuelanos em massa nos últimos anos, o que fez com que a gestão municipal sofresse o impacto de fornecer serviços públicos essenciais para uma quantidade de pessoas muito maior do que o esperado.

Sendo assim, este estudo realizou uma pesquisa bibliográfica, de caráter narrativo e de cunho descritivo, utilizando-se como fonte de dados: teses de

doutorado, dissertações de mestrados, artigos científicos, revistas, reportagens jornalísticas, legislação brasileira e livros doutrinários, empregando-se os descritores “pacto federativo”, “atribuições municipais”, “crise financeira dos Municípios”, “imigração venezuelana” e “Boa Vista”.

A partir das análises realizadas foi possível demonstrar que os Municípios brasileiros sofrem com um orçamento financeiro apertado, que não se mostra suficiente para cumprir com todas as suas atribuições advindas da municipalização das políticas públicas, muito menos com situações inesperadas, como a imigração dos venezuelanos ocorrida em Boa Vista – Roraima.

## 2 PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS DO SISTEMA FEDERATIVO

Para uma melhor compreensão acerca do tema do presente trabalho, faz-se necessário realizar uma breve explanação histórica dos pressupostos federalistas. Diante disto, é válido relembrar que, antes da criação e implantação do federalismo, as terras que hoje correspondem ao território norte-americano foram colonizadas pelos ingleses, resultando na divisão do espaço geográfico em treze colônias. Estes povos que habitavam as colônias foram, gradativamente, empenhando-se na tarefa de se libertarem do domínio de seu colonizador, configurando um movimento de independência.

No ano de 1776, a independência das treze colônias foi conquistada e em 1781, fora firmado o tratado conhecido como Artigos de Confederação, ocasião na qual restaram estabelecidas as características de um sistema confederado para os Estados independentes. Desta forma, todos os Estados eram autônomos e soberanos, mas tomavam decisões conjuntas a respeito de alguns interesses comuns.

No entanto, a conquista da independência e a participação de um sistema confederado não fora suficiente para trazer estabilidade para os Estados Unidos frente aos ataques externos advindos, em sua maioria, de seus antigos colonizadores. Isto porque o sistema confederativo, em razão de todos os Estados serem soberanos, acarretava uma grande fragilidade do poder e da força da união dos Estados, afinal, qualquer um, a qualquer momento, podia se retirar do pacto (BARROSO, 2019).

Para solucionar este cenário instável, no ano de 1787, os Estados participantes da Confederação se reuniram na Convenção de Filadélfia, oportunidade em que houve a formação da Constituição Americana e ficou decidido que se fazia necessária à formação de um sistema nominado Federalista. Este sistema moderno, inspirado nos ideais iluministas, centralizaria a soberania na figura da União e os demais Estados (entes da federação) possuiriam apenas autonomia, sendo indissolúvel o pacto, não havendo direito de secessão<sup>1</sup>.

Neste sentido, observem-se os seguintes autores:

---

<sup>1</sup> Secessão é sinônimo de separação. Neste contexto, o poder de secessão é o poder de retirada a qualquer momento do pacto confederativo.

A Constituição proposta defendia a criação de uma nova forma de governo, até então não experimentada por qualquer povo ou defendida por qualquer autor. [...]; enquanto em uma confederação o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania interna permanece intacta, em uma Federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois [ou mais] entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados [e demais entes federados] definida pela Constituição da União (LIMONGI, 2006, p. 248 apud RODRIGUES, 2016, p. 11, grifo do autor).

O federalismo moderno foi criado nos EUA, em 1787. As treze colônias até então, legalmente interligadas abriram mão de parte de sua independência para que se criasse uma nova esfera de governo – a União. Assim, tornaram-se Estados que apesar de constituintes de uma mesma nação mantiveram boa parte de sua autonomia e estabeleceram relações de interdependência e não de simples hierarquia – entre si e com o governo federal recém constituído. Esse pacto político territorial foi garantido pela constituição, o mais amplo e originário pacto federativo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 15).

Diante do que fora explanado até o presente momento, é possível afirmar que o federalismo teve sua origem no território norte-americano, quando os Estados, ora independentes, buscavam força na sua estrutura de poder para não sucumbirem às investidas dos estrangeiros. Para tal, cada Estado abriu mão de parcela de seu poderio para a passagem do pacto confederativo para o federativo, demonstrando o que atualmente é chamado de movimento centrípeto<sup>2</sup> de formação de um Estado que adotada a forma federativa (BARROSO, 2019).

Neste diapasão, é perceptível que o projeto federalista admitiu enquanto valores a liberdade e o autogoverno e tinha como escopo a busca da prosperidade nacional, tendo em vista que a unidade trazida pela federação acarretaria estabilidade e progresso, já que os Estados constituintes do pacto estariam unidos frente à competitividade externa dos mercados comerciais, bem como às pressões internas, visto que não haveria uma disputa econômica entre os governos estaduais, tornando-se, sob a ótica econômica e sociopolítica, os Estados Unidos da América qualificados para enfrentar as duras investidas realizadas pelos demais países (RODRIGUES, 2016).

Na clássica obra “O federalista” (1788), de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, na qual se reuniu uma série de artigos que refletiam profundamente sobre este momento ideológico que pautou a Constituição norte-americana, é possível perceber que houve severas críticas ao sistema confederado, que, de certa forma, segregava demasiadamente o povo norte-americano.

---

<sup>2</sup> Centrípeto ou por aglutinação diz respeito a formação de um Estado Federativo a partir de Estados, anteriormente soberanos, que cedem parte de seu poder em prol da formação do pacto federativo.

De forma mais específica, a obra trabalha com o conceito de “facção”, que seria a diversidade cultural que decorre da liberdade de cada pessoa dispor de seus próprios direitos. Isto, aliado à vastidão territorial dos Estados Unidos que traz uma enorme pluralidade de pensamentos, credos e interesses, acarreta um certo temor de um regime democrático, pautado na vontade da maioria, se transformar numa figura desvirtuada, qual seja, a tirania, em que há um massacre da vontade de uma parcela menor da nação.

Assim, há a necessidade de compatibilizar todos esses interesses com os preceitos republicanos democráticos de respeito às liberdades individuais e à diversidade de opiniões e, por isto, a conveniência de uma tripartição horizontal dos poderes, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, como também a tripartição vertical dos poderes, que se baseia nos Estados autônomos, mas não soberanos, que tem competências definidas, instigando uma maior proteção dos indivíduos que constituem esse Estado, resguardando a soberania a um único ente federal, que buscara a construção de uma vontade una, estatal, também conhecida como vontade federal (RODRIGUES, 2016).

Estes pressupostos federalistas serviram como base para os demais federalismos que surgiram posteriormente, como o da Argentina, do Canadá, da Suíça e do México, contudo, cada um tem suas peculiaridades levando em consideração que o desenvolvimento histórico de cada nação acarreta diferenciações na formação de seus Estados.

Desta forma, é importante analisar que este desenvolvimento histórico específico também trouxe traços particulares para o federalismo no Brasil, que se difere de todos os pactos federais existentes no mundo.

Como é de conhecimento geral, as terras, que hoje pertencem ao território nacional brasileiro, foram colonizadas, inicialmente, pelos portugueses, que detinham o poder central. Segundo Zimmerman (2014), o ideário federalista existia na sociedade brasileira desde este tempo de Colônia, no entanto este desejo fora suprimido pelo forte poder centralizador que dominava o governo.

No período das capitania hereditárias, por exemplo, o fenômeno da expansão municipalista, que buscava uma melhor representatividade para os povos locais, demonstrou o interesse de autonomia daquela época, no entanto a Coroa portuguesa e os donatários não tinham interesse na autonomia das terras, fazendo

com que fosse reprimida essa consciência política, prevalecendo o projeto colonizador violento imposto ao Brasil (RODRIGUES, 2016).

Durante todo o período imperial brasileiro (1822-1889), o ideário federalista participou das discussões políticas, a exemplo da Revolução Farroupilha (1835-1845) ou da criação das Assembleias Legislativas Provinciais, que buscavam mais autonomia. O maior marco deste período fora o Manifesto Republicano (1870), que tinha como escopo claro a derrocada da monarquia para a instauração de um sistema federalista (RODRIGUES, 2016).

É possível perceber, assim, que, diferente do movimento realizado pelos Estados Unidos, no Brasil, a busca incessante pelo federalismo era resultado pela busca da descentralização política, o que os teóricos chamam de movimento centrífugo<sup>3</sup>.

No ano de 1889, juntamente com a Proclamação da República, a forma de Estado federal fora adotada no Brasil. Entretanto, é importante salientar que a estrutura federal adotada pelos brasileiros, em decorrência do preceito evolutivo histórico já demonstrado, se difere de todos os sistemas federativos utilizados pelos demais países, tendo em vista sua estrutura tridimensional, ou seja, composto por União, Estados-membros e Municípios enquanto entes da federação, gozando de suas autonomias.

## **2.1 As peculiaridades do sistema federativo brasileiro e o pacto federativo da Constituição Federal de 1988**

Como já explicitado, o sistema federativo foi adotado no Brasil no ano de 1889. A primeira Constituição após esta conquista foi promulgada em 1891 e seu art. 1º assim dispunha:

Art. 1º - A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

---

<sup>3</sup> Centrífugo ou por separação diz respeito a formação de uma Federação que teve origem em um estado Unitário que se fragmentou.

Esta forma federativa de governo fora respeitada a partir de então por todos os períodos da política brasileira, até mesmo no período da Ditadura Militar (1964-1985). É certo afirmar que algumas mudanças ocorreram ao longo deste tempo, como será aqui demonstrado, no entanto, a essência do Estado Federal enquanto pacto indissolúvel de entes autônomos sujeitos à soberania da União se manteve.

Para que haja uma melhor compreensão acerca dos institutos que versam sobre o funcionamento do sistema federativo brasileiro na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), requer-se um maior aprofundamento do período que precedeu à construção da Carta Cidadã.

Nestes termos, nos anos de 1964 a 1985, em que perdurou o Regime de Exceção, ocorreu um processo centralizador, tendo em vista a natureza do regime. Foram realizadas diversas alterações na legislação que limitaram ainda mais a autonomia das administrações municipais. A exemplo disto tem-se que em 1968, com a instauração Ato Institucional nº5, houve a proibição de eleições para as capitais e as instâncias turísticas e a possibilidade da União cassar mandatos e nomeações de prefeitos e governadores (MARIANO, 2010).

Houve, ainda, uma privatização da esfera pública ocasionando o aumento dos favorecimentos para os grandes grupos econômicos com o crescimento da participação dos tecnocratas no governo. Na esfera tributária, o Regime Militar passou a favorecer as localidades que possuíam governantes aliados do partido político que apoiava o regime, transferindo valores por atos discricionários, impossibilitando ainda mais a autonomia dos governos estaduais e municipais dos partidos da oposição com a redução destes do bolo orçamentário (MELLO, 2000).

As mudanças desse período no que diz respeito às relações entre os entes federativos podem ser apresentadas em dois eixos: processo de concentração e controle das ações no tocante a políticas públicas por parte do poder central e centralização dos recursos orçamentários como instrumento de política econômica, principalmente com a preocupação de redução do déficit orçamentário (MARIANO, 2010, p. 24).

Com as privatizações e a baixa transferência de rendas para os entes locais, os serviços públicos que deveriam ser prestados foram paulatinamente sofrendo degradações. Serviços de saúde e educação, por exemplo, foram extremamente limitados a atendimentos em postos locais de saúde e educação pré-escolar e fundamental, inviabilizando obras e intervenções de grande porte (MARIANO, 2010).

Além disso, entre os anos de 1960 e 1970, houve um deslocamento do foco de desenvolvimento econômico das capitais para o interior dos Estados, principalmente na região Sudeste, o que aumentou o número de empregos ofertados nestas áreas e, consequentemente, o fluxo migratório, fazendo com que houvesse a necessidade de uma melhora na oferta dos serviços públicos para atender os novos moradores da localidade.

No entanto, como já dito, o repasse de verba pública para muitos Municípios era escasso, portanto, com o incremento da população e a correspondente tensão sobre os equipamentos públicos, sem a necessária alteração na repartição das receitas tributárias para atender às novas demandas e o movimento de desaceleração da economia com o aumento dos índices de inflação, ocasionou-se um quadro profundo de incapacidade do poder local e de profunda insatisfação política (MARIANO, 2006).

Esse cenário resultou, nos âmbitos locais, diversos movimentos sociais que buscavam a descentralização e redemocratização do País, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988.

Desta forma, a transição do período de exceção para a democracia no Brasil fora resultado de pressões sociais para que ocorresse a descentralização das esferas de poder, principalmente no que tange a um maior protagonismo dos entes locais. É importante ressaltar que essa pressão veio por parte tanto da população e dos partidos revolucionários ou de esquerda quanto dos grupos conservadores ou “de direita”, mas com razões e objetivos diferentes (MARIANO, 2006)

Os grupos conservadores, por exemplo, viam a descentralização política como uma ferramenta para uma maior racionalidade nas ações estatais, pois seria uma forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público, que estava neste período altamente comprometido, aproximando os problemas sociais da gestão pública. Ademais, a descentralização aumentaria as possíveis interações dos recursos públicos com os da iniciativa privada na esfera municipal, ocasionando uma utilização de formas alternativas na produção e na operação dos serviços públicos (MARIANO, 2006).

Já os movimentos sociais da esquerda consideravam a descentralização enquanto uma forma de haver um maior controle social realizado pelos próprios cidadãos, que poderiam avaliar mais intimamente o que estava acontecendo na governança local, ocasionando uma maior justiça social e redução das

desigualdades, já que haveria maior alcance das políticas públicas para a população. Afinal, se os Municípios fossem mais autônomos, poderiam melhorar suas finanças e prestar serviços públicos voltados para as especificidades da população municipal (MARIANO, 2006).

É possível perceber, desta forma, que o clamor pela descentralização política agradava as mais diversas coletividades sociais. Isto porque visualizar um Estado que tivesse eficácia e eficiência na gestão pública, conciliando com um maior controle social sobre o Estado e, ainda, consolidando a democracia, fez com que as diversas correntes políticas/ideológicas se unissem para utilizar a descentralização enquanto elemento que orientasse as reformas do sistema político que eram necessárias (BOVO, 2000, p. 84 apud MARIANO, 2006, p. 31).

Neste sentido, é possível perceber que a luta pela redemocratização do País estava interligada com a descentralização do poder político, tendo em vista a falha acarretada pelo modelo centralizador autoritário. Neste diapasão, o processo constituinte que se iniciou no Parlamento buscou instituir instrumentos para que houvesse um aumento de autonomia e poder dos entes locais, além da influência da população organizada, o que, claramente, interferiu na definição da estrutura tributária e do padrão do gasto social do Estado (MARIANO, 2006).

A Constituição Brasileira atual fora, então, promulgada no ano de 1988 concretizando os anseios da redemocratização e da descentralização política. Para isto, manteve o federalismo enquanto forma de Estado e o incluiu dentro das cláusulas pétreas dispostas em seu artigo 60, §4º<sup>4</sup>.

A Constituição Federal de 1988 também consolidou a estrutura federal tridimensional brasileira, formada pela União, Estados-membros, Distrito Federal<sup>5</sup> e Município, outorgando a cada um desses entes competências legislativas e materiais.

Desta forma, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispostos no art. 3º da Carta Magna<sup>6</sup>, devem ser perseguidos e concretizados pelos

---

<sup>4</sup> “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] §4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado” (BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 60).

<sup>5</sup> O Distrito Federal é uma peculiaridade ainda maior dentro da estrutura federativa brasileira, tendo em vista que este atua ora como Estado, ora como Município.

<sup>6</sup> Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a

três entes que compõem a peculiar forma federativa nacional. Por este motivo, as municipalidades receberam atribuições que visam à efetivação do bem social, como a atuação na área da saúde, educação e segurança. Ademais, os Municípios, agora entes federados, precisavam manter a estrutura estatal formada por servidores municipais de cargos efetivos, comissionados e eletivos.

Desta forma, é possível verificar que os Municípios, agora entes participantes da federação, com autonomia, passaram a ter competências constitucionais que integram a máquina estatal, sendo responsáveis, inclusive, por prestar serviços públicos para a população local, havendo assim a descentralização política requerida pela sociedade.

Esta descentralização do poder político pode ser vista na atual Carta Maior quando da análise das competências de cada ente federativo, o que será analisado a seguir.

### 3 A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER: REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENQUANTO DEMONSTRAÇÃO DA AUTONOMIA DOS ENTES LOCAIS

De início, é importante salientar que os Municípios brasileiros foram dotados de certa autonomia durante praticamente todo lapso temporal que compõe a história nacional, sendo esta maior ou menor conforme o momento histórico vivido. Entretanto, apenas com a Constituição Federal de 1988, que restaurou a democracia, é que o ente local foi elevado a ente estatal com capacidade de se auto organizar, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira.

Segundo Hely Lopes Meireles (2015), a autonomia é uma prerrogativa política concedida pela Constituição às pessoas de direito público interno (Estados, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração conforme o ordenamento jurídico em vigência. Em termos práticos, a autonomia dentro da federação é o poder de administrar aquilo que lhe é próprio.

Ainda neste sentido, Celso Bastos (1994) indica que a autônoma não é um poder incondicionado ou ilimitado para atuar na ordem jurídica, mas é tão somente a possibilidade de dispor sobre certos assuntos, respeitando os princípios fixados na Constituição.

Neste contexto, é possível verificar que diversos dispositivos constitucionais fortalecem a autonomia municipal, como nos artigos 1º, 18, 23, 24, 29, 30, 39, 156 e 211. Outro exemplo que pode ser citado no Ordenamento Jurídico é o artigo 41 do Código Civil vigente, que, em seu inciso III, coloca o Município enquanto pessoa jurídica de direito público interno, ou seja, capaz de, por si, contrair obrigações e exercer direitos.

Para uma melhor ilustração da autonomia municipal, José Afonso da Silva (2009) demonstra as quatro capacidades que confirmam o fato deste ente estatal ser autônomo, que são: 1) capacidade de auto-organização, demonstrada pela elaboração de lei orgânica própria, conforme o artigo 29, caput, da Constituição Federal<sup>7</sup>; 2) capacidade de autogoverno, representada pela eleitividade de um chefe do Executivo e dos Vereadores que compõem às respectivas Câmaras Municipais,

---

<sup>7</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

como é demonstrado pelo artigo 29, inciso I da Carta Maior<sup>8</sup>; 3) capacidade normativa própria, mediante a competência de elaboração de leis municipais que versem sobre temas de sua alçada, exposta no artigo 30, inciso I da CF/88<sup>9</sup>; 4) capacidade de autoadministração, podendo manter e prestar serviços de interesse local, verificada no artigo 30, inciso V da Constituição Federal<sup>10</sup>.

Desta forma, é admissível afirmar que o Município é um ente federado, dotado de autonomia, tendo em vista que tem o aparato constitucional para administrar aquilo que lhe é devido.

Para exercer esta autonomia, os Municípios receberam competências. As competências são parcelas de poder atribuídas a um ente estatal que particularizam temas sobre os quais este pode exercer o seu poder, ou seja, é uma das formas de se concretizar a autonomia concedida pela Constituição Federal, pois é através das competências que os Municípios poderão, dentro da federação, se organizar e realizar suas funções (SOARES, 2013).

Cumpre salientar que a repartição de competências entre União, Estados-membros e Municípios é de extrema importância para a manutenção do pacto federativo, tendo em vista que se trata de um ponto central para o convívio harmônico entre eles (SOARES, 2013).

Afinal, é através da repartição de competências que cada ente federal atua nos seus interesses, evitando que um ente interfira em assuntos que são de competência de outro, estando todos submissos à vontade da Constituição que regula todo o processo, evitando conflitos pela sobreposição de atribuições e mantendo o pacto federativo.

Por ser um tema tão delicado, visto que é uma das formas de sustentar o pacto federativo, que é cláusula pétrea da Carta Maior, repartir as competências que dizem respeito à União, aos Estados e aos Municípios foi uma tarefa difícil para o constituinte originário e resultou numa estrutura complexa, que será brevemente destrinchada.

Para realizar essa repartição, o ordenamento constitucional pátrio utilizou como regra o critério da predominância do interesse, isto é, as matérias de interesse

---

<sup>8</sup> Art. 29. [...] I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

<sup>9</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>10</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

nacional são dadas à União, àquelas pertinentes aos interesses regionais, foram destinadas aos Estados e as de importância local foram destinadas aos Municípios (SOARES, 2013).

Na Constituição Federal de 1988, estas competências são repartidas em materiais (ou administrativas) e legislativas. As competências materiais ou administrativas dizem respeito ao desempenho concreto do ente, da sua gestão. Já a legislativa é o poder de estabelecer normas gerais e abstratas, ou seja, leis em sentido estrito (SOARES, 2013).

As competências materiais ou administrativas são divididas em: exclusivas – essas competências são indelegáveis, ou seja, apenas o ente responsável por tais podem exercê-las (apenas União e Municípios têm essa competência); residuais – o que não se enquadra enquanto competência exclusiva da União e dos Municípios, será de competência dos Estados-membros; Comuns – de cunho paralelo ou simultâneo, havendo a possibilidade de serem exercidas por todos os entes da federação (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2019).

Já as competências legislativas são classificadas enquanto: privativas – competem à União, mas podem ser delegadas aos Estados-membros; exclusivas – competem apenas aos Municípios; concorrentes – são competências que cabem a todos os entes da federação, no entanto, a União legisla de forma geral sobre determinado tema, enquanto os Estados e Municípios legislam de forma específica; suplementar – competência dos Municípios para suplementar a legislação federal e estadual (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2019).

Não compete a este trabalho monográfico analisar todas as competências destinadas a cada ente estatal. Desta forma, para concretizar o objetivo principal da presente monografia, irão se esmiuçar as competências e atribuições municipais dispostas na Constituição Federal.

O Artigo 23 da Constituição Federal (1988) dispõe acerca da competência administrativa comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que diz:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
  - IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
  - V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
  - VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
  - VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
  - VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
  - IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
  - X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
  - XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
  - XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
- Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Já o artigo 30 do mesmo diploma jurídico versa sobre as competências privativas dos Municípios, que são:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

É perceptível, assim, que as atribuições municipais são legislativas e de ordem prática (material), corroborando com a ideia de autonomia já explicitada acima.

Aprofundando ainda mais o tema, é possível perceber que a Constituição Federal de 1988 concedeu aos Municípios diversas atribuições de cunho social, sendo dever das municipalidades a prestação de serviços locais de educação,

saúde, proteção ao meio ambiente, transporte coletivo, saneamento básico e demais serviços públicos que sejam de interesse da população local.

À título de exemplificação, a Lei nº 8.080 de 1990<sup>11</sup>, que trata acerca da promoção, proteção e recuperação dos serviços de saúde e sobre a organização e execução destes serviços dispõe, em seu artigo 2º que é dever do Estado a prestação da saúde a todos os seres humanos. Mais a frente, ao expor os princípios que as ações e serviços públicos de saúde devem perseguir, esta mesma Lei, no artigo 7º, IX, 'a' demonstra a grande importância dos Municípios na prestação dos serviços de saúde, visto que deve haver a busca por uma descentralização dos serviços para os Municípios.

A Lei nº 9.394 de 1996<sup>12</sup> que cuida das diretrizes e bases da educação nacional, por sua vez, dispõe em seu artigo 11 quais são as incumbências das municipalidades, colocando em seu inciso I que estes devem organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições de seus sistemas de ensino e, no inciso V, é demonstrado o dever de oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e, prioritariamente, o ensino fundamental.

Deste modo, é viável afirmar que a descentralização política trazida pela Carta de 1988 acarretou uma grande responsabilidade dos Municípios frente à prestação dos serviços públicos, pois, como demonstrado, os serviços locais receberam uma grande valorização.

Esta repartição de competências e atribuições, frutos da descentralização do poder, assegura o exercício da cidadania, pois aproxima o poder estatal do cidadão. A Carta Europeia de autonomia local (1990) já afirmava em seu preâmbulo que os governos locais são indispensáveis para que haja um regime democrático eficaz, pois é nas localidades que o povo consegue ter uma melhor aproximação com o Estado, podendo exercer e cobrar seus direitos de cidadãos, como é possível inferir dos seguintes trechos:

[...] Considerando que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático; Considerando que o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa; Convencidos de que é ao nível local que este direito pode ser mais

<sup>11</sup> BRASIL, Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 11 dez 2019

<sup>12</sup> BRASIL, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 11 dez 2019.

directamente exercido; Convencidos de que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão; Conscientes do facto de que a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder; [...] (PORTUGAL, 1990).

Segundo a autora Sandra Silva (2003), a base do Estado Federado é o Município, tendo em vista que é nele que há a convivência obrigatória dos indivíduos e é nele onde os serviços públicos são prestados de forma direta aos cidadãos. Isto é de suma importância, pois é nesta pequena célula local que se torna possível conhecer as peculiaridades de cada comunidade e dos seus participantes. Em outras palavras, a autonomia dos Municípios para legislar e organizar as questões locais e para prestar os serviços públicos locais é de grande relevância para a democracia e o exercício da cidadania.

Outra demonstração da autonomia dos Municípios é vista na possibilidade destes terem sua própria receita, ou seja, os governos locais podem gerar e administrar suas rendas próprias, propiciando a sua autonomia financeira, tão essencial para a concretização da autonomia, como já explicitado. Essas receitas públicas podem ser classificadas, quanto a sua origem, de três formas, sendo elas originárias, derivadas ou transferidas.

Para Oliveira (2014), as receitas originárias são aquelas que decorrem da exploração, por parte do Estado, de seus próprios bens ou quando este exerce atividades econômicas. As receitas derivadas, por sua vez, são oriundas do patrimônio dos particulares, ou seja, os tributos. Por fim, as transferidas, que também advêm do patrimônio dos particulares, são aquelas arrecadadas por uma entidade política, mas utilizada por outra.

Os dois últimos tipos de receitas são as mais comumente associadas com o “dinheiro público” e serão destrinchadas a seguir.

### 3.1 A Arrecadação Tributária Brasileira

Um Estado Federal, como já explicitado, é formado por entes autônomos que são regidos por uma Constituição que integra uma complexa estrutura e que atribui competências legislativas, administrativas e tributárias para cada um desses entes (MOTA, 2015).

A competência tributária é a aptidão que cada ente federativo tem de criar tributos e, dentro de certos limites, definir o alcance destes tributos, obedecendo os critérios de partilha definidos pela Constituição (MAZZA, 2018).

É a partir da análise desta repartição tributária que se torna possível verificar a efetivação do federalismo. Afinal, para que os entes sejam autônomos e consigam exercer suas atribuições não é adequado que os recursos financeiros fiquem centralizados em um único ente, sendo de extrema necessidade a existência de cooperação e coordenação entre os membros da federação para execução de suas tarefas. Desta forma, resta clara a importância da análise do atual sistema de repartição tributária brasileiro para a construção do presente trabalho.

Conforme disposto no art. 18, caput, da Constituição Federal de 1988, a organização político-administrativa do Brasil é formada pela União, Estados, Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1988). Todos estes entes possuem competência tributária.

Ato contínuo, a Constituição Federal de 1988, em seu título VI “Da tributação e do orçamento”, divide o tema em seis seções. As cinco primeiras tratam especificamente do tema da competência tributária, enquanto a sexta informa acerca da repartição de receitas (transferência de receita) entre os entes, o que também será analisado.

É importante destacar que a Constituição Federal<sup>13</sup> e o Supremo Tribunal Federal<sup>14</sup> adotam a teoria *quinquipartite*, ou seja, existem cinco espécies de tributos, que são eles: impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições “especiais” (sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas).

Primeiramente serão analisados os tributos de competência exclusiva da União. No que concerne aos impostos, a União é responsável pelos que recaem sobre a importação de produtos estrangeiros (II), a exportação de produtos produzidos no âmbito nacional (IE), a renda e os proventos de qualquer natureza - IR, sobre os produtos industrializados (IPI), as operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), a propriedade territorial

---

<sup>13</sup> Nos artigos 148, 149 e 195.

<sup>14</sup> STF, RE 573675, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2009, repercussão geral – mérito DJe-094 divulg 21-05-2009 public 22-05-2009.

rural (IRT) e sobre as grandes fortunas (IGF).<sup>15</sup> É válido ressaltar que este último nunca fora instituído, pois a lei complementar necessária para sua criação não foi promulgada até os dias atuais.

Ademais, a União tem competência residual para criar outros impostos, desde que sejam não-cumulativos e o fato gerador ou a base de cálculo sejam diferentes dos já dispostos na Constituição, e competência extraordinária, que permite a criação de um imposto no caso de iminência ou de guerra externa que podem ter como fato gerador qualquer situação, inclusive aquelas que já tem previsão em outro tributo, ou seja, dando abertura para o entendimento de que seria possível haver a “bitributação”<sup>16</sup>.

Também é de competência exclusiva da União a instituição dos empréstimos compulsórios “para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência” e “no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional”<sup>17</sup>. Por fim, tem-se ainda as contribuições “especiais” sociais, de intervenção no domínio econômico e as de interesse das categorias profissionais ou econômicas<sup>18</sup>.

Os Estados-membros e o Distrito Federal ficaram responsáveis por instituir os impostos que recaem sobre a transmissão e doação de bens ou direitos *causa mortis* – ITCMD, sobre a circulação de mercadorias, prestação de serviços de transporte, desde que interestadual ou intermunicipal e serviços de comunicação – ICMS, e sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)<sup>19</sup>.

Quanto aos Municípios, a Constituição de 1988 outorgou-lhes a competência tributária para os impostos que recaem sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU, a transmissão *inter vivos* de bens imóveis, de direitos reais e de cessão de direitos a sua aquisição – ITBI, e os serviços de qualquer natureza - ISS, excluídos os que já são cobrados pelo ICMS<sup>20</sup>. Além disso, por meio da Emenda Constitucional nº 39/2002, os Municípios passaram a ter competência para instituir a contribuição para custeio de iluminação pública – CIP.

Por fim, as taxas e contribuições de melhorias são de competência comum entre os entes federados, segundo o artigo 145, inciso II da CF/88.

<sup>15</sup> BRASIL, Constituição Da República Federativa de 1988, art. 153.

<sup>16</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 154.

<sup>17</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 148.

<sup>18</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 149.

<sup>19</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 155.

<sup>20</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 156.

Nestes termos, é importante verificar que a atual distribuição de competências tributárias entre os entes que compõem a federação buscou valorizar os Municípios, que passaram a integrar a organização político-administrativa como entes autônomos, estando em igualdade – ao menos em termos teóricos – com os demais membros da federação. Assim, é visto que o constituinte procurou, efetivamente, o que a população buscava, ou seja, a descentralização política, dotando todos os membros federativos de capacidade financeira de direito (MOTA, 2015).

Na tabela 1, é possível verificar a participação relativa na arrecadação tributária de cada ente, demonstrando o aumento em relação aos Municípios após a redemocratização e descentralização do Brasil pós regime ditatorial.

Tabela 3 – Carga Tributária Bruta – Participação Relativa na Arrecadação - %

Ano	União	Estados	Municípios
1960	64,00	31,30	4,70
1965	63,60	30,80	5,60
1970	66,70	30,60	2,70
1971	68,70	28,60	2,70
1972	69,70	27,70	2,60
1973	71,10	26,30	2,50
1974	72,30	25,40	2,30
1975	73,70	23,50	2,80
1976	75,40	21,60	3,00
1977	76,00	21,10	2,90
1978	75,10	22,20	2,80
1979	74,80	21,80	3,40
1980	74,70	21,60	3,70
1981	75,40	21,30	3,30
1982	75,90	21,40	2,70
1983	76,50	20,60	2,80
1984	73,60	23,70	2,70
1985	72,70	24,90	2,40
1986	70,50	27,00	2,50
1987	72,30	25,20	2,50
1988	71,70	25,60	2,70
1989	67,50	29,90	2,70
1990	67,32	29,57	3,11
1991	66,31	28,90	4,78
1992	67,69	28,44	3,86
1993	71,80	25,14	3,06
1994	69,45	27,10	3,45
1995	67,24	27,95	4,81
1996	66,79	28,30	4,91
1997	67,67	27,27	5,06
1998	68,65	26,18	5,17
1999	69,89	25,42	4,69
2000	69,18	26,34	4,48
2001	68,96	26,54	4,50
2002	69,32	26,37	4,32
2003	68,37	26,71	4,92
2004	69,02	26,67	4,31
2005	69,60	26,22	4,18
2006	69,98	25,74	4,28
2007	70,52	24,90	4,58
2008	69,51	25,36	5,13
2009	68,93	25,62	5,45
2010	69,04	25,45	5,51

Fonte: 1960 a 1989 Varsano *et al.* (1998). De 1990 a 2010, Receita Federal do Brasil.

No entanto, há de se diferenciar a competência tributária, que, como já dito, dá poder às pessoas de direito público interno de instituir tributos e,

consequentemente, arrecadar valores decorrentes de sua cobrança, da repartição da receita tributária entre os entes federados.

Deste modo, é importante verificar que os recursos que são arrecadados em decorrência do poder de tributar, principalmente os da União, nem sempre são destinados ao ente tributante em sua totalidade, tendo em vista a repartição do montante entre os entes federados, mecanismo conhecido como transferências intergovernamentais (GADELHA, 2010). Assim, estas transferências nada mais são que o repasse de receitas tributárias entre a União, os Estados e os Municípios.

### **3.2 Atributos gerais das receitas tributárias**

A receita do Estado é dividida entre originária, sendo a que advém das atividades do Estado enquanto empresa, e derivada, que é proveniente do Poder de Império do Estado quando usa da coerção para exigir o pagamento de tributos, multas, entre outros, que promovem sua manutenção (GUTIERREZ, 2004).

O tributo faz parte da receita derivada, como dito, e esta receita é repartida entre os entes federativos por meio da competência tributária ou das transferências constitucionais, garantindo a autonomia financeira desses entes, fator de cunho importante para a efetivação do federalismo.

De acordo com Mota (2015), em ambos os casos é a Constituição Federal que emite o comando, sendo, na primeira hipótese, o ente agraciado com o poder de instituir o tributo, tendo uma ligação direta com o produto da receita e podendo, inclusive, exigí-la. Enquanto na segunda, há uma participação em fundos, que se dá por meio da partilha do valor arrecadado a um fundo de participação, em que o ente federado tem apenas uma expectativa de recebimento de certa quantia advinda da arrecadação de um tributo recolhido por outro ente.

Em relação a esta segunda hipótese, ela pode ocorrer ainda de duas formas: i) um ente da federação possui a competência para instituir o tributo, mas outro ente o arrecada, incorporando esta renda a sua receita; e ii) o ente federativo competente institui e arrecada o tributo e, devido a existência de alguma obrigação legal, repassa certa quantia para o ente beneficiado (MOTA, 2015).

Outra característica das receitas é que elas podem ser obrigatórias e vinculadas (quando o próprio constituinte a formou) ou não vinculadas e facultativas (liberalidade do ente federado). Estas últimas derivam da cooperação federativa, em

caráter institucionalizado, ou seja, quando há um déficit nas unidades regionais e locais e eles são providos, ou em caráter temporário, nos casos de calamidade pública ou emergências (DÓRIA, 1972).

A repartição dessas receitas, assim como a discriminação das competências tributárias, é fruto de um processo evolutivo histórico do Estado Brasileiro. Desta forma, será analisado como se dá o seu comportamento perante o federalismo atual, no que diz respeito aos Municípios, foco do presente trabalho.

### **3.3 A repartição das receitas tributárias para os entes municipais na Constituição de 1988**

Como já exposto, todos os entes federados são dotados de autonomia, tendo competências legislativas, materiais e tributárias. No que tange à competência tributária, fora visto como funciona a competência tributária exclusiva e que, além dela, existe o sistema de transferência das receitas tributárias entre os entes, ou seja, muito embora a União ou o Estado tenha a competência tributária sobre determinado tributo, o montante arrecadado não irá para o seu cofre, mas sim para os Estados (apenas os de competência da União) ou Municípios (os de competência da União ou dos Estados).

Esta repartição de receitas tributárias, encontrada na Constituição Federal de 1988, em seu Título VI, capítulo I, seção VI, tem a importante função de auxiliar os Estados-membros e os Municípios na execução de suas atribuições e, consequentemente, no fortalecimento de sua autonomia. Desta forma, será discorrido neste trabalho todos os valores que são repassados especificamente às municipalidades, primeiramente pela União e posteriormente pelos Estados.

Neste diapasão, os Municípios recebem da União todo o valor arrecadado à título do imposto sobre a renda (IR), incidente na fonte, sobre a quantia paga pelos próprios Municípios ou pelas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem<sup>21</sup>.

Também é dos Municípios 50% da quantia coletada pela União referente ao imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) dos imóveis situados em seu espaço. Se este Município fiscalizar e cobrar este imposto, receberá a totalidade do valor arrecadado<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 158, inciso I.

<sup>22</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 158, inciso II.

No que concerne ao imposto sobre operações financeiras (IOF), quando ligadas ao ouro enquanto ativo financeiro, a União transfere para o Município de origem 70% do valor levantado<sup>23</sup>.

Os Estados, por sua vez, repassam aos seus respectivos Municípios 50% dos valores arrecadados pelo imposto que incide sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) que forem licenciados em cada área municipal e 25% do produto levantado pela cobrança do imposto de circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)<sup>24</sup>.

Da mesma forma, os Estados recebem da União 10% da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e 29% à título da quantia coletada pela contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades que envolvem combustíveis (CIDE Combustível) e devem transferir aos seus Municípios 25% do montante recebido referente ao IPI e, também, da CIDE combustível<sup>25</sup>.

Outro ponto relevante para o acesso a todos os entes federados da repartição de receitas tributárias são os fundos de participação, que são formados por 48% de dois impostos de competência da União, que são eles: o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados, quando já deduzido os valores das transferências obrigatórias já citadas acima. Deste valor, 22,5% é utilizado para formar o fundo de participação dos Municípios<sup>26</sup>.

No que concerne a questões sociais mais específicas, a Constituição Federal de 1988 colocou enquanto responsabilidade das três esferas da federação, sendo uma competência comum, a promoção e manutenção da educação e da saúde. Desta forma, os governos locais precisam destinar parte de sua arrecadação e do que lhes é repassado por meio das transferências de receita tributária para esta finalidade.

Assim, os Municípios precisam destinar ao menos 25% da arrecadação de seus impostos exclusivos para a educação como um todo<sup>27</sup>. E 20% do que receberam relativo ao ITR, IPVA e ICMS para compor o Fundo de Manutenção e

---

<sup>23</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 153, parágrafo 5º, inciso II.

<sup>24</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 158, incisos III e IV.

<sup>25</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 159, parágrafos 3º e 4º.

<sup>26</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 159.

<sup>27</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 212, caput.

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>28</sup>.

Quanto à saúde, os Municípios devem contribuir com 15%, percentual este que incide sobre o quantitativo resultante da arrecadação de seus impostos e sobre os repasses feitos pela União e os Estados e, também, sobre o valor que advém do fundo de participação dos Municípios<sup>29</sup>.

Conforme o exposto, é possível perceber que houve a descentralização, como resultado dos debates e votações da Constituinte, tendo em vista que a Carta Maior fortaleceu o federalismo e dotou cada ente federado (União, Estados e Municípios) de autonomia, sendo eles responsáveis por organizar suas próprias questões através da divisão de competências legislativas, administrativas e, principalmente, tributárias, que são de suma importância para que os entes possam exercer suas atribuições.

Desta forma, os Municípios, então, na CF/88 receberam funções, especialmente de cunho social, e suas rendas tributárias foram garantidas por meio da arrecadação de tributos e da repartição das receitas tributárias provenientes dos demais entes, além de poderem adquirir renda por meio da exploração de certas atividades econômicas ou de seus bens. No entanto, isto não fora suficiente para conter o endividamento municipal.

Isto porque, o endividamento municipal, que já existia anteriormente à promulgação da Carta Maior de 1988, tendo em vista a diminuição na participação dos Municípios na parcela financeira do orçamento no período centralizador da Ditadura Militar, tem diversas causas, como este fato histórico acima explicitado, a corrupção que dificulta o pleno investimento dos valores arrecadados e transferidos nas necessidades locais e, ainda, a má distribuição das rendas na federação de 1988 em contraposição das grandes atribuições municipais, tema discutido no presente trabalho.

Neste diapasão, vê-se que este tema é, até os dias atuais, discutido nas diferentes esferas sociais, em que se busca uma solução para este problema que influencia em toda federação, o que será abordado no próximo capítulo.

---

<sup>28</sup> BRASIL, Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, art. 3º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)>. Acesso em: 13 de fev de 2020.

<sup>29</sup> BRASIL, Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, art. 7º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm)>. Acesso em: 11 de fev de 2020.

## 4 A CRISE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

### 4.1 A proposta de uma repactuação federativa enquanto solução para o problema

O federalismo brasileiro atual é fruto de um movimento de descentralização do poder, tendo em vista que durante grande parte da história nacional este poder estava centralizado, obstaculizando a administração de um país de grande extensão, diferentes culturas e dificuldades.

Deste modo, a Constituição Federal de 1988, atendendo as demandas das diferentes esferas sociais, desconcentrou o poder e dotou os entes federativos de autonomia, dando-lhes atribuições e formas de obterem renda para cumpri-las, como é o caso do federalismo fiscal, que possibilita a descentralização dos recursos tributários, ou da capacidade dos entes federativos em explorarem seus bens ou atividades econômicas para conseguirem sua própria renda.

Conforme Bovo (2000), isto deveria viabilizar o sistema de proteção social posto na Carta Magna, tendo em vista que este tem como base a municipalização das competências sobre programas e serviços de cunho social, no entanto, o que ocorreu de fato foi um agravo da crise financeira que já ocorria antes da promulgação da atual Carta Maior, tendo em vista o período centralizador anterior que reduziu o grau de autonomia das localidades e, consequentemente, diminuiu sua parcela no orçamento, impossibilitando, em muito, a prestação adequada dos serviços sociais públicos.

Desde então, a crise financeira dos Municípios é alvo de inúmeras discussões que envolvem diferentes facetas de argumentação. Uma das soluções apresentadas gira em torno de uma repactuação federativa ou, ainda, em menor escala, uma reforma do federalismo fiscal.

No ano de 2013, o Poder Executivo apresentou uma proposta de Lei Complementar (PLP 238/2013) que prevê, entre outros pontos, um novo critério para correção monetária dos valores correspondentes às dívidas dos Estados e Municípios, além de dispor acerca dos critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre os entes federados (BRASIL, 2013).

Em 2015, cerca de 60 chefes de Executivos municipais se reuniram com o então presidente do Senado, Renan Calheiros, e da Câmara dos Deputados,

Eduardo Cunha, e reivindicaram um tratamento mais justo por parte da União aos Municípios, tendo em vista a situação de insolvência destes entes (BRASIL, 2015).

A revista *online* “Em Discussão”, de setembro de 2015, expõe essa discussão, mostrando como meta “tornar realidade” a renegociação do pacto federativo como uma forma de ajustar as questões financeiras das municipalidades (BRASIL, 2015).

Demonstrando ainda mais a importância deste tema na atualidade, é indispensável verificar que em 2018, durante a corrida presidencialista, os dois principais candidatos à Presidência da República Brasileira, Jair Bolsonaro e Fernando Haddad, citaram em seus respectivos planos de governo o assunto referente à necessidade de um novo pacto federativo, muito embora a discussão se apresente em vertentes diferentes.

O candidato Fernando Haddad trouxe em seu plano a proposta de um novo pacto federativo para que houvesse a ascensão dos direitos sociais. Para ele, a federação brasileira é desigual, tendo em vista a diferença em relação ao desenvolvimento econômico, a densidade demográfica, os indicadores sociais e a arrecadação tributária das regiões e dos Municípios. Em razão desta desigualdade, os governos locais ficam impossibilitados de prestarem serviços públicos de qualidade para a população (HADDAD, 2018).

Enquanto solução para tal problemática, o candidato propôs que houvesse políticas públicas que buscassem a redução das assimetrias regionais, como o investimento no fortalecimento da “cooperação e colaboração federativa” por meio dos consórcios públicos, e a repactuação federativa seria de suma importância para o alcance desse objetivo (HADDAD, 2018).

Jair Bolsonaro, por sua vez, trabalha com a ideia de repactuação federativa citando o fato de que o Governo Federal tem concentrado a arrecadação dos tributos nas últimas décadas, o que fez com que estes recursos não chegassem aos governos locais. Desta forma, a proposta seria que este capital fosse liberado para os prefeitos e governadores com menos burocracia. Assim, as obras e serviços públicos seriam menos custosos, além de estarem mais próximos da população interessada (BOLSONARO, 2018).

Ademais, também fora citado neste plano de governo a necessidade de uma reforma tributária, que simplificaria a arrecadação de tributos, unificando-os. Entre as propostas desta reforma, está listada a descentralização e municipalização dos

recursos arrecadados pela via tributária, fazendo com que houvesse o aumento de renda pública na base da sociedade (BOLSONARO, 2018).

Já em 2019, o atual ministro da Economia, Paulo Guedes, apresentou ao Senado Federal uma proposta de Emenda à Constituição (PEC 188/2019). A “PEC do Pacto Federativo”, como ficou conhecida, visa, entre outros assuntos, dar mais autonomia aos Estados e Municípios brasileiros, reestruturando o pacto federativo (BRASIL, 2019).

Para que isto ocorra, a proposta de emenda traz, em sua justificativa, a descentralização dos recursos da União para os entes federados regionais e locais, para que seja possível ocorrer um alívio para os gestores públicos. Um dos meios para alcançar este objetivo é a unificação dos gastos mínimos em educação e saúde, tendo em vista que, atualmente, os Municípios são obrigados a destinar, no mínimo, os percentuais de 15% de sua receita corrente líquida para a saúde e 25% da receita líquida de transferência para a educação (BRASIL, 2019).

A PEC propõe agrupar os percentuais, fazendo com que os prefeitos possam observar as necessidades locais e aplicar a porcentagem necessária para aquele município conforme o tamanho da carência daquela população (BRASIL, 2019).

Para garantir que as quantias repassadas para os entes locais sejam gastas efetivamente nas deficiências daquela localidade, a PEC apresenta como sugestão a ampliação da responsabilidade dos gestores no tocante às contas públicas, vedando que a União “preste socorros” para um Município endividado, afinal, isto premiaria uma má gestão fiscal em detrimento dos que tiveram uma boa gestão, tendo em vista que, o dinheiro utilizado para acudir os endividados é retirado daqueles que administraram bem (BRASIL, 2019).

Outro ponto importante da proposta de emenda para o presente trabalho é o levantamento do debate acerca da criação/extinção de entes municipais. A justificativa da PEC traz em seu texto a afirmação de que mais de 1.200, dos 5.500 Municípios existentes atualmente, têm uma população inferior a 5.000 habitantes, e a maioria destes não consegue arrecadar receitas próprias suficientes para pagar ao menos os custos de manutenção de sua própria estrutura, a exemplo da prefeitura ou do Poder Legislativo local (BRASIL, 2019).

Assim, para melhorar as finanças municipais e obter um melhor aproveitamento das transferências constitucionais, é proposto que estes Municípios citados acima comprovem, até 30 de junho de 2023, que a arrecadação dos

impostos municipais corresponde a 10% da receita total. O Município que eventualmente não conseguir comprovar isto será incorporado ao Município limítrofe que tenha a melhor sustentabilidade financeira (BRASIL, 2019).

Deste modo, a PEC do Pacto Federativo pretende entregar aos Estados e Municípios até R\$ 400 bilhões no prazo de 15 anos, fomentando as finanças públicas municipais para alcançar um alvo importante para a economia brasileira, como os sociais, fazendo com que os governos locais possam investir mais em saúde, educação e segurança pública (BRASIL, 2019).

A crise financeira dos Municípios é um tema presente nas discussões políticas e sociais, sendo a repactuação federativa a principal via abordada atualmente enquanto uma possível solução para esta problemática que assola diversos locais e populações, que se reflete na realidade dos Municípios brasileiros, motivo pelo qual serão explanadas algumas informações acerca da crise financeira municipal a seguir, principalmente no que concerne aos serviços sociais.

#### **4.2 A crise em dados**

Não obstante o sistema de repartição de competências entre os entes federados conste na CF/88, autonomizando os Municípios, estes ainda enfrentam constantes problemas financeiros para manterem suas atribuições, uma vez que estão mais próximos à população e possuem um elevado número de competências sociais, mas são carentes de fundos financeiros para cumprir suas funções.

No ano de 2015, a Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2015) realizou um estudo técnico intitulado “Crise dos Municípios – a falta de recursos”. Em que afirma que houve um aumento das competências municipais, porém não houve um crescimento proporcional dos valores para custeio destas atribuições, acarretando a crise financeira.

Sobre estes estudos, veja-se o importante trecho:

Após a Constituição de 1998, os Municípios elevados à condição de entes autônomos, foram a cada dia tendo maiores competências sem que os recursos caminhassem nesta mesma velocidade, temos hoje um quadro bastante preocupante, aonde os municípios têm muitas atribuições, mas não têm dinheiro suficiente para executá-las ou mantê-las. Podemos exemplificar isso de várias formas, como na área de saúde, aonde toda e qualquer prestação de serviços à sociedade era realizada pelo Governo Federal (INAMPS) e pelos Governos Estaduais, hoje em dia toda a prestação de serviços é

realizada pelos Municípios, na área de educação a cada dia aumenta mais as matrículas da rede municipal e diminuem as matrículas da rede estadual, as políticas de assistência social são todas municipalizadas, e assim por diante (CNM, 2015)

Ainda neste estudo, a CNM afirmou que, no ano de 2014, a dificuldade financeira vivida pelas municipalidades fora agravada, em decorrência da crise econômica. O governo federal, a fim de estimular a economia, promoveu desonerações dos impostos sobre produtos industrializados (IPI), imposto de renda (IR) e Contribuição sobre a intervenção no domínio econômico (CIDE) (CNM, 2015).

No entanto, com essa medida acabou por frustrar as receitas municipais, afinal, como já aqui explicitado, 25% da CIDE é transferida aos cofres das prefeituras, ocasionando uma perda de R\$ 1,6 bilhão. Na área da saúde, houve um atraso do repasse da verba federal desde maio de 2014, influenciando em programas como dos Agentes Comunitários (PACS), Saúde da Família (SF), Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), entre outros (CNM, 2015).

Outro ponto importante apresentado enquanto fator que influencia na crise das finanças municipais diz respeito à imposição da União na implantação de programas ou na alocação de recursos de forma engessada. Deste modo, os mais de 5.500 Municípios brasileiros, com suas diferenças culturais, demográficas, econômicas entre outras, precisam implementar medidas e investir valores em situações que não se adequam à realidade e necessidade local (CNM, 2015).

Em razão destes problemas, diversos serviços correram o risco de serem interrompidos no ano de 2014. Para que fosse possível atender às demandas sociais da população, as prefeituras tiveram de remanejar recursos de outras áreas, aumentando ainda mais a confusão do orçamento público.

Em 2015, o cenário não foi muito diferente, tendo em vista a continuação da crise econômica, como afirma a revista “Multicidades”, produzida pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP, 2017). A receita total dos governos locais neste ano diminuiu cerca de 2,8%. O valor repassado referente ao ICMS caiu, fazendo com que as prefeituras perdessem R\$ 4,77 bilhões em relação ao ano de 2014. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) registrou uma queda de 2,2%, equivalente a R\$ 1,94 bilhão menos que o ano anterior, entre outras baixas nos orçamentos municipais.

A despesa total dos Municípios brasileiros continuou superior às receitas, assim como no ano de 2014, estando as receitas, em média, em R\$ 508,87 bilhões

e as despesas em R\$ 510,14 bilhões, isto é, 0,2% de diferença entre receitas e despesas (FNP, 2017).

Em contrapartida, na educação, foi registrado um aumento de 107.160 mil alunos nas creches municipais. No ano de 2015, o investimento na educação municipal correspondeu a 27,3% da despesa dos Municípios. O peso desse investimento é ainda maior nas cidades menores, com até 50 mil habitantes, locais onde os recursos alocados na educação corresponderam a um terço da despesa total (FNP, 2017).

Segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), aproximadamente um milhão de pessoas deixaram de assinar planos de saúde privados neste período, fazendo com que a demanda pelo sistema público aumentasse. Dessa forma, os Municípios precisaram destinar R\$ 25,68 bilhões a mais que o exigido pela Constituição, valor este que é equivalente a toda arrecadação do IPTU. No tocante ao orçamento municipal, os gastos com a saúde representaram em média 24,6% da despesa total (FNP, 2017).

Já no ano de 2016, a participação dos Municípios da receita total disponível atingiu 20,4%, um número um pouco maior em relação ao ano anterior. Isto ocorreu porque fora aprovada a Emenda Constitucional nº 84 de 2014, que aumentou em 1% a parcela transferida ao Fundo de Participação dos Municípios em relação ao imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados (FNP, 2018).

Além disso, os gestores municipais conseguiram recursos extraordinários advindos da Lei da Repatriação (Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária – RERCT), recursos estes decorrentes da aplicação de multas sobre os valores regularizados por este regime (FNP, 2018).

Por estes dois motivos, as receitas correntes municipais encerraram o ano de 2016 com uma leve queda de 0,6%, valor este que aumentaria para 3% se não houvesse estes recursos citados acima. As receitas de capital, por sua vez, cresceram 13% em relação ao ano anterior, no entanto, a maior parte da quantia adicional foi resultado de operações de crédito ou alienações de bens, fontes de receita de capital que são concentradas nos Municípios de maior aporte (FNP, 2018).

Já em relação às despesas do ano de 2016, as administrações municipais em ano de finalização de mandato, conseguiram um superávit orçamentário (receita maior que a despesa), o que não ocorria desde o ano de 2008. Isto se deu pelo fato

de que houve um corte de 2,5% nas despesas, além da entrada dos recursos extraordinários já explicitados (FNP, 2018).

Quanto à educação, no ano de 2016 as despesas tiveram uma redução em relação ao ano anterior em torno de 1,9%. Isto porque os valores gastos com essa área são em maioria decorrente de receitas vinculadas e, tendo em vista a queda da arrecadação nos últimos dois anos, os valores despendidos foram afetados. No entanto, apesar dessa redução, a parcela da despesa total dos Municípios destinada à educação manteve sua trajetória de crescimento, chegando a 27,5% neste ano (FNP, 2018).

Em relação à saúde, em razão do corte nas despesas, também houve um declínio dos recursos gastos com este serviço social. Em relação ao investimento do ano anterior, o valor desembolsado foi 1,6% menor. Quanto à receita total, a parcela destinada à saúde fora de 24%, ou seja, cerca de R\$ 29,35 bilhões a mais do que o mínimo exigido por lei (FNP, 2018).

Outro ponto que deve ser levado em consideração no panorama da crise municipal e que demonstra o quanto isto afeta na vida da população, é o levantamento de dados referentes ao ano de 2016 que evidenciam que cerca de um quarto da população (24,7%) reside em Municípios onde as administrações locais possuem apenas uma receita anual menor que R\$ 2 mil por habitante. Dentre esses Municípios, existem ainda alguns que, além de terem a renda *per capita* baixa, têm os piores indicadores nas áreas de educação, segurança pública, saúde e emprego, totalizando um maior número de pessoas na condição de extrema pobreza (FNP, 2018).

No ano de 2017, os Municípios brasileiros ficaram com 20% da receita disponível, valor menor em relação ao ano anterior. Isto ocorreu porque houve uma queda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), pois, como dito, no ano anterior, foram recebidos recursos extraordinários da Lei de Repatriação, que, no ano de 2017, teve uma entrada de valores muito menor no fundo (FNP, 2019).

No que concerne às despesas, houve um registro de superávit de R\$ 13,35 bilhões, em decorrência da contenção dos gastos que, neste ano, diminuiu mais 2%, além dos valores já poupadados nos anos anteriores (FNP, 2019).

As despesas com educação ficaram praticamente estáveis quando comparadas com o ano de 2016, registrando uma queda de apenas 0,8%. Ainda assim, a participação da despesa total dos Municípios com educação chegou a

27,8%. Nesse ano ainda houve o ingresso de cerca de 255.554 mil alunos na rede pública das municipalidades de ensino, demonstrando um aumento na busca do ensino municipal (FNP, 2019).

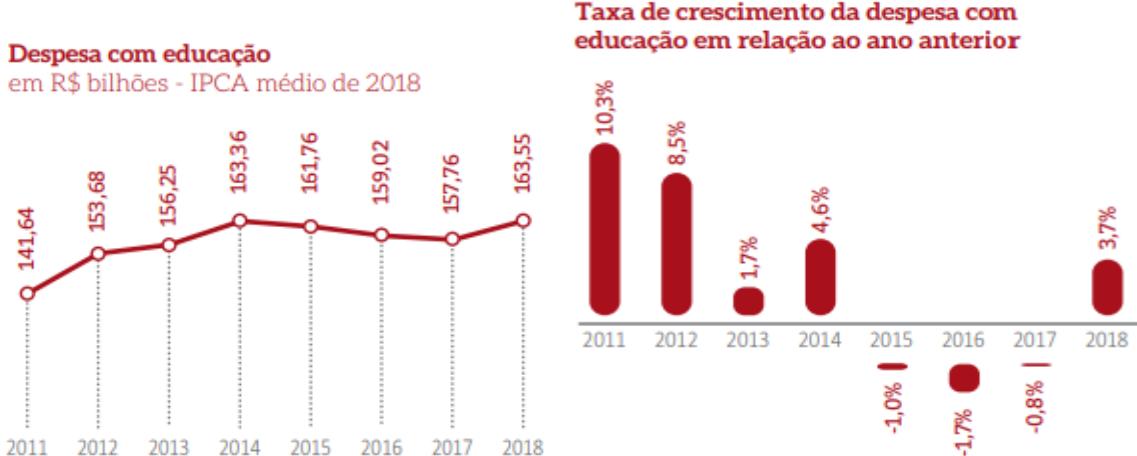
Na saúde também houve estabilidade nos gastos das administrações locais, com uma variação de 0,6% a mais que o ano anterior. A aplicação de receitas municipais vinculadas a saúde chegou a 24,2%, representando uma destinação de R\$ 31,12 bilhões acima do mínimo exigido (FNP, 2019).

Por fim, o ano de 2017 registrou que 56,3% de todo o gasto público municipal fora destinado à saúde, educação e assistência social, o que indica que, apesar da crise econômica e do período de cortes de investimentos, essas áreas vêm sendo preservadas. Contudo, os estudos apontam que isto acarreta certa limitação aos municípios para atuarem em outras funções, como cultura, limpeza pública, iluminação, entre outros (FNP, 2019).

Para finalizar a demonstração de dados, a revista *online* “Multicidades” demonstrou que ao longo das duas últimas décadas o processo de desconcentração da receita disponível entre os três entes federados ocorreu, mas de forma lenta. Por exemplo, a receita disponível das cidades em relação à Carga Tributária Brasileira correspondia a 17,5%, em 2000, e 20% já em 2018 (FNP, 2020).

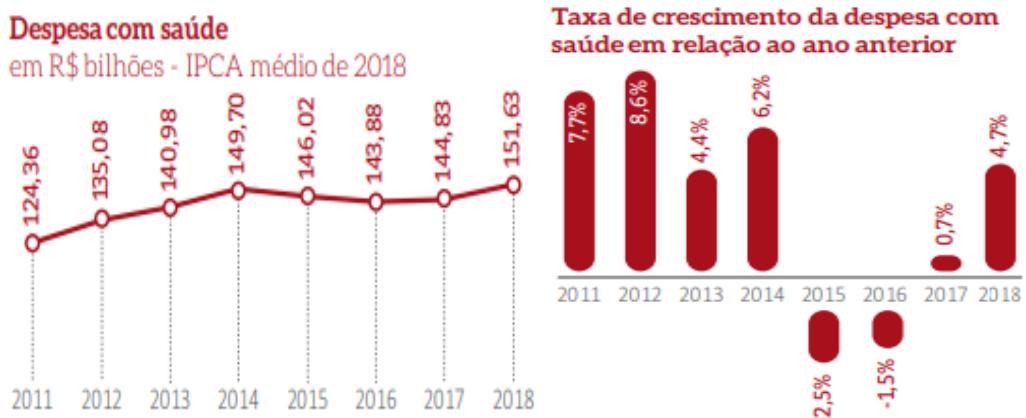
Por este motivo, essa descentralização de valores não fora suficiente para que os Municípios conseguissem financiar as responsabilidades crescentes que foram assumidas, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social (FNP, 2020), corroborando com o que fora demonstrado no estudo realizado pela Confederação Nacional de Municípios no ano de 2015.

Na educação, o ano de 2018 trouxe um crescimento de investimento de 3,7%, após três anos de redução (FNP, 2020). Abaixo, é possível observar, no Gráfico 1, a despesa com educação municipal dos últimos anos em bilhões e, no Gráfico 2, a porcentagem de crescimento da despesa com educação, sempre levando em consideração o que fora gasto no ano anterior.



Fonte: FNP (2020).

Quanto à saúde, também houve um aumento considerável dos gastos, tendo uma taxa de crescimento correspondente a 4,7% em relação ao ano de 2017 (FNP, 2019). No Gráfico 3, visualiza-se a despesa com saúde municipal dos últimos anos em bilhões e, no Gráfico 4, a porcentagem de crescimento da despesa com saúde, também levando em consideração o que fora investido no ano anterior.



Fonte: FNP (2020).

Ainda nesta edição da revista, é levantada a problemática do pacto federativo, já discutida no presente trabalho, numa vertente de reforma fiscal, para que haja uma nova configuração de rateio das receitas entre os Municípios, fazendo com que não haja um crescimento da distorção das bases do federalismo fiscal brasileiro (FNP, 2020).

Conforme os dados que foram aqui apresentados, é possível verificar que os gastos dos Municípios com a área social vêm crescendo no decorrer dos anos, enquanto que os valores alocados nos cofres públicos são, muitas vezes,

insuficientes para custear estes gastos, somados aos demais custos necessários para o mantimento do Poder Público e das cidades.

Deste modo, os Municípios fecham seus balanços anuais com o valor de despesas maior que os das receitas ou em seu limite, o que torna possível questionar o que aconteceria com estes governos locais se algum acontecimento inesperado ocorresse.

Por esta razão, o presente trabalho irá analisar a seguir a situação do Município de Boa Vista, capital de Roraima, onde houve, nos últimos anos, um crescente fluxo de imigração venezuelana, fazendo com que a prestação dos serviços públicos essenciais, que já eram fornecidos de forma precária com um orçamento baixo para a população local, tivesse um novo desafio, tendo em vista o grande crescimento populacional.

## 5 A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA E A CRISE DA CAPITAL BOA VISTA

Nos últimos anos, a Venezuela vem vivenciando uma forte crise econômica e sérios problemas sociais. No ano de 2015, o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio de seu diretor do Departamento do Hemisfério Ocidental, Alejandro Werner, afirmou que a inflação no país foi a maior do mundo, em torno de 160%, o que gerou uma escassez de produtos básicos como alimentação e medicamentos (FRANCO, 2016).

O ano de 2016 foi iniciado, com a decretação do “estado de emergência econômica” por parte do presidente do país, Nicolás Maduro, por 60 dias, para que, segundo ele, diversas medidas fossem tomadas para garantir o controle da crise, como o abastecimento de bens básicos para a população. Essa medida, no entanto, fora prorrogada diversas vezes sem muito sucesso (FRANCO, 2016).

O que se viu foi o aumento do racionamento de energia elétrica quando as sextas-feiras foram decretadas feriados, sendo cancelado o funcionamento de empresas e indústrias, bem como aulas escolares. Além disso, percebeu-se o aumento das filas nos supermercados e da criminalidade, fazendo com que a população ficasse ainda mais descontente com os acontecimentos sociais, além de não terem as mínimas condições de vida digna naquele panorama (FRANCO, 2016).

No dia 11 de abril de 2016, a associação médica venezuelana denunciou o chamado “holocausto da saúde”, em que as pessoas estavam morrendo pela falta de medicamentos e materiais hospitalares, tendo em vista que os dados mostraram que os hospitais estavam com cerca de 95% de falta de medicamentos em seus estoques, enquanto nas farmácias essa escassez chegava a 85% (FRANCO, 2016).

Neste sentido, resta claro que a situação econômica e social na Venezuela se equiparava a uma “crise humanitária” e o clima nas ruas refletia o descontentamento da população com a situação e com o atual governo, ocorrendo diversos protestos e saques, gerando um sentimento de insegurança aos locais.

Foi neste cenário que se iniciou uma forte onda de migração dos venezuelanos para diversos países, inclusive para o Brasil, em busca de uma melhor condição de vida, considerando a conjuntura insustentável que assola a Venezuela há alguns anos.

Segundo dados da Polícia Federal (BRASIL, 2019), publicados no documento “Refúgio em Números”, produzido pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)

e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Brasil recebeu em 2017 em torno de 17.865 pedidos de reconhecimento da condição de refugiados de venezuelanos. Já em 2018, esse número cresceu para 61.681 solicitações, sendo 81% delas destinadas ao Estado de Roraima. Além disso, o CONARE reconheceu, em 2018, a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, o que possibilitou adotar procedimentos mais simplificados nos processos de pedidos de refúgio por estes povos.

Em razão de ser o Estado mais próximo da fronteira venezuelana, Roraima - principalmente a sua capital Boa Vista - vem recebendo um alto número desses imigrantes. O Município de Boa Vista é considerado a menor capital brasileira. No ano de 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano desta cidade foi de 0,752, considerado um IDH alto. É válido levar em consideração que este índice é formado pelo comparativo da renda, longevidade e educação da população do local (BRASIL, 2010).

Desta forma, é possível perceber que Boa Vista podia ser considerada, em linhas gerais, um bom local para viver, corroborando com os dados expostos pela Revista Bula que a destacou como a 5<sup>a</sup> melhor capital e 21<sup>a</sup> melhor cidade do Brasil (BRASIL, 2019).

Contudo, em razão da forte imigração venezuelana já citada, a capital roraimense vem passando por dificuldades quanto à aplicação de seu orçamento nas diversas áreas, principalmente no que concerne aos serviços essenciais. Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Boa Vista teve a maior taxa de crescimento populacional dentre as capitais brasileiras. Em 2018, fora estimado que haveriam 375.400 mil habitantes, já em 2019 o número cresceu para cerca de 399.200 mil (BRASIL, 2019).

A atual prefeita da capital roraimense, Teresa Surita, realizou em 2018 um mapeamento que demonstrou que 25 mil venezuelanos viviam em Boa Vista e era esperado que até dezembro de 2018 fossem recebidos mais 10 mil imigrantes desta nacionalidade (RIOS, 2018).

Conforme dados da Operação Acolhida<sup>30</sup>, cerca de 500 estrangeiros atravessam a fronteira da Venezuela com o Brasil, e a projeção do IBGE é de que,

---

<sup>30</sup> Operação realizada pelo Governo Federal para apoiar e acolher os imigrantes venezuelanos vulneráveis que estão em Roraima.

até 2022, cerca de 79 mil venezuelanos estariam habitando em Roraima, sendo a maior parte deles em Boa Vista (BRASIL, 2019).

Com estes números crescentes, é possível verificar que a capital de Roraima sofreu impactos sociais, afinal não era esperado este grande crescimento populacional que, consequentemente, demandou um aumento na prestação dos serviços públicos essenciais.

É válido observar que a condição de refugiado não retira do venezuelano o direito ao gozo dos serviços públicos e nem do Estado o dever de prestar esses serviços. Isto porque, conforme o art. 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, não deve haver distinção entre brasileiros e estrangeiros residentes – aqueles que habitam de forma legalizada – no Brasil<sup>31</sup>.

Além disso, a Lei de Imigração determina que exista o acesso igualitário e livre dos imigrantes aos serviços públicos<sup>32</sup>, como é o caso do Sistema Único de Saúde e das escolas estaduais e municipais. Afinal, trata-se de direitos fundamentais do próprio ser humano, balizado pelo princípio que rege todo ordenamento jurídico brasileiro, a dignidade da pessoa humana.

Segundo a Prefeitura de Boa Vista, em 2015, a rede municipal de educação atendia 53 alunos de origem venezuelana, enquanto que no ano de 2017 este número cresceu para 564, ou seja, um aumento de cerca de 1.064% (BRASIL, 2017). Em 2019, este número aumentou para 4.800 alunos venezuelanos (BRASIL, 2019).

No que tange à saúde, a prefeitura fez 394 mil atendimentos aos imigrantes nas unidades básicas de Boa Vista, entre os anos de 2017 a 2019. O único hospital infantil de Roraima realizou cerca de 28 mil atendimentos entre 2016 e 2019 (BRASIL, 2019).

Em entrevista, a prefeita da capital afirmou que, muito embora as ações para lidar com esta crise humanitária sejam de responsabilidade primária do Governo Federal, que inclusive realizou a “Operação Acolhida” em Roraima e tem enviado recursos; a gestão municipal não tem medido esforços para que os serviços públicos oferecidos para a população mantenham uma boa qualidade (CHAVES, 2019)

---

<sup>31</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, art. 5º.

<sup>32</sup> BRASIL, Lei N° 13.445, de 24 de Maio de 2017, art. 3º, inciso XI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)>. Acesso em: 13 de fev de 2020.

No entanto, por ser um Município pequeno, nada mais comum que o orçamento seja proporcional, ou seja, um orçamento baixo. Vale salientar que Boa Vista tem um dos menores orçamentos entre as capitais brasileiras e a economia local tem um déficit na geração de novos empregos, fazendo com que a ajuda federal seja irrigária frente aos esforços necessários para manutenção dos serviços públicos (CHAVES, 2019).

Segundo dados da Frente Nacional de Prefeitos, no ano de 2015, Boa Vista tinha uma receita total em torno de R\$ 1.037.582,3. No ano de 2018, o valor da receita total foi de R\$ 1.237.766,8. Em contrapartida, a despesa total de 2015 correspondeu à R\$ 1.073.127,0 e a de 2018, R\$ 1.163.613,3 (FNP, 2020).

Ao analisar estes números, é possível verificar que no ano de 2015, que já havia iniciado a imigração venezuelana, o orçamento da capital roraimense estava extremamente apertado, tendo em vista que a receita total fora menor que a despesa total. Já em 2018, mesmo obtendo uma receita total superior à despesa total, este valor excedente foi modesto, cerca de 6% maior.

Desta forma, levando em consideração que, no ano de 2018, a quantidade de venezuelanos habitando em Boa Vista era um número elevado (cerca de 35 mil), é visto que os valores da receita total e da despesa total eram muito próximos, ou seja, demonstrando que o orçamento municipal não estava adequado àquela situação que demandava um gasto maior por existir esse grande crescimento populacional, que supera o esperado.

Para um melhor aprofundamento dessa questão, no âmbito dos serviços de educação, Boa Vista dispendeu cerca de R\$ 269.529,4 em 2015. Este valor subiu para R\$ 284.239,1 em 2018. Já na área da educação, a despesa fora de R\$ 176.371,7 no ano de 2015 e R\$ 209.146,2 em 2018 (FNP, 2020).

Assim, é possível observar que os gastos com essas duas áreas foram uma quantia significativa, principalmente quando comparadas aos valores correspondentes com as receitas totais explicitadas acima. É válido afirmar neste caso que educação e saúde são serviços obrigatórios dos Municípios, como já dito, além de terem que arcar com outros serviços sociais, com o pagamento dos servidores municipais, entre outros gastos.

É importante perceber que o Município de Boa Vista não estava preparado em seu orçamento para lidar com o inesperado. Isso é demonstrado, ainda, quando a prefeita de Boa Vista, Teresa Surita, na realização de um mapeamento para

apurar a quantidade de venezuelanos na cidade, em 2018, afirma a necessidade de uma federalização ou interiorização dos imigrantes desassistidos, ou seja, que haja a locomoção da população venezuelana desamparada para outros entes da federação (RIOS, 2018).

Este clamor pela interiorização dos imigrantes, além de vir pelo fato do Estado de Roraima, principalmente sua capital, não ser capaz de lidar sozinho com a imigração desordenada, que afetou profundamente os setores sociais, como saúde e educação, tendo em vista alta pela demanda desses serviços, também tinha como fator preponderante o fato de que o Estado e seus Municípios, incluindo Boa Vista, se sustentam pelo funcionalismo público, havendo poucas indústrias que pudessem oferecer empregos para todos estes imigrantes, aumentando ainda mais a situação de vulnerabilidade dos venezuelanos (COSTA, 2018).

Neste diapasão é importante analisar algumas das medidas que foram tomadas pelo Governo Federal. No dia 22 de fevereiro de 2017, a gestão Federal publicou resolução no Diário Oficial da União concedendo visto humanitário para os imigrantes venezuelanos, uma forma de possibilitar que eles se regularizassem no território nacional, podendo obter documentos e conseguir empregos (SANCHES, 2017), uma forma de ajudar as famílias imigrantes a obterem seu sustento e acessarem os serviços públicos.

No entanto, essa medida não fora bem quista entre a população de Roraima, tendo em vista que houve um temor de que isto fizesse com que o fluxo de entrada dos imigrantes pela fronteira aumentasse e piorasse a situação financeira do Estado e da capital e, ainda, dos serviços públicos (SANCHES, 2017).

Já em 15 de fevereiro de 2018, fora publicado o decreto nº 9.285<sup>33</sup>, que reconheceu a conjuntura de vulnerabilidade no Estado de Roraima, em decorrência do fluxo migratório provocado pela crise humanitária da Venezuela (BRASIL, 2018).

Em março do mesmo ano, foi publicada Medida Provisória no Diário Oficial da União que liberava um crédito de caráter extraordinário no valor de R\$ 190 milhões para Roraima, com o intuito de auxiliar nas ações humanitárias de atendimento aos imigrantes (COSTA, 2018).

---

<sup>33</sup> BRASIL, Decreto N° 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm)>. Acesso em: 11 de fev de 2020.

A Casa Civil da Presidência da República e a Acnur iniciaram, em abril de 2018, o tão pedido processo de interiorização dos venezuelanos para outros Municípios brasileiros, para que Boa Vista fosse desafogada e, também, para que os imigrantes pudessem ter mais direitos garantidos, tendo em vista a já citada dependência da capital roraimense de repasses da União, não havendo muitas indústrias e comércios que pudessem contemplar os imigrantes com empregos, evitando, ainda, a existência de trabalho em condições análogas ao trabalho escravo (BOEHM, 2018).

No dia 21 de junho de 2018, fora promulgada a Lei nº 13.684<sup>34</sup>, que dispõe acerca de ações para assistir os imigrantes e refugiados decorrentes de crise humanitária de seus países de origem, abarcando os venezuelanos (BRASIL, 2018).

Esta Lei institui que as medidas tomadas para acolhimento dessas pessoas serão desempenhadas pelas três esferas de governo, sejam elas, federal, estadual e municipal, através de adesão a um instrumento de cooperação federativa, que deixará estabelecidas as responsabilidades de cada ente participante (BRASIL, 2018).

Em outubro de 2019, o Presidente da República assinou acordos para ampliação da assistência humanitária aos venezuelanos em Roraima. Entre os acordos, houve a assinatura de um Protocolo de Intenções, firmado entre a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios da Cidadania, da Justiça, da Educação, da Saúde, a Confederação Nacional dos Municípios e a Acnur, entre outros órgãos, cujo objetivo é incentivar os Municípios brasileiros a acolherem os imigrantes e refugiados da Venezuela (SOARES, 2019). Sendo visível a intenção de continuar o processo de federalização dos imigrantes, ajudando Roraima e Boa Vista a aliviar a situação complicada.

A partir do exposto, é visto que a situação vivenciada em Boa Vista se mostra uma boa forma de exemplificar os problemas advindos do pacto federativo brasileiro de 1988 e das decorrentes municipalizações das políticas públicas.

Isto porque, como já explicitado no presente trabalho, os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) gozam de autonomia, como disposto na Carta Magna de 1988. Esta autonomia, proveniente do pacto federativo brasileiro,

---

<sup>34</sup> BRASIL, Lei N° 13.684, de 21 de junho de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm)>. Acesso em: 11 de fev de 2020.

foi concedida com o intuito de haver uma descentralização do poder para que não houvesse uma grande intervenção da União nos governos locais.

Desta forma, as gestões municipais teriam uma maior liberdade e um maior controle de suas ações, o que é de suma importância para a população local, tendo em vista a aproximação destes governos com o povo, por ser uma esfera menor, sendo possível um estudo mais aprofundado das necessidades daquela região.

Para concretizar esta autonomia foram concedidas competências para cada ente da federação, inclusive de cunho social, e para que fosse viável exercer essas competências, o pacto federativo de 1988 outorgou autonomia financeira para esses entes.

Essa autonomia financeira é baseada no fato de que os Municípios, assim como os demais entes federativos, têm o direito e o dever de arrecadar e gerir suas próprias receitas sejam elas derivadas ou decorrentes do direito público, ou originárias, também conhecidas como de direito privado.

Assim, os Municípios podem obter sua renda por meio dos tributos, sejam eles os impostos de sua competência, as taxas ou as contribuições de melhoria, e também por meio do aproveitamento de seu patrimônio.

No entanto, o que se tem visto na realidade são Estados e principalmente Municípios com o seu orçamento totalmente apertado, sendo insuficiente para lidar com todas as suas atribuições, o que agravou ainda mais a crise financeira desses entes federados, o que foi demonstrado por meio dos dados expostos no capítulo anterior.

A Confederação Nacional dos Municípios, em estudo realizado em 2015, afirmou que essa crise foi gerada pelo fato de que muitas atribuições foram conferidas aos governos locais, em contrapartida, não houve o aumento proporcional no orçamento para abarcar todos os gastos (CNM, 2015). Desta forma, há duas vertentes causadoras da crise financeira dos Municípios.

A primeira estaria na receita derivada, ou seja, na baixa arrecadação dos tributos, principalmente dos impostos de uso não vinculado e principal fonte da receita total. Já a segunda está na arrecadação insuficiente advinda das receitas originárias.

Desse modo, é importante associar isto com o caso real do Município de Boa Vista. A menor capital do Brasil, com um baixo orçamento, sendo sustentada, em boa parte, pelos repasses das transferências da União e do Estado de Roraima e

que já tinha um orçamento apertado no ano de 2015, quando a imigração dos venezuelanos ainda não tinha grandes números, pois, como mostrado acima, a despesa total fora maior que a receita total.

Assim, a capital roraimense se enquadrava no cenário de crise financeira municipal lidando apenas com a população nativa, ou seja, já havia uma necessidade de mudança de paradigma em busca de uma melhora do orçamento para que as competências municipais, principalmente os serviços sociais que sofreram uma forte municipalização após o pacto federativo de 1988, fossem oferecidos de forma adequada.

No entanto, de forma inesperada, iniciou-se um enorme fluxo de migração dos venezuelanos que estavam vivendo em extrema miséria devido ao caos político e socioeconômico de seu país para o Estado de Roraima, principalmente para sua capital, Boa Vista, fazendo com que a gestão municipal se deparasse com o desafio de prestar serviços públicos essenciais, como educação e saúde, para um número ainda maior de pessoas.

Este fato leva à conclusão de que muitos Municípios brasileiros, devido à crise financeira que os assola, não estão capacitados para lidar com a municipalização das políticas públicas de forma adequada, tendo em vista a falta de aporte financeiro, o que coloca em cheque a autonomia estabelecida pelo pacto federativo de 1988, levando a um debate constante acerca de uma repactuação federativa.

O objetivo deste trabalho fora, assim, apontar a crise financeira vivenciada pelos Municípios brasileiros, tendo como base de discussão o pacto federativo disposto na Constituição Federal de 1988 e as competências decorrentes dele, utilizando-se como norte exemplificativo o caso prático de Boa Vista.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, Estado Federal, tem enquanto entes, desde a Constituição Federal de 1988, que deu início a redemocratização e descentralização do poder no país após anos de ditadura militar, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, sendo que cada um desses tem suas competências definidas na Carta Maior, tendo em vista que todos possuem autonomia.

O presente trabalho teve o intuito de propor uma reflexão acerca da estrutura federalista brasileira e de seu impacto na crise financeira dos Municípios, utilizando-se dos eventos ocorridos na capital roraimense, Boa Vista, para demonstrar que os entes locais nacionais sofrem com um orçamento financeiro apertado, que não se mostra suficiente para cumprir com todas as suas atribuições advindas da municipalização das políticas públicas, muito menos com situações inesperadas, como a imigração dos venezuelanos.

Desta forma, a presente pesquisa, utilizando-se de um levantamento bibliográfico e de dados, demonstrou a pertinência do tema na atualidade, tendo em vista as diversas discussões que vem sendo feitas acerca da crise financeira municipal.

Essas discussões culminaram em um importante projeto, que é a Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, também conhecida como PEC do Pacto Federativo, que busca, entre outros pontos, descentralizar os recursos cada vez mais, para que os governos locais possam conseguir, paulatinamente, cumprir com suas atribuições sociais de forma eficaz, desafogando os cofres públicos.

Não se está aqui a afirmar que a citada PEC é a solução para os problemas de déficit nos orçamentos dos Municípios brasileiros, mas, sim, que se trata de um importante ponto de partida para a solução da crise financeira dos Municípios, tendo em vista a necessidade de uma repactuação federativa, culminando numa federação mais equilibrada.

Diante disso, observou-se a escassez de material bibliográfico para a produção deste estudo, o que atenta a relevância da elaboração de novas pesquisas que fomentem a construção de propostas para a solução das questões pertinentes à temática.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas: o Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil**. In: Araújo, M. F. I & Beira, L. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: FUNDAP, 2007. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil)>. Acesso em: 15 nov 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo. 8. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BASTOS, Celso R. **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BOLSONARO, Jair M. Projeto Fênix. **Portal Flávio Bolsonaro**, 2018. Disponível em: <[https://flaviobolsonaro.com/PLANO\\_DE\\_GOVERNO\\_JAIR\\_BOLSONARO\\_2018.pdf](https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf)>. Acesso em: 08 de jan. de 2020.
- BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2010. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/boa-vista\\_rr](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/boa-vista_rr)>. Acesso em: 08 de jan. de 2020.
- BRASIL. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 13 de nov. de 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 jan 2020.
- BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 20 nov 2019.
- BRASIL. **Lei N° 13.684, de 21 de junho de 2018**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm)>. Acesso em: 11 de fev de 2020.
- BRASIL. **Lei n° 11.494, de 20 de junho de 2007**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>. Acesso em: 05 de dez. de 2019.
- BRASIL. Repactuação federativa é prioridade de Lindbergh na CAE. **Senado Federal**, 2013. Disponível em: <<https://senado.jusbrasil.com.br/noticias/100362506/repactuacao-federativa-e-prioridade-de-lindbergh-na-cae>>. Acesso em: 07 de jan. de 2020.

BRASIL. O roteiro do novo pacto federativo. **Senado Federal**, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/contexto>>. Acesso em: 08 de jan. de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014**. Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp148.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp148.htm)>. Acesso em: 15 de jan. de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm)>. Acesso em: 20 de dez. de 2019.

BRASIL. **Decreto N° 9.285, de 15 de fevereiro de 2018**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm)>. Acesso em: 11 de fev de 2020.

BRASIL. **Lei N° 13.445, de 24 de Maio de 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)>. Acesso em: 13 de fev de 2020.

BRASIL. Senado Federal. **PEC do Pacto Federativo descentraliza recursos para Estados e Municípios**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/11/pec-do-pacto-federativo-descentraliza-recursos-para-estados-e-municipios>>. Acesso em: 04 de jan. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035501&ts=1576105226634&disposition=inline>>. Acesso em: 10 de jan. de 2020.

BRASIL. PEC do Pacto Federativo descentraliza recursos para estados e municípios. **Senado Federal**, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/11/pec-do-pacto-federativo-descentraliza-recursos-para-estados-e-municipios>>. Acesso em: 10 de jan. de 2020. Brasil recebeu mais de 61 mil pedidos de refúgio de venezuelanos em 2018. **Nações Unidas**, 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-recebeu-mais-de-61-mil-pedidos-de-refugio-de-venezuelanos-em-2018/>>. Acesso em: 15 de jan. de 2020.

Boa Vista: 129 anos e grandes desafios. **G1**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/especial-publicitario/prefeitura-de-boa-vista/boa-vista-a-capital-modelo-da-amazonia/noticia/2019/07/08/boa-vista-129-anos-e-grandes-desafios.ghtml>>. Acesso em: 10 de jan. de 2020.

BOEHM, Camila. Processo interiorização de venezuelanos ajuda na garantia de direitos. **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-12/processo-interiorizacao-de-venezuelanos-ajuda-na-garantia-de>>. Acesso em: 05 de fev. de 2020.

CHAGAS, Paulo V. Senado aprova MP com ações emergenciais para venezuelanos em Roraima. **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-06/senado-aprova-mp-com>>

acoes-emergenciais-para-venezuelanos-em-roraima>. Acesso em: 16 de jan. de 2020.

CNM (Confederação Nacional dos Municípios). **Estudos Técnicos CNM**. V. 7, 172 p., Brasília, CNM: 2015. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%207%20\(2015\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%207%20(2015).pdf)>. Acesso em: 01 de dez. de 2019.

COSTA, Emily. Medida provisória libera R\$ 190 milhões para lidar com fluxo de venezuelanos em Roraima. **G1**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/medida-provisoria-libera-r190-milhoes-para-lidar-com-fluxo-de-venezuelanos-em-roraima.ghtml>>. Acesso em: 16 de jan. 2020.

CHAVES, Ceiça. **Aumento populacional – Boa Vista é a capital com maior taxa de crescimento entre 2018 e 2019, segundo dados do IBGE**. Disponível em: <<https://www.boavista.rr.gov.br/noticias/2019/08/aumento-populacional-boa-vista-e-a-capital-com-maior-taxa-de-crescimento-entre-2018-e-2019-segundo-dados-do-ibge>>. Acesso em: 15 de jan. de 2020.

FNP (Frente Nacional de Prefeitos). **Multi Cidades** – Finanças dos Municípios do Brasil. V. 12, 178 p., Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2017. Disponível em: <<https://www.fnp.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 05 de dez. de 2019.

FNP (Frente Nacional de Prefeitos). **Multi Cidades** – Finanças dos Municípios do Brasil. V. 13, 198 p., Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2018. Disponível em: <<https://www.fnp.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 05 de dez. de 2019.

FNP (Frente Nacional de Prefeitos). **Multi Cidades** – Finanças dos Municípios do Brasil. V. 14, 225 p., Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2019. Disponível em: <<https://www.fnp.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 05 de dez. de 2019.

FNP (Frente Nacional de Prefeitos). **Multi Cidades** – Finanças dos Municípios do Brasil. V. 15, 214 p., Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2020. Disponível em: <<https://www.fnp.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 06 de dez. de 2019.

FRANCO, Marina. Crise na Venezuela: veja a cronologia do agravamento da situação do país. **Do G1**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/05/crise-na-venezuela-veja-cronologia-do-agravamento-da-situacao-do-pais.html>>. Acesso em: 05 fev 2020.

GUTIERREZ, Miguel D. **Repartição de receitas tributárias**: a repartição das fontes de receitas. Receitas Originárias e derivadas. A distribuição de Competência tributária. In CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal. São Paulo: Manole, 2004, p. 33-66.

HADDAD, Fernando. Plano PT de Governo: novo pacto federativo para promoção dos direitos sociais. **Lula**, 2018. Disponível em: <[https://lula.com.br/government\\_plan/3-novo-pacto-federativo-para-promoc%C3%A7a%C3%A3o-dos-direitos-sociais/](https://lula.com.br/government_plan/3-novo-pacto-federativo-para-promoc%C3%A7a%C3%A3o-dos-direitos-sociais/)>. Acesso em: 08 de jan. de 2020.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. Textos de “O Federalista”. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. p. 256-286.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARIANO, Jefferson. **Política econômica, federalismo e crise na gestão dos Municípios**. 2010. 176 f. Tese (Doutorado em economia). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2010.

MARINONI, Luiz G; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo W. **Curso de Direito Constitucional**. 8.ed. São Paulo: Saraiva educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELO, André Luis Dantas. **A reestruturação dos Municípios sergipanos com base na sua viabilidade financeira**. 2015. 156 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Sergipe, Sergipe. 2015.

MELLO, Z.M.C. **O Governo Collor em Face da Crise Brasileira**. In. Fórum Nacional: Condições Para a Retomada do Desenvolvimento. São Paulo, Ed. Nobel, 1991.

Migração: aumento de alunos venezuelanos nas escolas municipais chega a 1.064%. **Boa Vista**, 2017. Disponível em:

<<https://www.boavista.rr.gov.br/noticias/2017/11/migracao-aumento-de-alunos-venezuelanos-nas-escolas-municipais-chega-a-1-064>>. Acesso em: 05 de fev. de 2020.

MOTA, Mariana Giacomelli. **O pacto federativo na constituição federal de 1988: análise da competência tributária e da repartição das receitas tributárias**. 2015. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

PARAGUASSU, Lisandra. Pacto proposto pelo governo inclui, além de reformas, repactuação federativa e política de segurança. **Extra**, 2019. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/pacto-proposto-pelo-governo-inclui-alem-de-reformas-repactuacao-federativa-politica-de-seguranca-23703001.html>>. Acesso em: 08 de jan. de 2020.

PORTUGAL. **Carta Europeia de Autonomia Local**. 1990. Disponível em<[http://www.pgdisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2279&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so\\_miolo=>](http://www.pgdisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2279&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=>)> Acesso em: 25 de fev. de 2020.

RODRIGUES, João Ygor Gomes. **Municipalização das políticas públicas: enfoque jurídico-político sobre os reflexos do atual sistema federativo brasileiro na governança dos entes federados locais**. 2016. 93 f. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2016.

Reforma Tributária e Novo Pacto Federativo. **CONASS**, 2019. Disponível em: <<https://www.conass.org.br/revista-consensus-reforma-tributaria-e-novo-pacto-federativo/>>. Acesso em: 08 de jan. de 2020.

RIOS, Shirleia. Prefeita apresenta resultado do mapeamento de venezuelanos que vivem em Boa Vista. **Boa Vista**, 2018. Disponível em: <<https://www.boavista.rr.gov.br/noticias/2018/06/prefeita-apresenta-resultado-do-mapeamento-de-venezuelanos-que-vivem-em-boa-vista>>. Acesso em: 15 de jan. de 2020.

SANCHES, Mariana. Governo Federal concede visto humanitário a venezuelanos. **O Globo**, São Paulo, 22 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/governo-federal-concede-visto-humanitario-venezuelanos-20964114>>. Acesso em: 05 de fev. de 2020.

SANTANA, Jair Eduardo. **Câmara Municipal – Perspectivas e Temas Relevantes – Legislatura 1997/2000**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1997.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOARES, Ingrid. Bolsonaro assina acordos em nova fase da Operação Acolhida em Roraima. **Correio Braziliense**, 2019. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/10/02/interna\\_politica\\_793907/bolsonaro-assina-acordos-em-nova-fase-da-operacao-acolhida-em-roraima.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/10/02/interna_politica_793907/bolsonaro-assina-acordos-em-nova-fase-da-operacao-acolhida-em-roraima.shtml)>. Acesso em: 16 de jan. de 2020.

SOARES, Marina. **Competência legislativa municipal: a expressão “interesse local” e a complexidade da repartição de competências**. 2013. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Universidade Federal da Bahia, Bahia. 2013.

STF, RE 573675, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2009, REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-094 DIVULG 21-05-2009 PUBLIC 22-05-2009.

ZIMMERMANN, Augusto Cotta. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.