Autonomia financeira dos municípios brasileiros para a definição e execução de políticas públicas sociais – De uma visão geral à análise do Município de Juiz de Fora (2005 a 2010)*

Frederico Augusto d'Avila Riani

Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Social pela UFJF. Graduado em Direito pela UFJF. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Resumo: A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um largo rol de Direito Sociais. Grande parte deles veiculada por meio de "disposições programáticas", que demandam atuação estatal para se tornarem realidade. Esta intervenção deve se dar por meio de elaboração e implementação de políticas públicas. Num modelo federativo, como o brasileiro, todos os entes políticos têm responsabilidade jurídica e política na concretização constitucional. Todos eles, para a realização das políticas públicas concretizadoras da Constituição precisam de recursos financeiros próprios, uma vez que entre a definição Constitucional de Direitos Sociais e a realização de políticas públicas há uma fase intermediária, instrumental, que é a sua atividade financeira. Sem recursos financeiros, não há política pública que vingue. Neste trabalho, o que se pretende observar é se, de um modo geral, os municípios brasileiros são detentores de autonomia financeira para desenharem e implementarem suas próprias políticas públicas. E, especificamente, se o Município de Juiz de Fora, nos últimos dois mandatos, a partir da análise de dados financeiros reais, contou com autonomia financeira.

Palavras-chave: Constituição. Direitos Sociais. Municípios. Políticas Públicas. Finanças Públicas.

Sumário: **1** Introdução – **2** Federalismo – Noções gerais – **3** Federalismo brasileiro – A questão municipal – **4** A autonomia financeira dos municípios brasileiros – **5** Considerações sobre a repartição constitucional de receitas oriundas de impostos regulatórios – **6** Considerações sobre a repartição constitucional de receitas que dependem de regulamentação infraconstitucional – **7** As incompetências política e técnica dos municípios para instituírem e arrecadarem seus tributos – **8** A autonomia financeira dos municípios em decisões do STF – **9** Dados sobre a real autonomia financeira dos municípios – **10** Uma análise das receitas orçamentárias de Juiz de Fora nos exercícios financeiros de 2005 a 2010 – **11** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O Estado tem como razão de ser satisfazer necessidades públicas. Entretanto, não há uma definição dessas necessidades que seja taxativa e

* Categoria: Artigos científicos.

que caiba em todos os tempos e lugares. O tempo e o espaço históricos são determinantes nesta definição.

Os objetivos do Estado brasileiro pós Constituição da República de 1988 se alargaram bastante. No art. 6º do Texto Maior, consta um rol expresso de direitos sociais. A satisfação desses direitos é incumbência de todo o Estado brasileiro. A partir das competências que cada um dos entes federativos recebeu, eles precisam concretizar as políticas públicas embrionariamente estabelecidas no texto constitucional.

Entre o processo de elaboração e aprovação das políticas públicas e a sua execução concreta há uma etapa intermediária. Independentemente do tamanho do estado, não restam dúvidas de que ele precisará de recursos financeiros para satisfazer as necessidades públicas. Portanto, a atividade financeira do estado é atividade-meio, ou seja, o planejamento financeiro, a arrecadação, gestão e os gastos de recursos não é um fim em si, mas meio de realização de políticas públicas.

Este quadro fica bastante complexo quando se pensa que, no Brasil, a formulação e implementação de políticas públicas é de competência de quatro entes federativos distintos: União Federal, Estados-Membros (a seguir designados simplesmente por Estados), Municípios e Distrito Federal. Para que eles possam se desincumbir de suas atribuições precisam ter autonomia financeira.

Neste trabalho, pretende-se analisar o orçamento do Município de Juiz de Fora, entre os anos de 2005 a 2010 (dados disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional – STN), para se identificar se se pode afirmar que ele, o município, possui autonomia financeira e, por consequência, autonomia política, inclusive, e principalmente, para elaborar suas políticas públicas sociais.

2 Federalismo – Noções gerais

Por federalismo a teoria geral do Estado entende a forma de Estado caracterizada pela existência, num mesmo âmbito espacial, de descentralização político-administrativa conferida constitucionalmente, criando entes políticos autônomos.

Assim, por meio de criação constitucional, nascem pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de autonomia político-administrativa. Portanto, cada ente político de uma federação é uma pessoa jurídica diferente das demais, com as quais deverá manter estreita relação jurídica, política e administrativa.

Essa descentralização político-administrativa resulta em que, num mesmo território, conviverão mais de um centro emanador de normas jurídicas. Isso porque a descentralização política significa que mais de um órgão tem capacidade política, que é a possibilidade de se estabelecer comandos normativos sobre assuntos próprios, assuntos de sua competência.

Se existe uma descentralização política é porque há uma diversidade de pessoas com capacidade legislativa. Tem-se, assim, num Estado federal a coexistência de mais de uma ordem jurídica no mesmo território. Uma ordem jurídica geral e ordens jurídicas parciais, unificadas pela Constituição Federal.

Também se fala em descentralização administrativa porque cada órgão dotado de competências próprias poderá exercê-las de forma autônoma, de acordo com suas próprias normas jurídicas.

Diferentemente do Estado unitário, que também poderá conter um elevado grau de descentralização, inclusive política, no Estado federal esta descentralização é estabelecida diretamente pela Constituição Federal, e alçada à condição de *cláusula pétrea*, e não por outros atos normativos.

Esta é uma característica relevante porque uma das notas típicas do federalismo é que as suas unidades autônomas não têm o direito à secessão, nem delas poderão ser amesquinhadas suas atribuições, o que por meio de lei facilmente poderia ocorrer.

Assim, o elemento chave para a compreensão de uma federação é a autonomia dos seus entes políticos. Frise-se que autonomia não se confunde com soberania. Esta é a capacidade de autovinculação de um Estado. Aquela é o conjunto de competências conferidas por um poder hierarquicamente superior. Assim, a autonomia federativa é o círculo de competências traçado pelo poder soberano, que garante aos entes políticos a sua autoconstituição (e a consequente auto-organização), autogoverno, autolegislação, autoadministração e autonomia financeira. É esta divisão constitucional de competências que assegura a cada ente político o seu campo de atuação, que não poderá sofrer qualquer intervenção dos outros entes políticos, sob pena de inconstitucionalidade.

3 Federalismo brasileiro – A questão municipal

Como se pode observar, é a Constituição o documento jurídico instituidor do Estado federal. Como não há a possibilidade fática de existirem duas constituições idênticas, para regularem duas comunidades

políticas diferentes (seja em tempos diferentes ou espaços diferentes), não se pode falar na existência de um federalismo, mas sim em federalismos. Cada qual segundo a configuração definida por um Direito Constitucional Positivo.

O que se pode fazer é estabelecer uma teoria geral do federalismo, apontando características que, normalmente, estão presentes nos Estados federais. Individualmente, as federações precisam ser compreendidas a partir da configuração constitucional do Estado.

No caso do federalismo brasileiro atual, o grande desafio, após a promulgação da Constituição Federal, foi resolver a controvérsia sobre a natureza jurídica dos municípios:[1] são, ou não, entes federativos? Muita tinta se gastou procurando demonstrar ora a incompatibilidade do município com a autonomia federativa, ora a sua participação na federação brasileira como ente autônomo.

Alguns dos argumentos contrários à participação municipal como ente federativo eram: (i) não há federação de municípios, mas federação de Estados (se os municípios deixassem de existir, não desapareceria o Estado federal); (ii) os municípios não participam da formação da vontade nacional, por meio de senadores que os representem; (iii) não há intervenção federal nos municípios; (iv) os municípios não possuem um Judiciário próprio; e, (v) salvo as exceções do Rio de Janeiro e São Paulo,[2] são auditados por tribunais de contas estaduais e não municipais.

Nada obstante esses argumentos, é imperioso que se busque na formatação constitucional do Estado brasileiro a resposta à pergunta acima formulada. E lá, expressamente, o constituinte originário de 1988 alçou os municípios, assim como o Distrito Federal, à condição de ente político federativo. Já no art. 1º da Constituição estabeleceu-se a incorporação dos municípios à união indissolúvel formadora da federação brasileira. Reforçando essa opção, no art. 18 ficou claramente estabelecida essa condição dos municípios ao se afirmar que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Portanto, ainda que a condição de ente político autônomo dos municípios não seja imprescindível para se ter um Estado federal, a partir

[1] E também do Distrito Federal. Entretanto, aqui será focada a questão municipal.

[2] Opção do constituinte originário de manter os Tribunais de Contas Municipais então existentes e proibir a criação de novos.

destes dois dispositivos constitucionais, é sintomático que os municípios possuem a natureza jurídica de ente político autônomo, portanto, pessoa jurídica de direito público interno dotada de autonomia político-administrativa conferida constitucionalmente.

É preciso "tirar a prova". Ou seja, é preciso que se constate constitucionalmente que os municípios possuem todas aquelas competências constitucionais caracterizadoras da autonomia político-administrativa. A inclusão dos municípios na federação teria que vir acompanhada de consequências que efetivamente lhes atribuíssem autonomia.

Assim, é preciso analisar a existência, ou não, da autonomia municipal para a verificação de sua característica de ente político federativo. É o que se pretende fazer a seguir.

Por meio de lei orgânica própria e votada por seu Legislativo, os municípios se auto-organizam.[3] O autogoverno fica patente quando se verifica a existência de autoridades próprias municipais, eleitas pelos munícipes.[4] A sua autonomia legislativa envolve a competência para legislar sobre assunto de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual.[5] Em matéria administrativa, o rol de competências municipais é vasto, iniciando-se com as competências comuns do art. 23, passando por competências materiais contidas no art. 30, bem como pelas competências urbanísticas do art. 182, todos da Constituição Federal.

Por fim, resta saber se, para realizar tudo isso, os municípios contam com recursos financeiros. É a chamada autonomia financeira municipal, que precisa ser identificada para se falar em municípios constitucionalmente autônomos.

4 A autonomia financeira dos municípios brasileiros

Expressamente, o constituinte brasileiro pretendeu prover os municípios das seguintes fontes de financiamento: tributos municipais; participação nas receitas tributárias da União e do Estado onde se encontra; compensações financeiras.

Além dessas previsões, há transferências de receitas entre entes federativos determinadas por lei, ou mesmo voluntariamente, e as receitas geradas diretamente pelos municípios, que não se confundem com as receitas tributárias.

[3] V. art. 29, CF.
[4] Prefeitos e vereadores eleitos. V. art. 29, I e II.
[5] V. art. 30, I e II.

Vejam-se os quadros esquemáticos:

Quadro 1 – Previsão constitucional de receitas dos municípios brasileiros

tributos municipais	• Impostos, taxas e contribuições. Em especial, os impostos previstos no art. 156, da Constituição
participação nas receitas tributárias da União e do Estado onde se encontra	• Transferências constitucionais, que independem de intermediação de legislação infraconstitucional ou fundos • Transferências constitucionais, que dependem de intermediação de legislação infraconstitucional ou de fundos
compensações financeiras	• Previstas no parágrafo primeiro, do art. 20, da Constituição

Elaborado pelo autor.

Quadro 2 – Outros recursos financeiros municipais

Transferências legais, sem previsão constitucional	• Fundo Nacional de Saúde – FNS • Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS • Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
Transferências voluntárias para os municípios	• Decorrentes de convênios celebrados entre município e União ou Estado
Outras fontes próprias de receitas	• Por exemplo, a exploração de seu patrimônio, a prestação de serviços, atuação industrial ou agropecuária, e a alienação de seus bens

Elaborado pelo autor.

4.1 Previsão constitucional de receitas dos municípios brasileiros

4.1.1 Tributos municipais

Constitucionalmente, compete aos municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência (art. 30, III), dos quais se ressaltam os impostos municipais, previstos no art. 156, CF, a saber: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); imposto sobre a transmissão de bens *inter vivos*, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

4.1.2 Participação nas receitas tributárias da União e do Estado onde se encontra

A participação dos municípios nas receitas tributárias de outros entes políticos pode se dar de diferentes maneiras. Procurou-se classificar esta participação segundo o grau de vinculação da transferência. Por vinculação, aqui se pretende a obrigatoriedade da transferência do ente arrecadador ou detentor do recurso para o município.

Segundo esse critério classificatório, as transferências podem ser:

a) transferências constitucionais que independem de intermediação de legislação infraconstitucional ou de fundos;
b) transferências constitucionais que dependem de intermediação de legislação infraconstitucional ou de fundos.

4.1.2.1 Transferências constitucionais que independem de intermediação de legislação infraconstitucional ou de fundos

Sobre as receitas federais e estaduais, os municípios terão direito diretamente, independente de repartição com outros municípios e definições legais (art. 158, CF):

a) ao Imposto de Renda (IR — tributo federal) incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações;
b) a 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (tributo federal), relativamente aos imóveis situados em seu território, ou, em tendo celebrado convênio com a União para fiscalização e arrecadação deste tributo, a 100% do referido imposto;
c) a 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (tributo estadual);
d) a 18,75%[6] sobre o valor adicionado[7] nas operações do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (tributo estadual), realizados em seu território;

[6] Equivalente a ¾ de 25%, nos termos do art. 158, IV, c/c art. 158, parágrafo único, CF.

[7] Valor adicionado é definido na Lei Complementar nº 63/90, art. 3º, §1º, da seguinte forma:

O valor adicionado corresponderá, para cada município:

I - ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;

II - nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta.

e) recursos referentes à cota-parte incidente sobre a transferência de parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os estados exportadores de produtos industrializados, nos termos do art. 159, II, na ordem de 18,75%[8] da cota transferida ao estado.

4.1.3 Transferências constitucionais que dependem de intermediação de legislação infraconstitucional ou de fundos

Muito embora estas receitas estejam previstas constitucionalmente, o montante a ser transferido a cada município depende de critérios estabelecidos em leis — atos normativos infraconstitucionais. Esse fato pode levar a uma volatilidade dos valores recebidos, segundo alterações nas normas reguladoras das transferências. Comparativamente às receitas decorrentes diretamente da Constituição, estas são mais "frágeis", na medida em que o processo legislativo de criação de leis é significativamente mais singelo do que o processo legislativo de criação de emendas constitucionais. Entretanto, não poderá deixar de existir a transferência, ainda que os critérios possam flutuar segundo o humor dos legisladores federal ou estaduais. São elas:

a) 6,25%[9] sobre o valor adicionado nas operações do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (tributo estadual), segundo critério estabelecido por lei estadual;
b) recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado a partir da arrecadação federal, cuja composição é a seguinte:
   - 22,5% do IR e do IPI;[10]
   - 1% do IR e do IPI[11] a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;
c) recursos referentes à cota-parte incidente sobre a transferência de parcela do IPI para os estados exportadores de produtos industrializados, nos termos do art. 159, II, na ordem de 6,25%[12] da cota transferida ao estado, segundo critérios estabelecidos em lei estadual;
d) ICMS – desoneração.[13]

[8] ¾ dos 25% dos 10% previstos no art. 159, II, c/c art. 158, parágrafo único, I e II, CF.
[9] ¼ de 25% — art. 158, IV, c/c art. 158, parágrafo único, CF.
[10] Art. 169, I, "b", CF.
[11] Art. 159, I, "d", CF.
[12] ¼ dos 25% dos 10% previstos no art. 159, II, c/c art. 158, parágrafo único, I e II, CF.
[13] LC nº 87/96, LC nº 92/97, LC nº 99/99, LC nº 102/00, LC nº 115/02 e art. 91 do ADCT.

A Constituição Federal, originariamente, previu a desoneração do ICMS de exportações apenas de produtos industrializados,[14] excluídos dessas não incidências os produtos semielaborados.

Entretanto, quando da implantação do Plano Real, o superávit da balança comercial transformou-se em déficits significativos. Na tentativa de reverter esse quadro, o governo buscou a desoneração, com a exclusão da incidência do ICMS, dos produtos semielaborados e dos produtos primários destinados à exportação. Não mais se "exportaria" o ICMS, barateando os produtos brasileiros e a eles atribuindo competitividade no mercado internacional.

O efeito colateral dessa medida era a significativa redução da base tributável do ICMS, implicando diminuição de receitas dos Estados-Membros e dos municípios.[15] Com o objetivo de preservar as receitas destes entes políticos e estimular a exportação brasileira, o governo central aprovou a Lei Complementar nº 87/90 (com as diversas alterações e prorrogações subsequentes), em que se estabelecia uma compensação financeira a estes entes federados.

Comprovando a fragilidade de uma autonomia financeira fundada em leis, e não na Constituição Federal, a referida LC nº 87/90 delimitou o prazo da compensação financeira até o exercício financeiro de 2002, sendo prorrogado para 2003, pela LC nº 102/00, e, posteriormente, até 2006, pela LC nº 115/02. Note-se que, a cada nova prorrogação, governo central e Estados envolveram-se numa profunda e desgastante luta política, num processo de "toma-lá-dá-cá" para se definir o montante e os critérios a serem utilizados no repasse. Até então, nenhuma garantia havia de o governo central elaborar a lei compensadora das perdas suportadas por Estados e municípios. Somente com a Emenda Constitucional nº 42, que formalmente excluiu a incidência do ICMS da exportação de todos os produtos e serviços, com a nova redação do art. 155, §2º, X, "a", e que acrescentou no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o art. 91, é que se assegurou aos entes políticos "periféricos" o repasse da União de compensação financeira por esta perda. Mesmo assim, segundo critérios definidos em lei complementar, o que gerará, sempre, disputa política entre União e Estados-Membros.

[14] Na redação original do art. 155, X, "a".

[15] A diminuição de receitas dos municípios ocorreu de forma indireta, uma vez que a eles são destinados 25% do ICMS.

e) 70% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre o ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial, assegurado ao município de origem, conforme art. 153, §5º, II, CF.
f) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Este fundo contábil tem previsão constitucional de existência até 2020.[16] Em apertada síntese, pode-se dizer que este fundo é constituído por recursos financeiros oriundos dos Estados e dos próprios municípios. A União participará complementando os recursos, sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

4.1.4 Compensações financeiras

Compensação financeira pela exploração de petróleo, gás natural ou de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos naturais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, nos termos do §1º do art. 20, CF. Os critérios compensatórios e, portanto, o montante a ser transferido devem ser definidos por lei.

4.2 Outros recursos financeiros municipais

4.2.1 Transferências legais, sem previsão constitucional

Estas transferências financeiras, ainda que dotadas de certa vinculação do governo central, no que toca à sua obrigatoriedade de transferência aos demais entes políticos, é deveras frágil, uma vez que os critérios e os montantes a serem repassados dependem exclusivamente do que estiver estabelecido na legislação infraconstitucional. Eventual vínculo desses recursos com obrigações constitucionais de repasses é extremamente tênue, quando existe. Dessa forma, a simples vontade do Executivo Federal, por meio de seu poder de fato sobre os parlamentares, poderá levar à extinção dos critérios e montantes a serem repassados aos Estados e municípios, comprometendo a sua autonomia financeira.

Atente-se para o fato de não se questionar, aqui, os diversos sistemas existentes (saúde, assistência social e educação). Simplesmente se está

[16] Dispõe o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que as normas estabelecidas neste dispositivo terão um prazo de 14 anos após a promulgação da emenda que a instituiu, o que ocorreu em 2006 (EC nº 53/06).

constatando que, de um ponto de vista formal, é frágil assentar a autonomia financeira municipal em transferências resultantes de critérios legais ou infralegais, tendo em vista a facilidade de sua extinção ou modificação.

4.2.1.1 Fundo Nacional de Saúde (FNS)

A base legal dos recursos transferidos aos municípios para custear a saúde pública são: Lei Federal nº 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, e a Lei Federal nº 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

4.2.1.2 Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

O fundamento jurídico do FNAS é a Lei Federal nº 8.742/93, que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil. Portanto, a transferência dos recursos federais ou estaduais para os municípios realizarem ações de assistência social resulta de critérios estabelecidos em Lei Federal, que, a qualquer momento, poderão ser modificados.

4.2.1.3 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Ao contrário do que possa parecer, o FNDE não é um fundo público financeiro. É uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação, que presta assistência técnica e financeira e executa ações que contribuam para o desenvolvimento da educação. Ele conta com diversos programas e ações que financiam a educação em suas mais diversas facetas. Todo o seu funcionamento se dá baseado em leis, decretos e resoluções de órgãos federais.

4.2.2 Transferências voluntárias para os municípios

Consideram-se voluntárias para os municípios as transferências de recursos federais ou estaduais que não decorram de determinação constitucional ou legal, ou destinadas ao SUS.[17]

[17] Definição estabelecida pelo art. 25 da Lei Complementar nº 101/01.

Como se pode observar, estes são os recursos que nenhuma relevância têm do ponto de vista de se estabelecer a autonomia financeira dos municípios. É bem verdade que eles são, na prática, imprescindíveis para a sobrevivência dos municípios brasileiros, em especial dos municípios pequenos. Entretanto, sobreviver com base na benevolência do governo central significa não ter autonomia político-administrativa. Ou seja, constatar a sobrevivência do município com base em transferências voluntárias é atestar o seu óbito político.

4.2.3 Outras fontes próprias de receitas

Muito embora na maioria dos municípios brasileiros a fonte de receita própria seja praticamente inexistente (como se verá), principalmente se se excluir a arrecadação tributária, em tese é possível se falar na possibilidade de os municípios auferirem rendas próprias não tributárias, como, por exemplo, a decorrente de exploração de seu patrimônio, de prestação de serviços, de execução de atividade industrial e agropecuária, e da alienação de seus bens.

Entretanto, tendo em vista a notoriedade da insuficiência desses valores, quando existem, afirma-se, aqui, que esses valores são insignificantes para a construção da autonomia financeira dos municípios brasileiros.

5 Considerações sobre a repartição constitucional de receitas oriundas de impostos regulatórios

Pode-se ver até aqui que a Constituição Federal procurou prover os municípios de recursos financeiros para fazerem face às suas responsabilidades constitucionais. Desde o ponto de vista formal, os municípios brasileiros são dotados de autonomia financeira.

Entretanto, algumas considerações precisam ser feitas a este respeito. Muitos dos tributos de cujas arrecadações os municípios contarão com a participação estão à disposição do governo central para regular a economia, podendo, assim, aumentar ou diminuir facilmente as suas alíquotas, o que repercutirá, necessária e diretamente, nas receitas municipais.

É o caso dos impostos de importação e exportação de produtos industrializados e de operações de crédito, todos eles dispensados de cumprimento da anterioridade e da noventena exigidos para os demais tributos, conforme o art. 150, III, "b" e "c", CF, e o princípio da estrita

legalidade tributária,[18] podendo as suas alíquotas ser alteradas por decreto do Executivo, dentro de marcos previstos em lei. Isso porque se trata de impostos regulatórios, que cumprem a função extrafiscal de regular as atividades econômicas e não somente a função arrecadatória, de natureza fiscal. Tanto é assim que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) excluiu-os[19] da necessidade de cumprimento de exigências contidas no seu art. 14, quando se promove uma renúncia fiscal, o que poderia ocorrer quando há redução das alíquotas desses impostos.

O IPI faz parte da composição da cesta de tributos que formarão o FPM. A diminuição de sua alíquota, como vem ocorrendo sistematicamente para o enfrentamento da crise econômica mundial, leva, inexoravelmente, à diminuição das receitas dos municípios, interferindo na sua autonomia financeira.

6 Considerações sobre a repartição constitucional de receitas que dependem de regulamentação infraconstitucional

Como determinação constitucional, a União precisa intervir para amainar as desigualdades sociais e regionais. Para tanto, utiliza as transferências (constitucionais, legais e voluntárias) de recursos para Estados e municípios como instrumento de intervenção na busca do combate às desigualdades.

Com relação ao FPM, por exemplo, é a lei complementar que estabelecerá os critérios para partição dos recursos entre os municípios. Portanto, os critérios são significativamente definidos por decisão política, ainda que não se exclua do debate questões técnicas. No que se refere às transferências voluntárias, aí nem se diga, o critério é eminentemente político. Não se tem nada contra a verdadeira política, mas é que a autonomia financeira do ente federativo só existirá se estiver imune a estas discussões, ainda que de alto nível político (o que, diga-se de passagem, não é a praxe das discussões políticas contemporâneas).

7 As incompetências política e técnica dos municípios para instituírem e arrecadarem seus tributos

Como é sabido, a grande parte dos municípios brasileiros é composta por pequenos municípios. Quase 71% deles têm menos de 20 mil

[18] V. art. 153, §1º, CF.
[19] Art. 14, §3º, I, Lei Complementar nº 101/01.

habitantes. Praticamente 95% têm menos de 100 mil habitantes (STN, 2010).[20]

Este quadro tem uma repercussão direta na autonomia financeira municipal. Especificamente, o fato de a grande maioria dos municípios brasileiros serem pequenos, influencia o exercício (ou o não exercício) de sua competência tributária. Basicamente por dois motivos, um, de ordem econômica; outro, de ordem política. Quanto ao primeiro, é cristalino que nossos pequenos municípios não possuem uma dimensão econômica que permita a criação e arrecadação de tributos como IPTU e ISSQN. O pouco recurso financeiro que gira a economia local não permite a invasão do fisco no patrimônio particular para recolher os tributos para os cofres públicos. Além disso, a experiência tem mostrado que há uma acomodação da população, quanto ao desenvolvimento de atividade produtiva, quando o Estado é o grande provedor.

Quanto ao outro fator, o político, nenhum prefeito, nem vereadores, pretendem instituir tributos, quando as relações locais chegam a ser de ordem pessoal, dado a dimensão populacional destas comunidades. Ademais, se algum dos políticos locais pretendesse instituir e cobrar os impostos municipais, fatalmente estaria cometendo um suicídio político.

Assim, estes dois elementos, quais sejam a limitação econômica local e a política, são limitadores ao exercício da competência tributária. Esse fato é tão verdadeiro que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), buscando atenuar essa situação, previu, em seu art. 11, que são requisitos essenciais da responsabilidade fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente federativo. E acrescentou, no parágrafo único, a vedação de transferências voluntárias para o ente que não observar esses requisitos no que se refere aos impostos.

Muito se tem discutido sobre a constitucionalidade desses dispositivos. A competência tributária é o poder conferido pela Constituição Federal aos entes políticos para, por meio de lei em sentido estrito (com a aprovação do parlamento), instituírem seus tributos, em especial, os seus impostos. Assim, a Constituição Federal arrola quais os impostos cada ente político pode criar e, por meio de lei local, eles são criados.

Portanto, a competência tributária é uma faculdade do ente federativo, não é uma obrigação. A partir do momento em que o ente é compelido, por meio de ato normativo infraconstitucional, a criar o imposto,

[20] Disponível em: <http://www.stn.gov.br/estatistica/est_estados.asp>.

ele não estaria diante de uma competência, mas de uma obrigação, o que leva ao questionamento da constitucionalidade do art. 11 e seu parágrafo único, uma vez que lei não pode violar dispositivo constitucional, sob pena de invalidade.

A LRF, como visto, determina a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos previstos na órbita do ente federativo. Instituídos os tributos, não há dúvida sobre a obrigatoriedade de o ente arrecadá-los. A dúvida, repita-se, encontra-se na existência, ou não, de obrigatoriedade de instituí-los todos.

Isso porque a instituição de tributo não é competência relacionada ao Direito Financeiro, mas ao Direito Tributário. Duas podem ser a compreensão deste dispositivo legal. Pode-se compreender que a LRF exigiu a criação (instituição) de todos os tributos da esfera de competência do ente federado, assim se estaria realizando uma interpretação inconstitucional do seu art. 11, *caput*. Ou, então, que não há inconstitucionalidade, já que a LRF não exige a criação de todos os tributos, somente veda a transferência voluntária de recursos àqueles que, por não criarem os tributos, estariam se autogerindo de forma irresponsável.

Sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a se manifestar na ADI nº 2.238. Em sede de decisão sobre medida cautelar, ou seja, sem caráter de definitividade, entendeu que não haveria inconstitucionalidade da proibição de transferência voluntária, estabelecida no parágrafo único do artigo referido, em face do art. 160, CF, segundo o qual é "vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos".

Como se vê, não foi enfrentada a questão da imposição, ainda que por via transversa (ao proibir as transferências voluntárias), de se criar tributo. Enfrentou-se a proibição de se realizar transferência voluntária, à luz do que diz o art. 160, CF; artigo este que, sem sombra de dúvidas, refere-se às transferências vinculadas, obrigatórias, e não às voluntárias.

Não resta dúvida sobre a correta intenção do legislador: evitar que o município deixe de criar o imposto ou tributo, fazendo o jogo político local, e com isso remeta o município à dependência de favores das outras unidades federativas (Estado e União).

Logicamente, em termos formais, não há uma determinação da lei nacional para que os entes políticos, notadamente os municípios, criem seus tributos. A faculdade permanece. Entretanto, caso optem por não

fazê-la, arcarão com o ônus de não verem a eles repassadas as transferências voluntárias.

Entretanto, substancialmente, de forma oblíqua, o que se tem é uma ação impositiva por parte do governo central sobre os demais entes federativos, que não considera a realidade da maioria dos municípios brasileiros: paupérrimos e dependentes. Há situações em que os munícipes não têm condições de pagar IPTU ou mesmo ISSQN, sob pena de se inviabilizar a prática da atividade comercial e comprometer as atividades econômicas ocorridas no município. Assim, o tiro pode sair pela culatra.

Obviamente, isto demonstra que a criação de municípios brasileiros após a Constituição de 1988 não foi levada a sério.[21] Não, pelo menos, do ponto de vista de sua sustentabilidade e autonomia financeira. Talvez, ou provavelmente, os caciques políticos tenham considerado os aspectos político-eleitoreiros.

8 A autonomia financeira dos municípios em decisões do STF

O Supremo Tribunal Federal consolidou o que já vinha explicitado na Constituição Federal. Não podem ser amesquinhadas as rendas constitucionalmente destinadas aos municípios, sob pena de inconstitucionalidade de tal ato por ofensa à autonomia financeira desses entes políticos, corolário da autonomia político-administrativa dos entes políticos federativos.

A título de ilustração, trazem-se à colação duas decisões da Corte Constitucional brasileira. Uma relativa à criação de incentivo fiscal pelo Estado de Santa Catarina, outra referente a mecanismos de incentivo ao pagamento de dívida fiscal com o Estado do Rio Grande do Sul. Ambas as ações com reflexos negativos diretos na autonomia financeira dos municípios.

Buscando criar incentivos fiscais para as empreses se instalarem no Estado, Santa Catarina criou um processo de financiamento do ICMS a ele devido. Pela lei estadual, o repasse de recursos provenientes do ICMS aos municípios de seu Estado ficaria diferido para o momento em que a empresa realizasse o pagamento do financiamento. Na prática, tratava-se de um financiamento de capital de giro das empresas que lá se instalassem ou expandissem seus negócios, a baixíssimas taxas. O valor financiado

[21] Segundo informação retirada do *site* do IBGE, em 1980 o Brasil possuía 3.991 municípios. Em 1991, este número passou para 4.491 e, em 2010, já era de 5.565. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=00&dados=1>.

tinha uma relação direta com o valor do ICMS devido (até 75%). O Estado passou a reter a cota-parte dos municípios, alegando que só faria o repasse quando do pagamento do financiamento pela empresa, momento em que, pelo alegado pelo Estado, haveria o pagamento efetivo do imposto. O STF,[22] em favor dos municípios catarinenses, decidiu que a parcela do ICMS a que se refere o art. 158, IV, CF pertence de pleno direito aos municípios e que o repasse da referida cota não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual, asseverando ser inconstitucionais os dispositivos da lei estadual.

Quanto à lei do Rio Grande do Sul (Lei Estadual nº 11.475/00), que criou novas formas de extinção do crédito tributário, com repercussão na cota-parte dos municípios, entendeu o STF[23] ser possível a extinção do crédito tributário (valor devido pelo responsável tributário) por meio de dação em pagamento, mas considerou inconstitucional a postergação ou diminuição do devido aos municípios, seja a título de participação no IPVA ou no ICMS.

9 Dados sobre a real autonomia financeira dos municípios

Importante pesquisa foi desenvolvida pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN),[24] que resultou na construção do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), relativamente à gestão municipal. Pensado como instrumento de *accountability*, o índice nasce a partir da análise da base de dados de 2010, ano em que o desenvolvimento econômico brasileiro foi extremamente generoso,[25] alcançando a casa dos 7,5% do PIB,[26] fato este que contribui significativamente para o aumento da autonomia financeira dos municípios.

Este índice é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. A combinação destes indicadores gera o IFGF. Não cabe no presente trabalho a análise dos indicadores e dos índices por eles gerados. No entanto, pretende-se utilizar o indicador Receita Própria para a realização, ainda que perfunctória, de análise da autonomia financeira dos municípios brasileiros.

---

[22] Recurso Extraordinário nº 572.762-9, Santa Catarina.

[23] ADI MC nº 2.405-1, Rio Grande do Sul.

[24] Pesquisa disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFGF/ifgf_downloads.html>.

[25] A publicação da FIRJAN afirma, na página 09 da versão completa, que o crescimento de 2010 foi o maior dos últimos 24 anos. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFGF/ifgf_downloads.html>.

[26] Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1>.

O IFGF Receita Própria, que "mede o total de receitas geradas pelo município, em relação ao total da receita corrente líquida",[27] [28] permite avaliar o grau de dependência dos municípios com relação às transferências dos estados e da União. Ele é construído a partir da divisão do total das receitas próprias[29] pela receita corrente líquida (IFGF Receita Própria = receita própria/receita corrente líquida).

Tendo em vista o fato de que o sistema federativo financeiro foi construído com base em transferências, inclusive compulsórias (o chamado federalismo cooperativo), o indicador foi construído com base no pressuposto de que o município seja capaz de gerar receitas próprias equivalentes a, pelo menos, metade de suas receitas correntes líquidas. Assim, quanto mais próximo de 1,0, mais autônomo é o município, e quanto mais próximo de 0, menor é a sua autonomia.

Segundo esse indicador, 83% dos municípios brasileiros não geram nem 20% de sua receita corrente líquida. Apenas 2,3%, ou 119 municípios, conseguiram alcançar o conceito A, que equivale à média acima de 0,8. Ou seja, somente estes 119 municípios geraram 80%, ou mais, dos 50% de sua receita corrente líquida.

Segundo os dados produzidos pela FIRJAN,[30] a média[31] dos municípios no Brasil, que, coincidentemente, é a mesma média dos municípios mineiros, no que diz respeito à produção de suas próprias receitas financeiras, é de 0,2414. Ou seja, na média, os municípios brasileiros produzem menos de 12,5% (25% de 50%) de sua receita corrente líquida.

Tentando aproximar a lente um pouco mais, antes de se chegar a Juiz de Fora, pegando-se este indicador relativo às dez maiores cidades da mesorregião da Zona da Mata mineira, composta por 142 municípios, têm-se os seguintes dados:

---

[27] Versão completa da publicação IFGF, p. 3. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFGF/ifgf_downloads.html>.

[28] A LC nº 101/00 define receita corrente líquida, para os municípios, em seu art. 2º, IV, como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes de compensação financeira proveniente dos diversos regimes de previdência social, esta última exclusão nos termos do art. 201, §9º, CF.

[29] Foi adotado no trabalho da FIRJAN a definição de receita própria utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, qual seja o somatório IPTU + ISS + IRRF retido na fonte pelo município + outras receitas próprias.

[30] *Ranking* IFJF. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFGF/ifgf_downloads.html>.

[31] Conforme alertado acima, segundo o critério da FIRJAN, a média poderá ficar entre 0 e 1.

Tabela 1 – Indicador FIRJAN para as dez maiores cidades da mesorregião da Zona da Mata mineira

Município	Indicador FIRJAN – Receita Própria
Cataguases	0,3213
Leopoldina	0,3655
Manhuaçu	0,4052
Visconde do Rio Branco	0,4059
Ponte Nova	0,4877
Santos Dumont	0,4967
Ubá	0,5528
Viçosa	0,7130
Juiz de Fora	0,8087
Muriaé	0,8158

Elaborada pelo autor a partir de dados da FIRJAN.

Ou seja, numa visão rápida e despretensiosa, os dez maiores municípios da Zona da Mata mineira estão significativamente acima da média dos municípios brasileiros, quanto à geração de receita própria. Juiz de Fora, ao lado de Muriaé, desponta entre os 119 municípios brasileiros que conseguiram uma média acima de 0,8. Ou seja, isso significa que Juiz de Fora gerou, no ano de 2010, algo em torno de 40% de sua receita corrente líquida, o que demonstra, ainda nesta situação ótima, certa dependência das transferências dos governos estadual e federal.

10 Uma análise das receitas orçamentárias de Juiz de Fora nos exercícios financeiros de 2005 a 2010

Pretende-se avaliar as receitas do Município de Juiz de Fora no período que compreende os exercícios financeiros de 2005 a 2010. Os critérios utilizados, ainda que próximos aos da FIRJAN, deles se diferem. Todos os dados abaixo, que servirão para as análises e os gráficos, foram coletados no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional.[32]

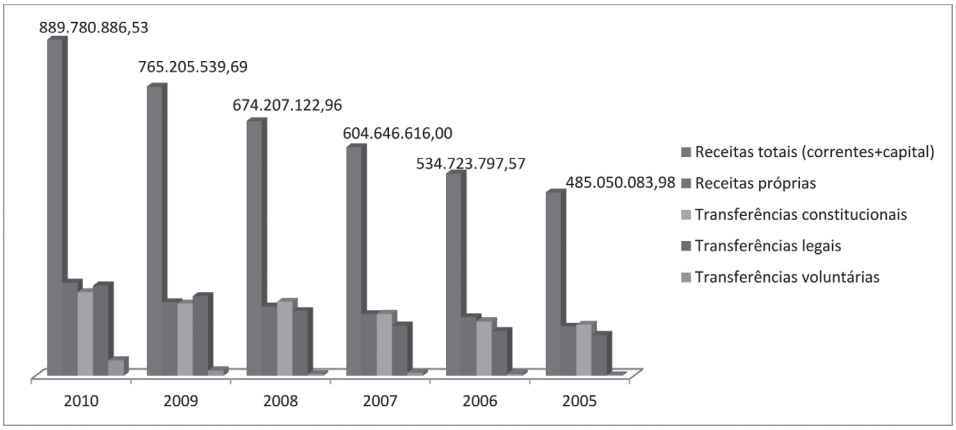
[32] Disponível em: <http://www.stn.gov.br/estatistica/est_estados.asp>.

Tabela 2 – Receitas orçamentárias de Juiz de Fora

	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Receitas totais	889.780.886,53	765.205.539,69	674.207.122,96	604.646.616,00	534.723.797,57	485.050.083,98
Receitas próprias	246.122.175,14	194.238.188,11	183.033.019,91	163.599.023,41	154.911.366,79	130.541.787,86
Transf. constitucionais	221.349.464,45	190.898.043,26	195.884.337,10	163.917.199,74	144.255.250,80	135.393.052,07
Transf. legais	238.528.488,94	210.577.002,49	171.645.341,23	132.756.234,94	118.662.315,76	107.894.803,65
Transf. Voluntárias	40.781.517,79	14.211.262,44	4.764.467,21	8.862.814,45	5.967.356,04	1.892.484,73
Despesa pessoal	377.703.410,10	342.016.053,65	328.875.485,30	298.141.892,70	256.059.724,10	231.004.609,38

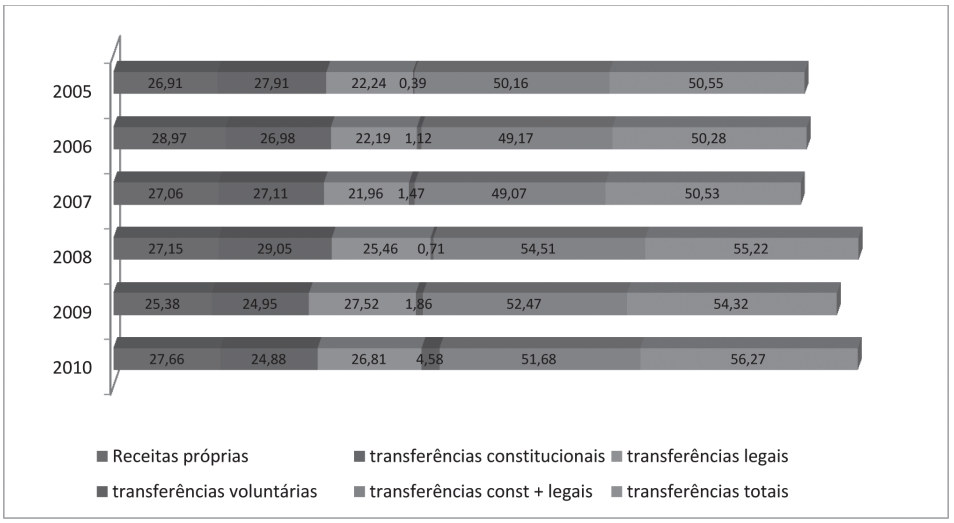
Elaborada pelo autor, com base em dados coletados na STN.

Gráfico 1 – Participação das receitas próprias e transferências na composição das receitas totais



Elaborado pelo autor, com base em dados coletados na STN.

Gráfico 2 – Percentuais das diversas receitas auferidas pelo Município de Juiz de Fora entre os anos de 2005 e 2010, comparativamente às receitas totais



Elaborado pelo autor, com base em dados coletados na STN.

Percebe-se, nitidamente, segundo o Gráfico 1, uma evolução crescente nas receitas totais do município. Conforme os valores da Tabela 1, de 2005 para 2010 há um salto da ordem de 83% nas receitas municipais totais. O mesmo ocorre com as receitas próprias, que aumentam 88%. Isso se deve ao desenvolvimento econômico que o país passou e, sobretudo, às medidas econômicas tomadas pelo governo central para o enfrentamento da crise mundial, tais como a expansão do crédito, benefícios fiscais, redução da taxa de juros, empréstimos subsidiados para investimentos, políticas públicas assistenciais, investimento do governo federal.

Essas medidas aqueceram o mercado doméstico, refletindo no mercado de trabalho, gerando um nível recorde de empregos formais. Tudo isso, como se vê pelos números, impactou positivamente a arrecadação pública, com os municípios sendo beneficiados tanto na geração de receitas próprias, quanto nas transferências intergovernamentais.

No entanto, conforme Gráfico 2, vê-se que não houve incremento das receitas próprias, em comparação com as receitas totais, oscilando de 26,91% em 2005, para 27,66% em 2010. Elas cresceram na mesma razão do crescimento das receitas totais, conforme pode se vislumbrar no Gráfico 1, não podendo caracterizar uma intervenção direta e significativa do município para a geração de suas receitas.

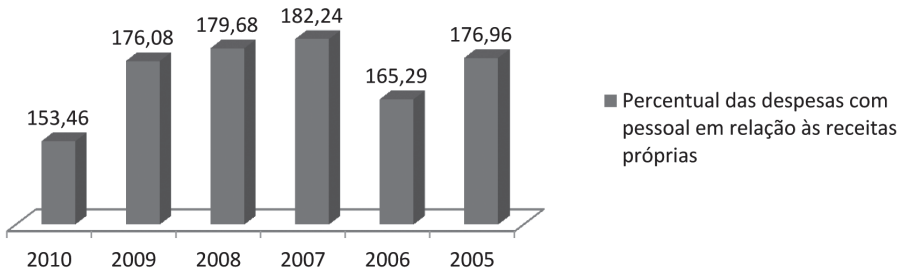
O Gráfico 2 deixa clara a dependência do município com relação às transferências intergovernamentais. No período avaliado, entre 50% e 56% das receitas totais são oriundas das referidas transferências, enquanto a participação direta do município não chega à casa dos 30%, tendo o seu pico ocorrido em 2006, com o índice de 28,97%.

É importante salientar que nesses valores transferidos, acima referidos, estão incluídas as transferências decorrentes de lei (e não por determinação constitucional), o que acentua a fragilidade da autonomia financeira do município, uma vez que o quadro da transferência de recursos fundamentado nas transferências legais e voluntárias pode ser alterado a qualquer tempo, inclusive em prejuízo dos entes federados.

Também não se pode deixar de considerar que as transferências constitucionais, muito embora tenham o caráter vinculado, têm o seu fundamento, basicamente, na arrecadação tributária da União e do estado, oriunda de suas competências tributárias. Este fato pode impactar diretamente o município, pois a política fiscal e tributária dos governos central e estadual redundará no carreamento maior ou menor de recursos financeiros para ele.

Por fim, é importante perceber a fragilidade dessa aparente autonomia financeira do Município de Juiz de Fora a partir da comparação de suas receitas próprias com as suas despesas com pessoal e encargos sociais. O Gráfico 3, a seguir, é esclarecedor.

Gráfico 3 – Percentual das despesas com pessoal em relação às receitas próprias



Elaborado pelo autor, com base em dados coletados na STN.

Percebe-se, pois, que nos seis anos analisados o Município de Juiz de Fora gastou com "despesa com pessoal" significativamente mais do que as suas receitas próprias.[33] O ano em que houve uma relação mais favorável foi o de 2010, em que se gastou 53,46% a mais do que as receitas próprias. O pior ano foi o de 2007, com um gasto de 82,24% maior do que as receitas próprias.

Portanto, as receitas diretamente geradas pelo Município de Juiz de Fora são insuficientes para o pagamento de suas despesas com pessoal.

11 Considerações finais

A Constituição brasileira alçou os municípios à condição de ente político. O que implica a sua autonomia financeira, entre outros elementos caracterizadores da autonomia político-administrativa.

Para fazer face às suas competências materiais, foram-lhes atribuídas competências tributárias próprias e transferências intergovernamentais. Importante ressaltar que essas transferências intergovernamentais possuem significativa relevância, na medida em que são instrumentos de repartição de riquezas e atenuação das desigualdades regionais.

Como se verificou, nada obstante a Constituição Federal procurar dotar os municípios de cada um dos elementos caracterizadores da autonomia político-administrativa, em especial a autonomia financeira, há uma grande vulnerabilidade deles quanto às transferências vinculadas por lei e, principalmente, às voluntárias. Isso porque eles não têm controle sobre a produção dos recursos que serão transferidos, nem sobre os critérios de partilha.

Ao lado desse problema institucional e estrutural, têm-se dois outros graves problemas: o econômico e o político. Haja vista que quase 70% dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes e praticamente 95% têm menos de 100 mil habitantes, a capacidade de produção e

[33] Esclareça-se que isto não viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que ela estabelece como limite máximo de gasto 60% da receita corrente líquida. Conforme nota de rodapé 35, a receita corrente líquida tem a sua definição estabelecida pelo art. 2º, IV da LRF, como sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes de compensação financeira proveniente dos diversos regimes de previdência social, esta última exclusão nos termos do art. 201, §9º, CF. Já receitas próprias, conforme esclarecido na nota de rodapé 36, é o somatório IPTU + ISS + IRRF retido na fonte pelo município + outras receitas próprias. Assim, receita corrente líquida é uma expressão mais abrangente do que receitas próprias. Disso decorre que, mesmo que o município não tenha gerado, ele próprio, receitas para pagar suas despesas com pessoal, pode ser que não violou a LRF.

desenvolvimento econômicos deles é deveras limitada. Isto, aliado à falta de capacitação técnica generalizada de seus servidores, impede o desenvolvimento econômico das municipalidades.

Quanto ao aspecto político, é notório que os prefeitos municipais vivem da mendicância junto aos governos federal e estadual, sendo, por regra, incompetentes para gerarem políticas públicas econômicas e sociais, que resultem no desenvolvimento local, e, também, são lenientes quanto à instituição e arrecadação tributárias porque isto se torna um passivo político no processo eleitoral. Portanto, é mais fácil pedir do que gerar receita própria.

Quanto ao Município de Juiz de Fora, em especial, porque objeto deste trabalho, aparentemente ele possui autonomia financeira, quando se utilizam os dados ofertados pela FIRJAN. Segundo o IFGF Receita própria, Juiz de Fora está entre os poucos municípios com alguma capacidade financeira própria. Do universo de 5.565 municípios brasileiros, Juiz de Fora está entre os melhores 119 em termos de geração de receita própria e relação de "independência" das transferências intergovernamentais.

No entanto, quando se parte para a análise dos seus dados orçamentários, percebe-se a dificuldade de elaboração e implementação de políticas públicas próprias. Tendo em vista que grande parte das receitas por transferências vem com destinação certa, tais como as derivadas do FNDE, FNAS, e para a saúde, pouco ou nada sobra para outras áreas sociais de alta relevância, tais como habitação popular, desenvolvimento urbano, saneamento básico, lazer, meio ambiente, alimentação e proteção à infância.

Todas essas intervenções ficam na dependência da existência de políticas públicas federais, que poderão ser executadas em parceria com o governo local, mas com os recursos federais; ou da tradicional relação clientelista persistente na política brasileira, o que reforça o poder central e enfraquece o Executivo local, pois este se coloca em relação de dependência e assume, de forma ilusória, a figura do grande conquistador de recursos, por meio da liberação de recursos do orçamento federal, normalmente em parceria com parlamentares federais.

Isso caracteriza a fragilidade da autonomia financeira de Juiz de Fora e, por consequência, de todos os municípios brasileiros. As receitas orçamentárias próprias, incluindo as transferências constitucionais compulsórias, são insuficientes para o funcionamento da máquina pública e não sobram recursos para a aplicação em políticas públicas desenhadas no

nível municipal. Por consequência, pode-se afirmar que as teorias jurídicas e a Constituição estão divorciadas da realidade financeira municipal.

Talvez pela origem do Estado brasileiro ser unitária (o Brasil do Império), ao lado de outros elementos institucionais, como a estrutura política e eleitoral, e a ação permanente de grupos de interesses, não há, ainda, uma real descentralização financeira. Tem-se a cultura de uma política centralizadora, o que repercute na autonomia financeira local, por mais que os constituintes tenham buscado caracterizar os municípios como entes políticos.

Por outro lado, as dificuldades econômicas, técnicas e políticas acima apontadas inviabilizam uma redistribuição de competências tributárias para dotar os municípios de uma competência mais elástica para instituir tributos. Ainda que eles venham a tê-la, não a exercerão.

O problema está posto: o federalismo fiscal brasileiro está em crise (ou sempre esteve). Parece que a luz no fim do túnel está em potencializar as transferências intergovernamentais vinculadas, senão pela Constituição, pelo menos por meio de leis complementares expressamente determinadas constitucionalmente.

Juiz de Fora, agosto de 2012.

Financial Autonomy of Brazilian Municipalities for the Definition and Implementation of Social Policies – From an Overview to the Analysis of the Municipality of Juiz de Fora (2005-2010)

Abstract: The Federal Constitution of 1988 established a broad list of Social Rights. Most of them conveyed through "programmatic provisions" that require state action to become reality. This intervention should take place through the development and implementation of public policies. In a federative model, as in Brazil, each unit of federation has the legal and politic obligation for this implementation. All of them, for the implementation of public policies in furtherance of the Constitution must own financial resources, since the definition of Constitutional Social Rights and the implementation of public policies is an intermediate stage, instrumental, which is its financial activity. Without funding, there is no public policy to succeed. This work intend to observe, in general, the municipalities are holders of financial autonomy to design and implement their own policies. And, specifically, whether the municipality of Juiz de Fora, in the last two terms, from the analysis of real financial data, relied on financial autonomy.

Key words: Constitution. Social Rights. Municipality. Public Policies. Public Finances.

Referências

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Estatística. Disponível em: <http://www.stn.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em: 26 mar. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Lei Complementar nº 63/1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 24 maio 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 87/1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 24 maio 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 92/1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp92.htm>. Acesso em: 24 maio 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 99/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp99.htm>. Acesso em: 24 maio 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 24 maio 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 102/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp102.htm>. Acesso em: 24 maio 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 115/2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp115.htm>. Acesso em: 24 maio 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. Índice Firjan de Gestão Fiscal: ano base 2010. Ano 1. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFGF/ifgf_downloads.html>. Acesso em: 29 maio 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. *Ranking* IFJF. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFGF/ifgf_downloads.html>. Acesso em: 29 maio 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=00&dados=1>. Acesso em: 29 maio 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Crescimento econômico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1>. Acesso em: 29 maio 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RIANI, Frederico Augusto d'Avila. Autonomia financeira dos municípios brasileiros para a definição e execução de políticas públicas sociais: de uma visão geral à análise do Município de Juiz de Fora (2005 a 2010). *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 51-76, jan./dez. 2013.