

## FEDERALISMO E MUNICIPALIDADE: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A COMPATIBILIDADE

BRUNA LUISA ZANOTELLI ROCKENBACH<sup>1</sup>;  
MARTA MARQUES AVILA<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pelotas – [brunalzrock@yahoo.com.br](mailto:brunalzrock@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pelotas – [mmaavila@gmail.com](mailto:mmaavila@gmail.com)

### 1. INTRODUÇÃO

Como faz referência Alexsandra Katia Dallaverde, “caracteriza-se o federalismo como o modelo de Estado formado pela União de entes autônomos sob uma ordem jurídica centralizada e dotada de soberania” (DALLAVERDE, 2016, p. 26). A transformação do ordenamento imperial ao republicano com o estabelecimento da forma federativa demonstra impactos frente a determinação de uma nova objeção sistemática para a formação de um Estado integrado por organismos autônomos. Os organismos autônomos (Estados, Municípios e Distrito Federal) são fundamentados na tese da distribuição de competências.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>1</sup> consolida, então, a competência municipal através do seu artigo 18, em que expressa que “a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]. A autonomia é definida por Fernanda Dias Menezes de Almeida como sendo a “capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais aos Poderes da União” (ALMEIDA, 2010, p. 11).

### 2. METODOLOGIA

O presente trabalho objetiva através dos métodos quantitativo e bibliográfico, compreender o processo de participação dos municípios no panorama social e econômico brasileiro em sua formação federalista e o processo de consolidação de autonomia. Dessa forma, se projeta a construção de formas de valorização dos núcleos municipais na perspectiva nacional, sendo estes entes os que demonstram de forma clara a força produtiva da população e a geração de frutos desde o espaço mais íntimo até a geração final de uma nação enriquecida e valorizadora.

Através da análise de dados estatísticos apresentados pelo Governo do Estado do Rio Grande Do Sul, é possível identificar o condicionamento reduzido de recursos através de repasses para a manutenção dos Municípios. Utilizam-se os dados referentes aos recursos recebidos pelo Tesouro, ampliando a perspectiva para a confirmação da análise sobre a limitação do desenvolvimento econômico dos Municípios, evidente de forma mais clara sob uma análise em plataforma estadual.

---

<sup>1</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 de set. 2019.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Sobre a competência municipal, verifica-se a disposição apresentada no artigo 30 da Constituição Federal de 1988, que imputa às atribuições municipais a necessidade de legislar, suplementar, organizar, manter e prestar serviços à população através da aplicação de recursos públicos.

Como consagra Fernanda Dias Menezes de Almeida, seria importante a percepção real sobre oportunidades frente a administração e o orçamento desses entes autônomos para que não lhes seja atribuída tarefa adiante de suas possibilidades. Cita a autora que “tomando-se por hipótese o serviço de saúde – atentaria contra os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade exigir-se de um Município sem recursos técnicos e financeiros suficientes o fornecimento à população de remédios ou tratamento médico cujo alto custo e alta complexidade estejam além da reserva do possível” (ALMEIDA, 2010, p. 117).

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), organismo destinado ao repasse de recursos a Municípios, importante índice para a instrumentalização do desenvolvimento municipal representa, segundo dados da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS)<sup>2</sup>, um total, até a data de 10 de setembro de 2019, de R\$ 198.453.117,80, que somado ao ICMS, demonstra a participação de 90.48% da receita municipal até a respectiva data.

Porém, segundo Boueri, Monasterio, Mation e Silva, a dependência é gerada em função das variáveis inversamente proporcionais, ou seja, quanto menor o Município, mais recursos recebe e maior se torna a dependência, produzindo a redução de autonomia. Segue disposição referente.

Em resumo, quanto menor o município, maior será a transferência per capita do FPM, sem que haja qualquer limite. [...] Por exemplo, o FPM per capita recebido em uma região originalmente constituída por um município de 10 mil habitantes e que se divide em dois municípios de 5 mil habitantes dobrará. Estes recursos adicionais são compensados por redução do FPM recebido pelos demais municípios (BOUERI et all., 2013, ps. 226-227).

Cabe, porém, a pergunta sobre a efetividade desse redistribuição. Sobre a análise de repasses, retenções e saldos líquidos, através dos dados apontados pelo Sefaz RS<sup>3</sup>, em relação ao ICMS, a transferências aos Municípios e os repasses no ano de 2019, é possível concluir a dependência gerada pela retenção não proporcional de ICMS entre os Municípios com diferentes quantidades de população. Em um simples cálculo de proporcionalidade entre o Município com menor população que se trata de Engenho Velho, tendo 1.034 habitantes, e a capital do Estado, Porto Alegre, com seus 1.483.771 habitantes, dados estes estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), percebemos que o multiplicador resultante da divisão do repasse da cidade de Porto Alegre pela da cidade de Engenho Velho, resulta em 293,5 vezes aproximadamente. Se realizada a multiplicação do valor de retenção de Engenho Velho ao multiplicador, encontra-se um total de retenção de R\$ 103.147.695,00 que seria atribuída ao Município de

<sup>2</sup> Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). Receitas. <http://www.famurs.com.br/receitasmunicipais/>. Acesso em: 11/09/2019.

<sup>3</sup> Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (SEFAZ). ICMS - Transferências aos Municípios - Repasses – 2019. [https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m\\_repasses\\_mun\\_icms\\_2019](https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_repasses_mun_icms_2019).

Porto Alegre proporcionalmente à sua população. Consta a Tabela a seguir, elaborada pela autora do presente trabalho.

<b>Transferências de ICMS em 2019 a Municípios – Rio Grande do Sul</b>				
<b>Municípios</b>	<b>População</b>	<b>Repasso</b>	<b>Retenção</b>	<b>Líquido</b>
Engenho Velho	1.034	R\$ 1.206.172,24	R\$ 351.438,84	R\$ 854.732,40
Sobradinho	14.967	R\$ 3.419.237,09	R\$ 1.706.689,69	R\$ 1.712.547,40
Capão da Canoa	53.049	R\$ 7.058.191,52	R\$ 5.430.040,93	R\$ 1.628.150,59
Pelotas	342.405	R\$ 58.240.234,93	R\$ 386.417,57	R\$ 57.853.817,36
Caxias do Sul	510.906	R\$ 186.058.662,30	R\$ 55.448,49	R\$ 18.6003.213,81
Porto Alegre	1.483.771	R\$ 354.012.908,36	R\$ 112.326,00	R\$ 353.900.582,36

Essa análise demonstra a minimização do potencial das pequenas cidades, que se tornam reféns do repasse de verbas referentes ao Fundo de Participação Municipal para que seja possível o complemento das finanças para pagamentos e investimentos. A inviabilidade de oferecimento de serviços indispensáveis à população como os de saúde e de educação primária é fundamental, através da arrecadação de tributação municipal, é sanada perante repasses que desfavorecem o contingenciamento de recursos, causando a dependência e declínio das contas públicas tanto Municipais como Estaduais.

Retrata Constantino Cronemberger Mendes a perspectiva dessa distribuição admitindo o federalismo e as políticas de desenvolvimento regional como ações sem a necessária conjuntura para o alcance de objetivos comuns, desenvolvimento e redução de desigualdades. Complementa que “enquanto os instrumentos federativos não tratam a questão territorial apropriadamente, os mecanismos regionais de desenvolvimento não atentam para as questões federativas subjacentes (MENDES, 2013, p. 217).

Sobre hipótese, é consolidado por Deivid Dener Pereira Coelho Favato e Márcio Roberto Toledo, a maior parte dos municípios criados recentemente que contem com população inferior a 10 mil habitantes, não detém suficiência para a condição de autonomia. Principalmente sobre saúde, educação, saneamento e iluminação, que tornam a atratividade de investimentos, sem a possibilidade de investimento, condicionam a minimização de crescimento dos municípios menos infraestruturados ao desenvolvimento (FAVATO; TOLEDO; 2017, p. 191). Assim, o presente trabalho buscará ainda desenvolver um parâmetro sobre os rendimentos e retenções realizadas em todos os municípios menores de 10 mil habitantes no Estado do Rio Grande do Sul.

#### **4. CONCLUSÕES**

Cabe a conclusão em referência a incapacidade da realização das disposições previstas no artigo 30 da Constituição Federal pelos entes municipais da Federação e a inficaz autonomia abrangida no artigo 18 da mesma, sob referência a dependência sofrida sobre o repasse de recursos. Através das exposições supracitadas, percebe-se a geração de desigualdade distributiva de recursos federais aos entes dependentes. A coleta de impostos municipais não consagra a possibilidade de autodeterminação, mas é alvo de subtração abrasiva das contas públicas dos menores entes. Há à vista a inobservância da variável da contribuição juntada do número populacional. A necessidade de realização de uma determinação constitucional se da impedida pela hierarquia federal que age de forma desproporcional e restringe o desenvolvimento.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BOUERI, R.; MONASTERIO, L.; MATION, L. F.; SILVA, M. M. **Multiplicai-vos e crescei? FPM, emancipação e crescimento econômico municipal.** In Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica. Aplicada; editores: Rogério Boueri, Marco Aurélio Costa. - Brasília: Ipea, 2013. 3 v.: gráfs., mapas. – (Brasil: o Estado de uma Nação).

FAVATO, Deivid Dener Pereira Coelho; TOLEDO, Márcio Roberto. Federalismo, emancipação e dependência de municípios: uma análise da cidade de Santa Cruz de Minas/MG. **Caderno de Geografia**, v.27, n.48, 2017. ISSN 2318-2962.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro.** São Paulo, Blucher, 2016. 1 recurso online (Direito financeiro). ISBN 9788580392036.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019.**

MENDES, Constantino Cronemberger. **Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil.** In Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica. Aplicada; editores: Rogério Boueri, Marco Aurélio Costa. - Brasília: Ipea, 2013. 3 v.: gráfs., mapas. – (Brasil: o Estado de uma Nação).