

A AUTONOMIA MUNICIPAL NO FEDERALISMO FISCAL DA CONSTITUIÇÃO DE
1988 E A EDUCAÇÃO

ALEXANDRA MENEZES RUIZ PEREIRA

Recife
2015

ALEXANDRA MENEZES RUIZ PEREIRA

A AUTONOMIA MUNICIPAL NO FEDERALISMO FISCAL DA CONSTITUIÇÃO DE
1988 E A EDUCAÇÃO

ALEXANDRA MENEZES RUIZ PEREIRA

LISTA DE ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação Municipal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ITCMD	Imposto de Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação
ITR	Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
1.1	Apresentação	6
1.2	Justificativa	7
1.3	Problemática	7
1.4	Objetivos	8
1.4.1	Objetivo geral	8
1.4.2	Objetivo específico	8
1.5	Metodologia	8
2	O FEDERALISMO NO MUNDO	10
2.1	A Constituição Norte-americana de 1787: o marco do surgimento do federalismo	10
2.2	As dimensões do federalismo	13
2.3	História do federalismo no Brasil	16
2.3.1	O constitucionalismo do império	17
2.3.2	O constitucionalismo da primeira república	18
2.3.3	O constitucionalismo do estado social	19
3	O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	22
3.1	Divisão federal de competência	22
3.1.1	Competência político-administrativa	23
3.1.2	Competência legislativa	24
3.1.3	Competência em matéria tributária	25
3.2	Federalismo fiscal na Constituição de 1988	26
3.2.1	Participação da união e seus repasses	27
3.2.2	Repasso devolutivo e compensatório	28
3.2.3	Repasso equilíbrio econômico ou redistributivo	28
3.3	Distribuição pelo fundo de participação dos municípios	29
4	O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	31
4.1	Autonomia conferida ao município pela Constituição de 1988	31
4.1.1	Competência dos municípios	33
4.1.2	A lei orgânica municipal	33
4.2	A educação na Constituição de 1988	34

4.3 A educação na atualidade dos municípios brasileiros__36

4.3.1 Legislação atual nacional sobre educação__36

4.3.1.1 Lei de diretrizes e bases da educação nacional____37

4.3.1.2 Plano nacional de educação_37

4.3.1.3 Plano de desenvolvimento da educação____38

4.3.2 Sistemas e planos municipais de educação__39

4.3.3 Orçamento municipal para educação_40

4.3.3.1Fundo nacional de desenvolvimento da educação - FNDE_40

4.3.3.2 Desvio de verbas educacionais nas prefeituras municipais_40

5 CONCLUSÃO____ 43

REFERÊNCIAS____ 44

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 consagra o Federalismo como sendo a forma de Estado no País, delimitando em seus artigos as competências e fixando regras sobre a constituição do Estado Federal.

O Federalismo Fiscal, de maneira mais específica, diz respeito à maneira em que as finanças são arrecadadas e distribuídas entre os entes federais. Nele, se dá maior ênfase à consequência econômica trazida pela autonomia dos entes federados. Cada ente tem competência tributária definida na Constituição e por determinação constitucional ou legal recebe ou repassa receita para outros.

No federalismo, a principal característica de um ente federado é a autonomia, que é sua capacidade de se autogerir, o que pressupõe que haja recursos disponíveis para alocação, instituições políticas com capacidade normativa para tomar decisões sobre alocação de

recursos e representação política eleita pelo povo. Na Constituição Federal de 1988 a autonomia dos entes está prevista no artigo 18.

Neste trabalho, se examinará a autonomia conferida aos municípios pela CF/88, visto que esses entes locais jamais tinham tido tanta independência em outras constituições e com a Carta Magna de 88 ganham status de ente federado com todos os seus privilégios. Enquanto alguns municípios brasileiros são grandes e geram alta receita, outros praticamente não tem receita alguma, sobrevivendo apenas de pecuária ou agricultura e dos repasses feitos pelos entes federais. Assim, será observada a competência tributária municipal, sua arrecadação de receita e os repasses que lhes são entregues pelo Fundo de Participação dos Municípios- FPM.

A educação é um direito dos cidadãos brasileiros lhes garantidos pela Constituição Federal de 1988. Esta dispõe em seus artigos um mínimo de receita que os entes federados devem aplicar em educação. Também, há um Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, onde o ente federal repassa verbas para os municípios investirem nisso. O foco final desta obra é analisar o orçamento dos municípios brasileiros para com a educação e como ela é prestada pelos entes locais, assim como abordar a principal questão que dificulta um bom sistema educacional no País, qual seja, a corrupção local e o desvio de verbas educacionais nas prefeituras.

1.2 JUSTIFICATIVA

Este trabalho será desenvolvido com a finalidade de auxiliar com uma análise sobre as finanças e orçamento municipal. Os municípios brasileiros gozam de autonomia lhes conferida pela Constituição Federal e sobrevivem das receitas que obtêm através da percepção de seus impostos e repasses lhes conferidos pelos Estados e União.

A educação é um direito fundamental do cidadão que por disposição constitucional deve ser ofertada pela União, Estados e Municípios em regime de colaboração. Nesta obra visa-se proporcionar uma visão de como a educação é ofertada pelos municípios, analisando o montante de verba dispendida por eles nesta área assim como os repasses lhes feito através de fundos como o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação- FNDE.

A Constituição Federal impõe que os municípios invistam no mínimo 25% de sua receita em educação. Este é um alto valor, contudo o sistema educacional em nosso País ainda é bastante subdesenvolvido. Este trabalho visa observar a causa da precariedade do nosso sistema de educação visto que este recebe, ou ao menos deveria receber recurso suficiente para funcionar.

O desvio de verbas educacionais e corrupção no sistema educacional nas prefeituras é o principal motivo que impede a eficiência da educação no Brasil. Ocorre que alguns municípios não investem o mínimo constitucional em educação e outros desviam as verbas lhes repassadas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para educação. Isto acontece pois não há fiscalização alguma sobre este fundo.

Este trabalho serve para tornar transparente as ações governamentais no âmbito municipal e informar sobre o mau dispêndio de verbas públicas destinadas a educação.

1.3 PROBLEMÁTICA

A partir do tema exposto, qual seja, a autonomia Municipal no Federalismo Fiscal da Constituição de 1988 e a educação, busca-se definir qual o papel do município sobre a educação e quais verbas ele tem e usará para isto.

O problema a ser observado é: os municípios atualmente atendem às metas de prestação de ensino constitucionalmente que lhes são exigidas? E, os recursos dispostos para isto são suficientes? Como a resposta é negativa, procura-se neste trabalho, examinar a causa que explique esta falha municipal com a educação. Visa-se explorar a real situação ocorrente nos municípios brasileiros que os impede de oferecer uma boa educação aos seus habitantes e esclarecer se o problema é político, administrativo ou financeiro.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo geral

Analisar os dispositivos constitucionais que determinam a competência dos entes federados para com a educação, com foco nos entes locais, assim como verificar os recursos lhes reservado para isto. Além de diagnosticar a real situação atual da prestação educacional pelos municípios brasileiros.

1.4.2 Objetivo específico

- Descrever o processo de criação e implementação do federalismo no Brasil e no mundo, dispendo sobre a Constituição Norte-americana, que foi o marco dele, assim como o seu desenvolvimento durante a história das constituições brasileiras.

- Definir o federalismo fiscal na Constituição Federal de 1988, divulgando a divisão federal de competências e identificando os tipos de repasses feitos pelos entes federados, fornecendo, de maneira mais específica, informações acerca do Fundo de Participação Municipal- FPM.

- Focalizar na autonomia conferida aos municípios pela CF/88 e na educação, levantando informações acerca de leis e planos federais para efetivação deste direito fundamental e indicando como os municípios lidam com a prestação do serviço educacional.

1.5 METODOLOGIA

O federalismo é a forma de estado adotada pelo País na Constituição Federal de 1988. Buscou-se assim pesquisar a origem desta forma de estado, sua criação e características iniciais. A obra de Hamilton, James e Jay (2003) foi inspiradora para este primeiro momento. Nela, é mostrado que a realidade social foi criada esta forma de estado e qual sua finalidade principal. O livro de Araújo (2009) foi utilizado para explicar detalhes do federalismo, nele observou-se suas dimensões e formação histórica.

Dentro do federalismo, optou-se pelo federalismo fiscal, focalizando na divisão de competência tributária dos entes, suas finanças e repasses de receita. A obra de Carvalho (2011) foi peça crucial no desenvolvimento do item que trata de competência tributária e Partilha de Recursos na Federação Brasileira de Prado, Quadros e Cavalcanti (2003) direcionou os estudos acerca do repasse de receitas entre os entes federados. No que toca ao fundo específico de repasse de receitas para os municípios, Fundo de Participação do Município – FPM utilizou-se a cartilha da Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda para planejar e escrever o ponto.

A atual Constituição da República confere plena autonomia ao ente federado município, coisa que antigas constituições não faziam. Assim, a partir de Bonavides (2013), particularmente nos capítulos que ele trata da dimensão federativa conferida ao Município pela

Constituição de 1988 e da teoria do poder municipal em face do Estado, resolvi, focar no tema autonomia municipal dentro do federalismo fiscal.

Ferrari (2005) foi de grande auxílio no desenvolvimento desta parte do trabalho. Por fim, decidiu-se especializar ainda mais a obra focando na questão da educação municipal, na competência constitucional conferida ao município para isto e nos recursos disponíveis ou repassados ao ente local com este fim educacional. Procurou-se, neste trabalho apontar a realidade atual do sistema educacional municipal brasileiro, as verbas existentes para este investimento e verificar a razão de ter-se um ensino ainda tão defasado no País e um alto grau de analfabetismo. Para isto utilizou-se cartilhas do Ministério da Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, do site do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

2 O FEDERALISMO NO MUNDO

2.1 A CONSTITUIÇÃO NORTE-AMERICANA DE 1787: O MARCO DO SURGIMENTO DO FEDERALISMO

Em 1783 as treze colônias americanas tornaram-se independentes da Inglaterra, tendo sua independência reconhecida pelo Tratado de Paris. Após se unir e lutar bravamente contra a Inglaterra e obter sua tão sonhada independência, as 13 colônias depararam-se com a questão de como iriam, naquele momento, governar seu território. Logo após a independência, as colônias formaram, através dos Artigos de Confederação, um tratado internacional, uma Confederação. Buscavam, dessa forma, proteger-se das constantes ameaças da Inglaterra e França. Esse tratado internacional permitia que os Estados saíssem dele quando quisessem, ou seja, dava aos 13 Estados o direito de secessão, o que acabou gerando uma fragilidade deles em face de outras nações. Também a Confederação não gerou aos Estados estabilidade. Surgiu então, a necessidade de criar um estado mais forte, uno e estável, restavam às 13 colônias recém-independentes, a urgência de formar uma Nação (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 186).

Os valores de independência, soberania e liberdade incutidos nos estados americanos tornavam difícil o exercício de um governo central, que nesse momento restava-se indispensável. Havia uma grande rivalidade entre os estados do sul e do norte além das diferenças de clima, população e extensão de território que dificultavam uma unificação de pensamento por parte destes.

As colônias tinham interesses distintos, as do Nordeste, balneário do oceano Atlântico, por exemplo, tinha sua economia marcada pelos mercadores que buscavam formar sistema de troca com a Europa, estavam voltadas ao comércio exterior e visavam estabelecer

sistema com autonomia de Estado para as colônias. Já as colônias do sul e do oeste, movimentada por agricultores de algodão e tabaco, visavam expandir o território para o oeste do continente, onde iriam alargar suas plantações. Para isso, precisariam de um governo forte que pudesse enfrentar as tribos nativas e as forças inglesas que poderiam estar por lá. As colônias americanas sofreram também, nessa época, uma forte crise econômica que colaborou para o colapso do sistema da Confederação.

Diante desse cenário, torna-se urgente uma organização estatal diferente para os 13 Estados. Estes eram até então governados pelos Artigos da Confederação, onde cada Estado mantinha todo poder de jurisdição e direitos, além de sua soberania, independência e liberdade, assim, os cidadãos viam seus respectivos Estados como sua nação. A confederação era representada por um Congresso e não existia a figura do presidente, pois esta forma de estado representava apenas os Estados e não as pessoas. Assim, todas as regulamentações das atividades estavam nas mãos dos governos locais.

Aparecem, então, neste momento, correntes discutindo a necessidade de edificação de uma Nação composta pelos 13 Estados e qual seria a forma de governo que este deveria adotar (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 187). A principal corrente foi a Federalista, liderada por Hamilton, James e Jay (2003), três nova-iorquinos que publicaram artigos em um jornal de circulação chamado *Daily Post* explicitando os defeitos da confederação da época e a urgência de criar um governo federal uno e forte. Esses artigos tiveram forte influência na Constituição norte-americana e posteriormente foram juntados e formaram um livro *best seller* chamado o Federalista.

Em uma de suas passagens, Hamilton; Madison; Jay (2003, p. 116), visando mostrar a necessidade da formação de um estado uno e fortalecido fala:

Se não queremos, porém, colocar-nos nesta perigosa situação; se nos decidimos pelo projeto de um governo geral, isto é, por um poder superior colocado entre as mãos de um conselho comum, então é preciso que façamos entrar no nosso plano os princípios fundamentais que constituem a diferença essencial entre uma liga e um governo; é preciso estender a autoridade da União até os cidadãos, que são os verdadeiros objetos do governo.

Os federalistas visavam edificar um Estado Federal, detentor do poder central, diferente do que existia na Confederação. Eles argumentavam que esse era o momento de se unir-se e formar um estado forte, apto a se proteger das ameaças de nações europeias, construir uma política una e, assim, ter mais chances de prosperar economicamente. Temia-se que o egoísmo dos Estados membros em manterem o poder local para si botasse em risco a independência recém-conquistada.

De um outro lado, surgiu também posição contrária, com pensamentos que iam de encontro à formação de um estado unitário e defendia a sustentação de estados menores autossuficientes e independentes, pois um Estado Federal diminuiria as forças dos poderes locais e a verdade é que ninguém que largar o poder. Essa era a posição estadista liderada por Thomas Jefferson que receava que um governo uno e forte poderia levar as colônias recém-independentes a estarem novamente submetidas a uma tirania tendo em vista que as grandes diferenças entre elas dificultava um governo justo central.

Entretanto, naquele momento, era preciso abrir mão desses poderes locais em prol de um benefício geral maior. É diante disso que Hamilton afirmava que era o momento de deixar de lado pequenas paixões e focar as atenções na real diferença entre um governo e uma simples liga, entre um governo parcial e um governo geral, entre um governo de todos e um governo de alguns apenas, finalizando que era o momento de trocar o amor individual do Estado pela Federação (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 15-16).

Assim, em 1787 os 13 Estados Norte-americanos enviaram representantes locais que se reuniram na Pennysilvania, na Convenção Constitucional da Filadélfia para discutirem a reforma do Estado e aprovarem um novo contrato social (RODRIGUES, 2003, p. 20). Esta tratava-se de um sistema novo de Governo e Estado e estabeleceu a forma Federalista de estado para os Estados Unidos da América, onde cada estado lançou mão de certa parte do seu poder repassando-o para um órgão central, a União, que seria a responsável pela unificação e centralização do poder. Entretanto, houve uma influência da corrente estadista que concedeu uma certa autonomia política aos estados membros, assim, os estados membros seriam autônomos entre si, dentro da Federação. A Constituição Norte-americana foi o ponto de chegada, o último ato da revolução americana assim como o marco do federalismo no mundo.

A Constituição Norte-americana estabeleceu o sistema de divisão tripartite de poder, onde este seria dividido entre os poderes legislativo, executivo e judiciário e um observaria o outro através do sistema de *check and balance*, freios e contrapesos. Pela Carta Magna de 1787, o estado norte americano foi organizado de forma que teriam uma administração federal que dividia os poderes entre legislativo, executivo e judiciário, além de um congresso nacional, representante do legislativo federal e um tribunal federal, responsável pelo poder judiciário. Abaixo, teriam também essa mesma divisão de poderes e representação no campo estadual. O sistema de governo estabelecido foi o presidencialista, onde o presidente seria o chefe do executivo federal. No âmbito estadual, esse papel seria exercido pelo governador do estado. Os Estados possuem sua própria Constituição e têm autonomia para constituir seus próprios governos. Assim, os estados, nos Estados Unidos da América, por influência da corrente estadista, têm até os dias de hoje, poderes consideráveis (RODRIGUES, 2003, p. 21).

Ao observar a formação do estado norte americano, é possível evidenciar que federação deste país é composta pela administração federal e estatal, ou seja, é uma divisão

bidimensional, não existindo, com força de ente político, a figura do município. A divisão do poder é apenas feita entre a união e os estados membros, podendo existir a figura do município apenas como divisão administrativa.

Ideologicamente, é possível dizer que os pilares do federalismo norte americano desenvolvido por Hamilton, Madison e Jay (2003) foram baseados nos pensamentos do filósofo francês Montesquieu. Este foi o primeiro a utilizar o termo República Federativa e Hamilton (2003), diversas vezes em suas argumentações reproduziu a ideia de Montesquieu afirmando que os homens só teriam paz quando se organizassem de forma diferente, sendo essa forma o governo federativo. O modelo de divisão tridimensional de poder, executivo, legislativo e judiciário, que é o pilar do federalismo norte americano foi criado por John Lock e desenvolvido por Montesquieu com a finalidade de evitar o poder absoluto nas mãos de um soberano e, dessa forma, garantir liberdade dos indivíduos (CEZARIO, 2010, p. 1).

Assim, embora a Constituição Norte-americana tenha sido a primeira no mundo a positivar a forma federalista de governo, não é correto dizer que suas ideias são originárias, pois, na verdade, elas reproduziram pensamentos criados por filósofos anteriores à sua criação, como John Locke e Montesquieu.

O sistema de freios e contrapesos, incorporado na Constituição Norte-americana foi desenvolvido por Montesquieu em seu livro 'O Espírito das Leis', lançado em 1748. O que o filósofo e os federalistas temiam era o abuso de poder e por isso visavam evitar que este ficasse nas mãos de uma só pessoa. A divisão tripartite do poder foi estabelecida com base nesse pensamento e o sistema de freios e contrapesos (*check and balance*) surgiu como forma de um poder controlar o outro, evitando, assim, abusos. Dessa forma, como a função do poder legislativo consiste em criar leis, o executivo só poderia agir em conformidade com estas. E

este por sua vez pode interferir ou vetar projetos de leis que estejam no congresso ou em assembleias estaduais. O judiciário é responsável pela guarda e bom cumprimento da Constituição, assim, ele pode declarar ilegal ou anular atos que estejam em desconformidade com aquela praticada pelos outros dois poderes (SILVA, 2011, p. 1).

Estabelecendo o federalismo como forma de estado e com as características mencionadas acima, surgiu a Constituição Norte-americana de 1787. Esta é considerada o marco do federalismo no mundo, pois foi a primeira carta magna com essas características. Como foi visto essa forma de governo não teve seus ideais criados pelos constitucionalistas americanos propriamente ditos, mas sim pelos filósofos europeus John Locke e Montesquieu, sendo os federalistas responsáveis apenas pela sua formalização positiva. Entretanto, não se pode negar a importância destes no cenário mundial, pois o modelo de constituição norte-americano foi copiado por diversos países no mundo inteiro, inclusive pelo Brasil.

2.2 AS DIMENSÕES DO FEDERALISMO

Federação consiste em um Estado Soberano que é formado por autônomas entidades territoriais que se autogovernam, ou seja, possuem seu próprio governo. Essas entidades territoriais são autônomas e independentes entre si, sendo vinculadas ao ente federal. Uma federação é edificada por uma constituição. O sistema do federalismo de governo, que é aquele em que vários Estados se juntam formando um Estado Federal, mantendo, contudo, sua autonomia, precisa de uma Constituição Federal formal que o estabeleça. Pelo conceito de soberania estabelece-se a situação de independência de um Estado sobre os outros, tendo em vista que todos tem poder soberano acerca do seu povo e território. Já pelo de autonomia, pode se extrair que é deferido a entes nacionais o exercício de direitos próprios relativos a seus

territórios e competência, sendo, contudo, submetido ao poder soberano que governará as relações internas e externas do ente nacional como todo.

A confederação consiste na união permanente de Estados Soberanos, que normalmente se juntam para tomar alguma posição ou adotar alguma ação contra outros estados. Diferentemente da federação, a confederação não precisa de uma constituição para ser criada, podendo ser por via de tratados ou por outros meios. Ela tem como ponto principal a soberania dos Estados. Desta forma, não tem poder para criar normas obrigando os Estados a cumpri-las, para ser obrigado a cumprir uma norma, o estado precisa tê-la aprovado. Historicamente, a confederação constitui, muitas vezes, uma fase prévia para criação da federação em um Estado.

O Estado unitário é marcado pelo governo único sob todo o território estatal, tendo apenas um poder legislativo, um poder executivo e um poder judiciário. Nesse tipo de Estado, o poder é central, podendo ser apenas alegado à divisões administrativas menores, como prefeitos ou governadores. Dessa forma, a federação é considerada um meio termo entre o Estado Unitário e a Confederação.

Nos seus discursos para acabar com a Confederação e criar um Estado Uno, Federalista, o constituinte americano Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 92) falou em tom de crítica à organização americana da época que:

Concede-se que falta energia ao governo dos Estados Unidos, e apesar disso não se lhe querem conferir os poderes necessários para dar-lhe esta energia que lhe falta! Pretendem-se coisas contraditórias e inconciliáveis: quer-se aumentar a autoridade federal, e não se quer diminuir a autoridade dos Estados! Quer-se a soberania da União e uma independência absoluta nos membros! Enfim, por uma afeição cega para um governo monstruoso, quer-se elevar um império no império.

Com isso, o autor critica a organização americana da época, onde os Estados brigavam para ter mais poder, tendo dificuldade de cedê-lo a um ente federal.

O federalismo é a forma de estado que reúne as diversidades encontradas nos territórios em um corpo político uno e é, por isso, considerada uma excelente forma de conservar as diferenças presentes nas unidades da federação (ARAÚJO, 2009, p. 10).

Na verdade, se existe um acordo que fará as partes se unirem em um todo é por que há partes distintas, com características como língua, cultura, território ou etnia próprias. Essas características peculiares de cada unidade federativa é chamada de assimetria entre elas. O federalismo pode existir como forma de manter unidas as partes diversas do território de um país, que é o chamado federalismo defensivo ou então com a finalidade apenas político administrativa de divisão poderes, como forma de organização de distribuição das divisões, como é o caso da Alemanha. Quanto à formação histórica do federalismo, pode se dar por movimento centrípeto ou centrífugo.

O primeiro foi o que ocorreu nos Estados Unidos, e é quando vários estados independentes, com autonomia própria se juntam para formar um Estado superior unitário, é por aglutinação e explica por que os Estados-membro Norte-americanos até hoje tem mais autonomia em relação ao Estado Federal do que o brasileiro, por exemplo. Já a formação do federalismo centrífugo ocorre por movimento diverso, ele é de dentro para fora e se concretiza quando um grande Estado Unitário se reparte internamente, ou seja, ele divide seu poder de competência uno entre os territórios que o compõe, essa foi a formação do federalismo brasileiro.

O binômio simetria/assimetria é muito importante para o federalismo, visto que são as diferenças entre as partes que fazem da união entre elas uma federação. Existem dois tipos de simetria: horizontal e vertical (ARAÚJO, 2009, p. 13).

A primeira consiste na comparação entre os estados entre si, quanto as normas e instituições adotadas por eles enquanto a segunda é a comparação dos estados com a pessoa política união, quanto a constitucionalidade e semelhança das normas adotadas pelos estados. Os Estados Unidos é um grande exemplo de federação assimétrica, lá a formação de instituições e normas são peculiares de cada Estado, estes que tem autonomia, considerada por eles uma dádiva lhes concedida pela constituição, para criar normas internas e estabelecer sua forma de administração como bem entenderem (ARAÚJO, 2009, p. 14).

A assimetria americana é classificada como assimetria de jure, que é aquela em que é dada poder de normatização a cada estado. A assimetria também pode ser de fato, qual seja, aquela que diz respeito às diferenças encontradas entre as regiões por questão de raça, território geográfico, riqueza etc. A constituição formal da assimetria pode ser feita através de uma imposição nesse sentido feita pela lei do Estado ou então pode surgir da ausência de uma lei, pois havendo ausência de uma norma nesse sentido, a assimetria entre os Estados-membro surgiria automaticamente, como consequência.

Segundo Ferreira (1995, p. 262):

O Estado Federal é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos Estaduais, de sorte que a União tenha supremacia sobre os Estados-membro e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União.

A característica essencial do Estado Federal é a execução sob o mesmo território e povo das normas de dois governos diferentes, quais sejam, o federal e o estadual. No caso do

Brasil, o Estado Federal exercerá tudo que lhe foi atribuído pela CF/88 e terá o poder de representar o Estado Unitário no plano internacional, buscando seus interesses e defendendo-o, enquanto que os Estados-membro exerceu toda competência que não lhes foi vedada pela Constituição Federal nem por ela estabelecida como privativa da União.

2.3 HISTÓRIA DO FEDERALISMO NO BRASIL

O Brasil passou por três fases históricas distintas política, jurídica e ideologicamente, que serão examinadas adiante e cada uma contribuíram para a saída da monarquia e chegada ao Estado Liberal que temos hoje. É inegável, que a história de cada estado não tem apenas forte influência, mas é fator determinante no estabelecimento da forma de estado e de governo que este irá adotar. O Federalismo no Brasil surgiu por desagregação, que acontece quando um estado unitário divide suas competências internamente, descentraliza seu poder, sendo nesse caso a centralização maior, pois o ente central recebe a maior parte do poder.

O Brasil foi colonizado por Portugal, monarquia absolutista que dividiu o território brasileiro administrativamente em capitanias. Estas eram governadas pelo donatário, pessoa escolhida pelo rei para administrá-las. Os donatários tinham poder de vida e morte sobre a capitania e quem lá estava, ou seja, o poder era todo centralizado na mão do donatário. Após os Estados Unidos obterem sua independência em 1776 iniciou-se período de revolução no Brasil, então uma colônia portuguesa, que acarretou na chamada Inconfidência Mineira, revolução ocorrida em 1789 que foi a primeira conspiração com objetivo claro de separação e rompimentos dos laços coloniais. Esta foi seguida pela Conjuração Baiana em 1798, que propuseram proposta de revolução social. Em 1808 a família real portuguesa mudou-se para o

Brasil e em 1815 este foi elevado à categoria de Reino Unido, abolindo o regime colonial (KOSHIBA, 2003, p. 276).

No período colonial, a coroa portuguesa dividiu o território brasileiro administrativamente em capitanias, a quem fez doações e foi transformada em 1821 em Províncias. Essas eram divididas geograficamente e não tinham homogeneidade sócio econômica, não assumindo, naquele momento, uma identidade.

Em 1822 o Brasil tornou-se independente de Portugal e em 1824 ganhou a sua primeira Constituição. Em 1821, por causa da Revolução do Porto, em Portugal, D. João VI, então rei foi obrigado a retornar ao seu país, ficando como regente D. Pedro, a quem foi transferido todos os poderes pelo rei. O Brasil tinha ainda status de Reino. Nesse período, o Brasil distanciou-se de Portugal. Em 1821 publicou-se decreto onde Brasil perdia status de reino, ficando subordinando à Portugal em vários aspectos, o que causou bastante revolta na então população e levou D. Pedro pronunciar decisão de ficar no País em 9 de janeiro de 1822 (Dia do Fico). Diante desse cenário de revoluções e busca de um rompimento com a monarquia, D. Pedro pronunciou em 7 de setembro de 1822 a Independência do Brasil (KOSHIBA, 2003, p. 277).

2.3.1 O constitucionalismo do império

O Constitucionalismo do Império tem início em 1822, momento em que o Brasil torna-se independente de Portugal e vai até 1889, quando o país imperial sofre golpe de Estado militar contra governo centralizador. Em 1822, antes da independência formal, foi convocada uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, sendo esta já um passo de constitucionalização do País. Depois, em 1823 instalou-se no Rio de Janeiro sob o comando do Imperador Constitucional Don Pedro I a Assembleia Constituinte, que foi, meses depois, no mesmo ano, vítima de golpe militar, dissolvendo-se.

Em 1824 foi outorgada por Dom Pedro I a Constituição Política do Império do Brasil. Esta manteve as mesmas divisões administrativas de Províncias, existentes na Colônia, e estabeleceu que a presidência delas seria feita por pessoas nomeadas pelo imperador, importante lembrar que tinha-se, neste momento, uma sociedade escravocrata. Com a Constituição, também referida como 'Constituição da Mandioca', o poder imperial ficou subordinado ao Legislativo (KOSHIBA, 2003, p. 280).

A primeira Constituição Brasileira, de 1824, teve forte influência francesa. Sua organização inspirou-se no modelo de repartição de poder de Montesquieu (O Espírito das Leis em 1748): Poder executivo, poder legislativo e poder judiciário. Entretanto, foi acrescentado, na Constituição Imperialista um quarto poder, o poder moderador, que era atribuído ao imperador e era considerado superior aos demais poderes, tendo o seu detentor dominação sobre estes. Também buscou-se conceder aos brasileiros direitos e garantias individuais, próprios da Constituição Francesa de 1791 (BONAVIDES, 2013, p. 363).

Quanto à questão de constitucionalidade, a Constituição Imperial só tinha dois artigos que dispunham sobre isso. O artigo 267 e 268, sendo Costa (2006, p. 126):

Art. 267. É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos e aos direitos políticos e individuais.

Art. 268. Tudo o que não é constitucional pode ser alterado pelas legislaturas ordinárias, concordando dois terços de cada uma das salas.

Estas eram as únicas disposições acerca de reforma da Constituição. O imperador, pela Constituição Imperial, acumulava dois poderes em suas mãos, o poder executivo e o poder moderador. Este era o maior poder existente, tendo mais prerrogativas do que todos os demais. Tinha-se, na verdade, um absolutismo mascarado por uma constituição.

Dessa forma, as províncias não tinham autonomia, sendo o poder totalmente centralizado nas mãos do imperador. Isso gerou revolta e em 1824 os pernambucanos lideraram

em confronto armado um movimento separatista chamado Confederação do Equador. Esse confronto foi seguido de outros como a Cabanagem (1833-1836), a Balaiada – (1838-1841) e a Revolução Praieira (1848), marcada por confrontos entre camadas dominantes pernambucanas. O período entre 1840 e 1868 foi marcado por uma luta pela reforma que tinha em vista a autonomia provincial e reforma eleitoral. A Guerra do Paraguai, conflito que envolveu Argentina, Paraguai, Brasil e Uruguai fez crescer no país a força dos militares, visto que graças a estes o Brasil venceu a guerra. Essa entrada dos militares no cenário político fez com que os conservadores perdessem sua força. Em 1888 a escravidão foi abolida, ficando suspenso o regime imposto pela Constituição de 1824. Em 1889 o império caiu, sendo proclamada em 15 de novembro de 1889 a República (KOSHIBA, 2003, p. 280).

2.3.2 O constitucionalismo da primeira república

Em 15 de novembro de 1889 foi declarada a Proclamação da República. Saiu-se aí do período Imperial e entrou no Republicano, que mantém-se até hoje. A primeira República durou daí até 1930 e é também chamada de Era Vargas, pois teve como governante por muitos anos Getúlio Dornelles Vargas. Nesse momento da história, a sociedade escravocrata foi substituída pelos imigrantes italianos que trabalhavam arduamente nas lavouras cafeeiras.

O constitucionalismo da Primeira República constitui a segunda fase do constitucionalismo brasileiro e com ele alterou-se a forma de pensamento, valores e forma de organização do poder. Enquanto o constitucionalismo do Império tinha influência das constituições europeias, de filósofos europeus como Montesquieu e do parlamentarismo inglês, a República tem seu pensamento todo inspirado pelos Estados Unidos da América. Rui Barbosa, constituinte de 1891 era grande admirador da Constituição Norte-americana e

importou diversos pensamentos desta para a segunda Constituição Brasileira (BONAVIDES, 2013, p. 365)

A Nova Constituição estruturou o Estado Brasileiro de maneira completamente divergente da forma Imperial. Estabeleceu para o Brasil o sistema republicano, o qual é adotado até hoje, a forma de estado federativa, que também é a forma de estado que organiza o País até os dias atuais, a forma presidencial de governo e estabeleceu uma suprema corte. Esta é o Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte jurisdicional brasileira que foi criada na república mais precisamente em 1890 pelo Decreto nº 510. Rui Barbosa (O Supremo Tribunal Federal na Constituição Brasileira 1914) teve grande contribuição atribuindo ao STF a função de controle de constitucionalidade das leis e atos dos outros poderes além de criar o *Habeas Corpus* para assegurar o direito de ir e vir dos cidadãos contra ilegalidade, coação ou abuso de poder. Assim, o jurista Rui Barbosa teve grande influência no ordenamento jurídico brasileiro e sua organização de estado, sendo, por isso, tão reconhecido nacionalmente.

A Constituição de 1891 pregava valores individuais como de liberdade e trazia para o Brasil o modelo ideal de República pregado nos Estados Unidos. Ela visava romper de uma vez por todas com os abusos da monarquia e descentralizar o poder, idealizando um Estado Liberal brasileiro. Essa Constituição durou de sua promulgação até a revolução ditatorial de 1930 (BONAVIDES, 2013, p. 366).

2.3.3 O constitucionalismo do estado social

A terceira fase do constitucionalismo brasileiro é marcada por revoluções, governos ditatoriais, golpes, crises e suicídios de presidente. Em 1934 foi promulgada a terceira Constituição Brasileira que viveu apenas três anos sendo derrubada em 1937 devido as pressões e contradições ideológicas da época. Esta constituição teve como base fundamental

a instituição de direitos sociais aos cidadãos. Já a constituição de 1937, também chamada de Constituição do Estado Novo além de acrescentar direitos sociais teve como característica centralizar o poder para o presidente da república, acrescentando-lhe prerrogativas (BONAVIDES, 2013, p. 367-368).

Em 1945 o Brasil sofreu um golpe de estado, sendo instalada a terceira República com a promulgação da Constituição de 1946, esta que veio logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, momento em que os regimes totalitários foram derrubados no mundo, tenta retomar um regime democrático, buscando a justiça social e formando as bases do Estado de Direito Social. Essa Constituição ficou em vigência até a revolução militar de 1964. A partir daí o país passou uma era de 20 anos sendo governado por militares (BONAVIDES, 2013, p. 367-368).

Nesse período foram promulgadas duas Constituições, uma em 1967 e outra em 1969, ambas tinham como preocupação principal fortalecer o poder do executivo e também acrescentavam direitos sociais. Entretanto, é válido constar que elas tinham um falso moralismo, o governo militar vendia a informação de que estava governando legitimamente, com base princípios sociais, eles propugnavam essa ideologia, quando na realidade o seu governo era cheio de violência coações e contradições (BONAVIDES, 2013, p. 367-368).

O constitucionalismo do Estado Social trouxe em seu seio os direitos fundamentais da pessoa humana, até então nunca dado tanta importância no País. Essa fase da história se preocupou em estabelecer, positivar direitos humanos inerentes ao cidadão, dando a estas garantias e prerrogativas não existentes nas constituições anteriores. O Estado Social brasileiro, que surgiu neste momento da história teve forte influência alemã, se inspirando na

Constituição de Weimar e estabelecendo novos direitos aos indivíduos cujo destaque era a questão social (BONAVIDES, 2013, p. 367-368).

Esta fase constitucional, que importou ideias weimarinas estabeleceu no Brasil um Estado Social. “Foi indisfarçável a ressonância da Constituição de Weimar nos textos brasileiros de 1934 a 1946, os quais tiveram na mesma um reluzente espelho” (PILAU, 2003, p.116).

Foi também neste momento que surgiram diversos direitos conferidos ao cidadão brasileiro de suma importância até hoje como o salário mínimo, as férias remuneradas, a indenização ao empregado demitido sem justa causa, a assistência às famílias com muitos filhos, a participação obrigatória e direta do trabalhadores nos lucros da empresa, a instituição da Justiça do Trabalho, entre outros. Assim, o Estado Social teve papel crucial na emancipação política e social brasileira, trazendo as bases para que se pudesse, posteriormente, em 1988 firmar a constituição cidadã que temos hoje (BONAVIDES, 2013, p. 369).

A figura do Município com apenas surgiu como parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil com a Constituição de 1988. Ele ganha autonomia indubitável e passa a integrar a dimensão trilateral do novo modelo federalista do País. O município no Brasil recebe com a Constituição Cidadã (1988) uma autonomia jamais alcançada por ele nas constituições anteriores brasileiras e no mundo (BONAVIDES, 2013, p. 346).

3 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1 DIVISÃO FEDERAL DE COMPETÊNCIA

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e tem como fundamentos a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e livre iniciativa e o pluralismo partidário, segundo o artigo 1º da CF. Dessa forma, as entidades que compõe nosso Estado Federal são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A Constituição Federal de 1988 adotou a República como forma de governo, a Federação como forma de Estado e o Presidencialismo como sistema de governo. Seus objetivos são construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, cor, raça, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BONAVIDES, 2013, p. 347).

A União Federal é formada pela congregação dos Estados-membro, sendo uma unidade federativa que se forma, pelo Pacto Federativo, da junção de partes. Ela tem capacidade de autogoverno, auto legislação e autoadministração, tendo, desta forma, autonomia financeira, administrativa e política. No plano internacional, a União é quem representa a República Federativa do Brasil.

Os Estados-membro possuem as mesmas capacidades da União, sendo também autônomos. Eles se organizam por meio das leis e constituições que promulgarem, devendo obedecer sempre as premissas da Constituição Federal. Seu governo assume a divisão entre os

poderes legislativos, feito pela Assembleia Legislativa, executivo, pelo governador e judiciário, pelos tribunais e juízes. Quanto ao número de deputados na Assembleia Legislativa, este deverá ser o triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e uma vez atingido o número de 36, acrescer-se-á tantos quantos forem os deputados Federais acima de 12 (Artigo 27 da CF).

Os Municípios são pessoas jurídicas de direito público interno compostos de autonomia. Na verdade, a questão da autonomia municipal é algo criado pela Constituição atual, nunca tendo o município tanto poder e independência anteriormente. Não existe em nenhuma outra forma de estado em toda história do mundo um grau tão alto de autonomia política e jurídica dado ao Município. Ele passou de uma figura política frágil para uma instituição jurídica e autônoma sólida. Essa autonomia é tão respeitada que é permitido até intervenção federal por parte da União caso ela não seja observada (BONAVIDES, 2013, p. 347).

A organização municipal é feita através de Lei Orgânica. Esta deverá ser votada em dois turnos com prazo de 10 dias entre o primeiro e segundo e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, tendo que estar de acordo com os princípios da Constituição Federal e Constituição do respectivo estado. A eleição do chefe do poder executivo e seu vice e dos membros do poder legislativo local é feita de forma direta, para mandato de 4 anos e simultânea em todo País, conforme o exposto no artigo 29 da CF.

O antigo Município Neutro que capitaneou o império e foi sede da Corte virou Distrito Federal com a Constituição de 1891, permanecendo capital da União. Com a CF/88 o Distrito Federal foi consagrado unidade federada autônoma, ente integrante da federação brasileira, e passou a possuir as mesmas capacidades dos Estados e Municípios, ou seja, de auto-

organização, autogoverno, autoadministração e auto legislação. Entretanto, as polícias civis, militares e corpo de bombeiro militar pertencentes ao Distrito Federal além do Poder Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público àquele órgão pertencente ainda serão mantidos diretamente pela União (art. 32, §4º; 144, §6º; 21, XIII e XIV, e 22, XVIII CF).

3.1.1 Competência político-administrativa

A competência político administrativa, não legislativa, diz respeito às funções do governo de cada ente federativo que compõe a República Federativa Brasileira e são especificados na Constituição Federal. A competência político administrativa da União Federal tanto pode ser exclusiva, caso em que é indelegável aos outros membros e está prevista no art. 21 da CF ou poderá ser comum, concorrente aos outros entes federativos, disposta no art. 23 da CF. No caso desta última, caberá à leis complementares estabelecer normas para cooperação entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, visando equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, segundo o parágrafo único do artigo 23 da CF.

A competência não legislativa dos Estados-membro pode ser comum, aquela mesma prevista no art. 23 da CF e concorrente aos quatro entes federativos ou residuais. Esta última consiste na competência que não lhes é vedada e que restar após a divisão de competência entre os outros entes da federação. Dessa forma, a competência residual do estado é as competências que não sejam da União, dos Municípios e do Distrito Federal (Art. 23 da CF).

Quanto aos Municípios, sua competência será comum, cumulativa entre os quatro entes e prevista no art. 23 da Constituição ou Privativa. Esta última é exclusiva e tem previsão

no artigo 30 da CF. Já a competência do Distrito Federal é apenas a comum do art. 23, concorrente entre todos os entes.

3.1.2 Competência legislativa

A competência legislativa consiste na competência de elaborar leis, definida pela Constituição. A União Federal legislará privativamente sobre as matérias dispostas no art. 22 da CF. É possível, entretanto, que os estados legislem sobre essas matérias caso a União o permita através de lei complementar.

A competência concorrente legislativa entre União, Estados e Distrito Federal está prevista no art. 24 da CF. Neste caso, a União deverá elaborar normas gerais e caso não o faça, os Estados e Distrito Federal terão competência legislativa plena para fazer. Compete à União legislar expressamente sobre matérias tributárias previstas no art. 153 da CF. A União assume papel de suma importância no direito tributário e grande parte dessa força legiferante se dá em razão das competências residual e extraordinária outorgadas a esta pessoa política pelo artigo 154 da CF (CARVALHO, 2011, p. 281).

A competência residual da União está prevista no art. 154, I que dispõe que mediante lei complementar, impostos que não sejam de competência privativa da União e que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos outros discriminados na Constituição Federal poderão ser instituídos pela União. Já a competência extraordinária da União está tratada no artigo 154, II da CF e diz respeito a possibilidade desta pessoa política instituir impostos em caso de guerra externa, que deverão ser suprimidos gradativamente, uma vez cessada a causa de sua existência (CARVALHO, 2011, p. 281). Os Estados-membro tem capacidade para legislar as leis e a Constituição que o organizará, segundo o artigo 25 da

CF. Eles também terão competência residual, ou seja, legislarão sobre tudo que não lhes for proibido e não for de competência expressa dos outros entes. Pelo parágrafo único do art. 22 da CF, a União poderá permitir que os estados legislem sobre sua competência exclusiva, através de lei complementar. Caso isso ocorra, estes terão mais esta competência. Ademais, os Estados-membro legislarão em concorrência com a União sobre normas específicas, enquanto aquela legislará sobre normas gerais e, caso ela não o faça, estes ainda poderão agir suplementarmente, editando normais gerais sobre o tema, entretanto, caso a União venha a legislar, as normas feitas pelo estado terá sua eficácia suspensa no que contrariar a lei federal (CARVALHO, 2011, p. 281).

Os Municípios tem competência para criar a Lei Orgânica que o organizará (Art. 29 da CF). Estes também são os únicos que poderão legislar sobre o interesse local, necessidades peculiares de seu território, de acordo com o artigo 30, I da CF. Pelo mesmo artigo, inciso II, competirá aos Municípios suplementar a legislação federal no que for de interesse de sua localidade. Por último, é de competência exclusiva municipal criar o plano diretor de sua cidade, instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana. Este tem que ser aprovado pela câmara municipal e é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Já quanto ao Distrito Federal, a este são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. (Artigo 32, § 1º CF).

3.1.3 Competência em matéria tributária

Um dos principais princípios observados pelo direito tributário brasileiro é o da Legalidade, através do qual, para que uma norma jurídica inaugural seja posta no ordenamento jurídico é preciso que haja lei, emanada de autoridade competente, a prevendo. A competência

legislativa tributária foi estabelecida pelo constituinte originário e contempla a prerrogativa de criar normas principais e acessórias em matéria tributária. Competência significa poder de produzir normas, assim o ente federativo, pessoa política poderá fazê-la ou não, respeitando sempre os limites constitucionais (CARVALHO, 2011, p. 139).

A União Federal tem competência para legislar sobre a importação de produtos de origem estrangeira, sobre a exportação para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados, sobre a renda e o provento de qualquer natureza, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários e sobre a propriedade territorial rural, conforme o exposto no artigo 153 da CF. Este último já foi de competência dos Estados e dos Municípios mas hoje é do ente Federal. A União também tem competência para instituir, através de lei complementar, impostos que não sejam os acima mencionados e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos outros descritos pela Constituição Federal. Essa é a chamada competência residual da União. Por fim, caberá também à União instituir impostos extraordinários, compreendidos ou não no campo de sua outorgação que serão suprimidos, uma vez cessadas as causas de sua criação. Deixando claro que esta última competência do ente Federal só ocorrerá na iminência ou no caso de guerra externa (Art. 154, I e II CF).

Os Estados-membro tem competência tributária mais restrita, lhes cabendo legislar apenas em três situações, quais sejam, sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos, sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e a respeito da propriedade de veículos automotores (Art. 155 CF).

A competência tributária municipal também se restringe a três situações. Estas são legislar sobre a propriedade predial e territorial urbana, sobre a transmissão intervivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens ou imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição e, por último, sobre serviços de qualquer natureza, que não sejam os de transporte interestadual e intermunicipal. Por último, o Distrito Federal poderá legislar tributariamente sobre tudo que for de competência dos Estados e dos Municípios, cumulando seis competências tributárias.

3.2 FEDERALISMO FISCAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O federalismo fiscal é formado a partir da divisão de competência em matéria tributária entre as pessoas políticas de direito interno. É característica do sistema tributário federado a paridade de distribuição dos recursos financeiros entre os entes públicos, em razão de seus serviços e gastos e a autonomia de todas as pessoas políticas para legislar e arrecadar seus tributos. A competência tributária nasce rigidamente limitada pela Constituição e a repartição de receitas é a uma maneira de transferir a renda oriunda de poder tributário de um ente político para outro, ajudando assim concretizar a garantia de direitos fundamentais (DIAS, 2006, p. 363).

O poder tributário é dividido no plano vertical e horizontal. Este último diz respeito a amplitude de domínio do ente sobre a atividade arrecadatória de tributo. A separação horizontal se divide entre o poder de legislar, competência legislativa tributária já vista neste trabalho, poder de administrar tributos, que compete a quem legisla sobre eles podendo esta pessoaárias que será de competência do judiciário. Já a divisão do poder tributário no plano vertical corresponde ao tridimensionalismo que marca o federalismo brasileiro e é a divisão de

competência tributaria entre a União, os Estados e Municípios, também já observados nesse trabalho.

Na Constituição Federal de 1988 buscou-se descentralizar a competência tributária. Houve um grande aumento dos recursos financeiros para os Estados e Municípios, tirando-os da União. Entretanto, não foi feita uma redistribuição complementar de serviços e encargos públicos, o que gera comprometimento na garantia de direitos fundamentais, estando o federalismo fiscal brasileiro distante de ser ideal (DIAS, 2006, p. 368).

3.2.1 Participação da união e seus repasses

O repasse de receitas e participações dos Estados e Municípios sobre as arrecadações da Receita Federal é importante instrumento para que o Estado Federal atinja equilíbrio/ financeiro. A repartição das receitas tributárias diz respeito à arrecadação dos tributos e não a competência para tributar, pois esta é indelegável. O sistema de repartição tributária teve início com a Emenda Constitucional nº 18/65 e confere aos Estados e Municípios maior volume de recursos. Os ajustes intergovernamentais acontecem especialmente pela repartição de receitas tributárias, ou seja, pela participação de um ente federativo menor sobre a arrecadação de tributos de ente maior (DIAS, 2006, p. 370).

A repartição poderá ser direta ou indireta. A primeira é feita pelo repasse da verba de um ente político para outro diretamente, mediante encontro de contas e está prevista nos artigos 153 § 3º, 157 e 158 da CF. Repartir-se-ão diretamente os seguintes impostos: IOF ouro, 70% de sua arrecadação será do Município e 30% do Estado, não ficando a União com nada. O IOF sobre ouro que for realizado no Distrito Federal fica 100% com ele; Imposto de Renda retido na fonte, quando a fonte pagadora for o Município, Estado ou Distrito Federal, estes entes ficarão com a totalidade do dinheiro arrecadado, não passando o para a União; 20% dos

impostos residuais serão repassados para os Estados e Distrito Federal; 50% do arrecadado sobre o Imposto sobre a Propriedade Rural é do município, ou Distrito Federal, que a propriedade se localizar e caso este opte por fiscalizar tal tributo, ficará com a totalidade deste; 50% do IPVA é do município onde o veículo for matriculado; 25% do arrecadado pelo ICMS será do município. Dessa percentagem, $\frac{3}{4}$ será distribuído por rateio e $\frac{1}{4}$ será disciplinado por lei estadual.

A participação indireta está prevista no artigo 159 da Constituição Federal e se dá a partir de fundos. Através do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, 21,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto de Renda é repassado para os Estados e para o Distrito Federal. Pelo Fundo de Participação dos Municípios, tema que será observado cautelosamente adiante, 22,5% do IPI e IR é repassado, por rateio, para os municípios. Existe também o Fundo para Programas de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio do qual, 03% do fundo do IPI e IR será repassado para o financiamento dessas regiões. Por fim, 29% do arrecadado sobre o CIDE combustível será repassado para os Estados e Distrito Federal, e, ainda, 25% dessa percentagem vai para os municípios.

3.2.2 Repasse devolutivo e compensatório

As transferências intergovernamentais são classificadas pelos autores Sérgio Prado, Waldemir Quadros e Carlos Cavalcanti em Transferências Compensatórias, Devolutivas e Redistributivas, esta última será observada no item seguinte.

As transferências compensatórias são as receitas transferidas como forma de compensar as perdas de receita entre os entes federativos. Elas são mecanismos que visam evitar o negativo impacto de mudanças operadas no sistema tributário na arrecadação dos

governos dos entes políticos (PRADO; QUADROS; CAVALCANTI, 2003, p. 47). Exemplo de transferência compensatória é o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados e as transferências decorrentes da desoneração aos produtos semimanufaturados, aos bens de capital e aos produtos para consumo próprio das empresas relativo ao ICMS, consoante Lei Complementar nº 87/96. (PRADO; QUADROS; CAVALCANTI, 2003, p. 20-21).

Já o repasse devolutivo diz respeito aos recursos que não tem conexão direta entre o fato gerador e a alocação da receita. Os governos que repassam tem apenas papel de arrecadador, pois transferem os recursos para os níveis inferiores de governos, sem condicionalidades (PRADO; QUADROS; CAVALCANTI, 2003, p.46). Cada ente federativo recebe uma parte da arrecadação total diretamente relacionada à sua capacidade fiscal (PRADO; QUADROS; CAVALCANTI, 2003, p. 20-21).

3.2.3 Repasse equilíbrio econômico ou redistributivo

O Estado Brasileiro tem como uma de suas premissas principais a dignidade da pessoa humana, prevista logo no artigo 1º, III da Constituição Federal. Assim, ele deverá garantir à sociedade e aos indivíduos brasileiros a efetivação de todos os seus direitos fundamentais. O governo fará isso por meio de programas governamentais e, desta forma, as políticas tributárias e financeiras devem ser formuladas visando esta concretização.

Vale adicionar que a urbanização modificou demograficamente o Estado Brasileiro, ocorrendo uma concentração da população nos municípios, o que demanda a maior prestação destes em serviços como saúde, educação e assistência social. Isso gerou uma carência municipal pois estes não possuem tanta capacidade para tais gastos (PAMPLONA, 2009, p.1).

Diante deste cenário, os repasses intergovernamentais da receita tributária entre os entes federativos tem a notória função de redução da desigualdade regional. Desta forma, por possuírem a função de equilibrar economicamente as sub-regiões do país, as transferências intergovernamentais devem ser estabelecidas de forma a garantir aos entes federativos autonomia financeira, que lhes possibilitará a atribuir condições sociais igualitárias aos cidadãos brasileiros.

3.3 DISTRIBUIÇÃO PELO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O Fundo de Participação dos Municípios é uma forma de transferência tributária definida pela Constituição de 1988 em seu artigo 159, I, 'b'. Ele teve origem na emenda constitucional número 18 de 1965, que exigia regulamentação por lei complementar, esta foi o Código Tributário Nacional de 1966. O FPM é composto de 22,5% da arrecadação do IR, de 22,5% da verba recolhida do IPI, ambos os impostos são de competência da União (SANTANA, 2013, p. 1).

O valor distribuído aos municípios pelo FPM é feito de acordo com o número de habitantes do ente federativo. Isto é um pouco injusto visto que pelo critério do coeficiente populacional, os municípios menos populosos são proporcionalmente beneficiados, pois há uma diminuição da receita per capita a medida em que aumenta o número de habitantes dos municípios (MENDES, MIRANDA, CÓSIO, 2008, p. 35). O FPM é uma transferência redistributiva, característica vista no item acima, tem uso incondicional, não tem contrapartida e é obrigatório pela União aos Municípios. A transferência é feita pelo Banco do Brasil, que creditará na conta de cada município o valor que lhe pertence pelos percentuais calculados pelo Tribunal de Contas da União até o último dia do ano anterior.

O fundo de participação dos municípios é uma forma de partilha da receita de impostos específicos, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, e não sobre a receita da união como um todo. Os critérios para a distribuição do FPM são os seguintes: capitais de Estado, Municípios do interior e reserva para os municípios de grande população. Os primeiros que consiste em Brasília, capital federal, e as capitais do Estado recebem 10%. Os Municípios não localizados nas capitais, ou seja, os interioranos, ganha parcela de 86,4%. Por fim, a reserva para municípios de grande população, que é conferida no valor correspondente a 3,6% do recebido pelo fundo é distribuída para municípios com população superior a 142.633 habitantes (MENDES, MIRANDA, CÓSIO, 2008, p. 35).

Uma grande vantagem do sistema de transferência intergovernamental pelo fundo de participação dos municípios é a sua independência de fatores políticos. O valor da parcela recebida por cada município já é prefixada, não podendo ser alterada por qualquer negociação política (MENDES, MIRANDA, CÓSIO, 2008, p. 35). Isso é um ponto bastante positivo em um país onde a corrupção política é frequente e o desvio de verbas por parte dos administradores impede, muitas vezes, a concretização das políticas públicas.

Por outro lado, há muitas críticas quanto a essa forma de repasse. Uma delas é a lacuna fiscal, segundo Mendes (MENDES, MIRANDA, CÓSIO, 2008, p. 38-39), que argumenta que deveria usar-se um modo de partilha que indicasse a forte demanda por serviços públicos dos municípios e também a capacidade fiscal de cada um deles. O mecanismo de partilha que estabelecesse a capacidade fiscal dos municípios já fixaria um limite aos de maior renda e indicaria a real necessidade de cada um deles por serviços públicos. Desta forma, o FPM teria maior capacidade de atingir a real necessidade dos municípios e, assim, reduzir as

desigualdades regionais e pessoais da renda, proporcionando o desenvolvimento de políticas sócias, especialmente a saúde e educação.

4 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

4.1 AUTONOMIA CONFERIDA AO MUNICÍPIO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Princípio da Autonomia Municipal está consagrado no artigo 30 da Constituição Federal e enquanto esta estiver em vigor ele terá garantia formal de ter assegurada sua autonomia. Esta significa ter o poder de dirigir com mãos próprias aquilo que lhe é próprio. Vale salientar que esta autonomia conferida ao Município é completa no que se trata de assuntos de interesse local. Houve uma ampliação na autonomia municipal com a Carta Magna

de 1988, visto que nas de 1967 e 1969 era preciso que se tratasse de assunto de peculiar interesse do município para que este tivesse autonomia. Hoje, qualquer município brasileiro é senhor absoluto daquilo que se tratar do seu interesse local (CARRAZA, 2003, p.153).

Sob a visão do direito, a autonomia municipal trata-se da possibilidade que a pessoa política Município tem de, dentro do limite constitucionalmente traçado, organizar livremente e sem interferências seu governo e promulgar suas próprias normas jurídicas. Diz, assim, que um ente é autônomo quando ele tem capacidade de prover privativamente seus cargos governamentais e competência exclusiva para tratar de assuntos do seu interesse local. Os municípios brasileiros elegem livremente seus prefeitos e sua administração é feita através de representantes do povo, por ele escolhido, que compõem a câmara e estabelecem leis por ela votadas (CARRAZA, 2003, p.153).

Como decorrência do Princípio da Autonomia Municipal cabe esclarecer que os Municípios são iguais entre si na seara jurídica. Dessa forma, um não pode se impor ao outro, há uma absoluta isonomia entre eles no federalismo brasileiro. É obvio que materialmente os Municípios não são iguais, o que pode ser necessário à organização e bom andamento de um pode não ser para outro, mas é por isso que a Constituição define a amplitude da autonomia a interesses locais.

O interesse local protegido constitucionalmente é o peculiar do Município mas não significa dizer que é exclusivo deste. Na realidade, o que beneficia um município serve de uma forma ou outra para melhorar o país como um todo. Por exemplo, se um Município investe em sua saúde construindo um novo hospital e contratando novos médicos foi um ato de interesse local, porém, não exclusivo, visto que a saúde pública é um bem constitucionalmente protegido que interessa também ao Estado Brasileiro como um todo (CARRAZA, 2003, p. 158).

Politicamente, a autonomia municipal confere ao município capacidade de estruturação dos poderes legislativos e executivo, além da determinação de ser inter-relacionamento. Este também se auto administra, podendo organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de seu interesse regional. Vale ressaltar que não há hierarquia entre as leis federais, estaduais ou municipais (FERRARI, 2005, p. 92).

Segundo Meirelles (1964, p. 50):

Só há hierarquia entre as leis, quando, por inexistir exclusividade de administração, as três entidades- União, Estado-membro e Município- regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual e esta à federal.

Vale salientar que a política de desenvolvimento urbano feita pelo Município, de acordo com as diretrizes gerais fixadas pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, objetiva ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Art. 182 da CF). Também é obrigatório para cidades com mais de 20,000 habitantes aprovar Plano Diretor, que é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, este que deve levar em conta o peculiar interesse da cidade (Art. 182, §1º). Esses artigos da Constituição confirmam a autonomia municipal e esclarecem que esta não deixa de ser uma forma de promover o bem estar social e concretizar direitos fundamentais conferidos aos cidadãos pela Constituição, como os de saúde e educação por exemplo, que demandam uma função por parte do Estado.

O município goza de autonomia constitucional de estabelecer seu governo, sua administração, cuidar dos assuntos de interesses locais e instituir impostos que seja competente, sendo assim, qualquer lei dos Estados-membro ou União que violar isso é inconstitucional.

Vale acrescentar também que eventuais excessos cometidos pelo município só pode ser freados pelo poder judiciário através de ação própria (CARRAZA, 2003, p. 162).

Em direito, pode-se observar que a importância de uma norma jurídica pode ser dada de acordo com o grau de severidade da sanção que seu descumprimento enseja. No caso da autonomia municipal, se um Estado-membro violar a autonomia de município localizado em seu território ele é passível até de intervenção federal, conforme o artigo 34, VII, 'c' da CF. Sendo assim, o Município brasileira tem a mais ampla autonomia, tendo alcançado com a Constituição Federal de 1988 posição de pessoa política igual aos Estados-membro e União (CARRAZA, 2003, p.163).

4.1.1 Competência dos municípios

Os municípios têm, de acordo com o artigo 23 da CF/88, competência para zelar pela guarda da Constituição, das leis da das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de

saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios e estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (Art. 23, I-XII, da CF).

A competência descrita no parágrafo anterior é concorrente entre os Municípios, Estados-membro e União. Caso algum ato praticado por estas duas últimas pessoas políticas prejudique o interesse local, o Município pode impedi-lo através de quaisquer ato administrativo capaz de fazê-lo. Sendo assim, é possível intervenção municipal nesta competência administrativa comum no sentido de evitar danos locais. Os municípios tem competência para cuidar livremente desses assuntos no âmbito local (CARRAZA, 2003, p.155).

4.1.2 A lei orgânica municipal

Todo município brasileiro tem direito constitucional a elaboração de uma Lei Orgânica que o organize. Esta equipara-se a uma constituição local. A Lei Orgânica Municipal, prevista no artigo 29 da CF 88, é elaborada pela Câmara dos Vereadores do respectivo município, ou seja, o constituinte municipal, e deve obediência apenas aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e do Estado em que o município se localize e a alguns ordenamentos citados nos incisos I-XII do artigo 29 da CF, quais sejam, o mandato do prefeito, vice-prefeito e vereadores deve ser de 4 anos e sua eleição tem que ser através de pleito direto e simultâneo realizado em todo país, os vereadores têm incompatibilidades e proibições mesmas dos componentes do Congresso Nacional, o Prefeito deve ser julgado perante o Tribunal de Justiça, entre outros (CARRAZA, 2003, p. 156).

A Lei Orgânica é a lei maior de um município e possuem maior positividade do que as leis ordinárias deste. Estas últimas somente serão válidas e legítimas se estiverem de acordo com o exposto na Lei Orgânica, sendo assim, esta é superior hierarquicamente no plano jurídico.

De acordo com o artigo 29 da Constituição Federal, a Lei Orgânica para ser aprovada exige quórum qualificado de dois terços dos membros da câmara em dois turnos com intervalo mínimo de 10 dias entre eles. Esse quórum é diferente do das leis ordinárias que são aprovadas com votação positiva da maioria simples da câmara de vereadores.

4.2 A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O artigo 105 da Constituição de 1988 prevê que a educação é um direito de todos os cidadãos brasileiros e dever do Estado e da Família. Educação significa o conjunto de procedimentos pedagógicos ou instrução, caracterizada como transmissão de conhecimento que acontecem no conjunto de relações sociais, especialmente nas escolas. Sendo assim, escola é o local de realização da educação que acontece dentro da sala de aula. Entretanto, a educação também pode ser considerada gênero do ato de educar, este que envolve o ensinamento de comportamentos éticos, práticas sociais e habilidades para controle do meio ambiente (MIZUNHAMI, 1986, p. 27).

A garantia da educação aos cidadãos cumpre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam, constituir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades

sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A Constituição da República em seu artigo 208 afirma que a educação deve ser prestada mediante a garantia do ensino fundamental obrigatório e gratuito, do atendimento educacional especializada para os portadores de deficiência, da educação infantil em creche e pré-escola para as crianças até 5 anos de idade, do acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, da oferta de ensino noturno regular e do atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Tal artigo da lei maior também garante que deve ser feita no país uma progressiva universalização do ensino médio gratuito. O §1º do artigo 208 da CF afirma ser o acesso ao ensino direito público subjetivo do cidadão brasileiro e seu não oferecimento pelo Poder Público caracteriza responsabilidade da autoridade competente, segundo o §2º do artigo 208 da CF (FERRARI, 2005, p. 92).

O artigo 212 *caput* da Constituição Federal dispõe que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. No seu artigo 212, §4º, a Constituição da República disciplina que o atendimento ao educando do ensino obrigatório fundamental, através de programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, será financiado através de recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. Para cumprir isto, os recursos para alimentação e assistência à saúde provêm de contribuições e outros recursos orçamentários enquanto o material escolar e transporte vêm

recursos proveniente de impostos. Sendo assim, reserva-se a aplicação de receita resultante de impostos para alcançar o dever imposto ao Estado com a educação (FERRARI, 2005, p. 92).

Vale ressaltar que a atividade financeira do estado trata-se da obtenção, guarda e gestão de recursos e ao final sua aplicação. Esta atividade não se inclui nos fins do Estado, porém para realiza-los é preciso que tenha recursos econômicos para isso. Ou seja, deve-se ter recursos econômicos para que seja possível implementação dos objetivos do Estado, isso faz com que surjam diversas atividades feitas pelo ente estatal com o propósito de arrecadar meios suficientes para concretização dos seus fins, para pagar a manutenção e funcionamento do Estado (BASTOS, 1991, p. 7).

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece que o ensino no País deve ser desenvolvido pelo sistema estadual, federal e municipal que o organizará seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Também, poderá ser feito por iniciativa privada desde que haja cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público, conforme os artigos 209 e 211 da CF. Desta forma, a União, Estados e Município tem competência concorrente para legislar sobre a educação e o ensino.

Contudo, vale salientar que compete à União legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional, de acordo com o artigo 22, XXIV da CF. Por diretrizes, entende-se o princípio estrutural do sistema. Caso esta não faça, os Estados poderão legislar de forma complementar sobre normas gerais, para que possa legislar plenamente de modo a atender suas peculiaridades. Já os Municípios, conforme o artigo 30, II da CF poderão complementar a legislação federal e estadual no que couber, ou seja, no que diga respeito aos assuntos de interesse local.

Segundo o artigo 23, V da CF, é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios proporcionar os meios de acesso à educação.

Para Silva (1984, p. 413):

Competência comum significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, um campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode ser exercida cumulativamente.

Por ser dotado de autonomia, o Município deverá promover o acesso à educação, cultura e ciência dentro dos assuntos de interesse local conforme entender dever ser feito. O município deve legislar acerca da educação e do ensino em sua competência complementar e para atender o interesse local para desenvolver e manter programas de educação na pré-escola, ensino fundamental e níveis mais elevados de ensino com a ajuda técnica e financeira da União e dos Estados. Ele deverá também legislar como exercício da sua autonomia sobre educação e ensino no que diz respeito ao seu interesse local. Sendo assim, o Município deve proporcionar o acesso à educação juntamente e de forma igualitária com a União os Estados e o Distrito Federal, legislando complementar e autonomicamente no que disser respeito ao interesse local. Os municípios poderão usar de sua autonomia, disposta no artigo 30 da CF para criar programas de acesso à educação, prevendo até ajuda técnica e financeira do Poder Público para realização deles. Caberá a cada município determinar os meios, dentro de seu interesse, para proporcionar à educação na sua localidade, devendo esta ser feita de maneira atender suas peculiaridades, levando em conta a situação geográfica, cultural e social do município, não havendo modelo pré-definido para isto.

4.3 A EDUCAÇÃO NA ATUALIDADE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

4.3.1 Legislação atual nacional sobre educação

A Constituição de 1988 determina que o direito à educação abranja acesso e permanência no ensino fundamental e padrão de qualidade de ensino. Seu artigo 211, §1º dispõe que a União deverá organizar o sistema Federal de ensino e financiar as instituições de ensino públicas federais, devendo exercer em matéria de educação função redistributiva e supletiva, para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, aos brasileiros, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A partir deste dispositivo constitucional, todas as demais leis, planos e diretrizes foram criados de maneira a atender a garantia de educação de qualidade mínima no Brasil. É o que acontece com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), com o Plano Nacional de Educação (PNE) e com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), discutidos a seguir.

4.3.1.1 Lei de diretrizes e bases da educação nacional

A Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é um instrumento em vigor no ordenamento jurídico brasileiro que tem como foco principal o dever do poder público com a Educação, o que compreende a educação básica, que é a infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A educação protegida nesta lei não diz respeito apenas ao ensino mas abrange também os processos formativos desenvolvidos na vida familiar, convivência humana e no trabalho. A educação tem como finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme o artigo 2º da LDB. Esta

lei ré enfatiza princípios constitucionais como a gratuidade do ensino público, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, a garantia do padrão de qualidade, entre outros.

4.3.1.2 Plano nacional de educação

O artigo 214 da CF/88 prevê a obrigatoriedade de uma lei estabelecendo o plano nacional de educação. Essa lei tem duração decenal e objetiva direcionar o sistema nacional de educação assim como definir diretrizes, metas e estratégias para assegurar o desenvolvimento e a manutenção do ensino em todos os seus níveis e modalidades (BRASIL, 2013).

O atual Plano Nacional de Educação aprovado para vigor no decênio de 2011 a 2020 tem como meta: universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de Educação Infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos; universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos; universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária; universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino; alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; oferecer Educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de Educação Básica; elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional; oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos na forma integrada à Educação profissional nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio; duplicar

as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta; elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta; elevar a qualidade da Educação Superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de Educação Superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores; Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores; formar 50% dos professores da Educação Básica em nível de pós-graduação lato e *stricto sensu*, garantir a todos formação continuada em sua área de atuação; Ampliar progressivamente o investimento público em Educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do País (BRASIL, 2013).

As metas que requerem expressamente a figura do município são: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam e Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar. Nestas o ente municipal terá participação expressa e fundamental, porém, em todas as outras metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, o Município terá função suplementar de cumpri-las, devendo sempre promulgar lei ou estabelecer diretrizes para alcançar os objetivos traçados pelo PNE em sua localidade (BRASIL, 2013).

4.3.1.3 Plano de desenvolvimento da educação

O Plano de Desenvolvimento da Educação foi aprovado em 2007 e tem como objetivo melhorar a educação no Brasil em um prazo médio de 15 anos. Tem como prioridade a educação básica, que vai do ensino infantil ao ensino médio, visando diminuir o analfabetismo no País.

O PDE define metas específicas para escolas de cada Estado e Município, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, buscando concretizar as diretrizes do Plano Nacional da Educação (BRASIL, 2011b).

A meta principal do PDE é instituir uma educação básica de qualidade no País. Investir na educação básica também é investir na profissional para que se tenha profissionais do ensino qualificados, além de envolver pais, alunos e professores e toda sociedade no processo de educação para que se possa obter o melhor resultado (BRASIL, 2011b).

4.3.2 Sistemas e planos municipais de educação

Diante da imposição da Constituição de que os municípios devem proporcionar os meios de acesso a educação, exposto no artigo 23, V da CF, e manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental, previsto no artigo 30, VI da CF, resta claro que essas implementações devem ser feitas através de planejamentos, a partir de análise das necessidades sejam estabelecidas metas e previstos meios, como recurso financeiro, para que estas sejam alcançadas. A Constituição Federal impõe a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Nacional de Educação, já visto em item anterior, porém, nada diz a respeito de obrigatoriedade de Plano Municipal. Contudo, para que sejam eficazes as ações do poder público municipal, é

preciso que elas sejam planejadas. Desta forma, é necessária a existência de plano municipal de educação.

Para elaborar os planos de educação, os municípios tem que respeitar e observar a Constituição Federal, especialmente a Emenda nº 14 que instituiu o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as Constituições Estaduais, além de ajustar a Lei Orgânica do Município à situação desejada.

Medidas básicas para elaborar um Plano Municipal seriam as seguintes: efetuar diagnóstico das reais necessidades educacionais do município, definir metas a serem alcançadas, estabelecer diretrizes que irão orientar a elaboração do plano, definir em cada setor suas metas e os meios financeiros disponíveis para atendê-las (SAVIANE, 1999, p. 132).

4.3.3 Orçamento municipal para educação

As prefeituras brasileiras tem que investir bem a parte do seu orçamento destinado à educação para que haja impacto positivo na rede municipal de educação. Contudo, os prefeitos e administradores municipais não tem liberdade de fazer absolutamente tudo que desejam e da forma que querem pois estão restritos a algumas regras. Há uma ordem constitucional que exige que 25% das receitas municipais resultantes de impostos e transferências sejam destinadas à manutenção e desenvolvimento da Educação (MANDELI, 2012).

Como já foi visto neste trabalho, os municípios tem que agir, prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, pois a meta primordial do governo é acabar com o analfabetismo no País. Também, é necessário que sejam logo atendidas as necessidades do

ensino obrigatório, no que se refere ao padrão de qualidade e acesso a todos. Desta forma, não é possível que um município invista em outra área da educação, como a universitária, por exemplo, sem que a educação básica seja antes atendida.

Vale lembrar que o Brasil é marcado por diversidade nos municípios, existem municípios e municípios. Enquanto alguns têm uma base econômica forte, produzindo renda altíssima como o Rio de Janeiro, por exemplo, que recebe bastante royalties do petróleo, mais de 90% dos municípios brasileiros de menos de 50 mil habitantes e sobrevivem de transferências orçamentárias, não possuindo orçamento próprio. A maior parte da renda que se destina a educação municipal vem do Fundo de Participação do Município – FPM e do ICMS dos Estados, porém também existem as transferências voluntárias do governo federal, que passam pelo Ministério da Educação e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (MANDELI, 2012).

4.3.3.1 Fundo nacional de desenvolvimento da educação – FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação é um fundo que fornece recursos para a educação básica, ele entrou em vigor através da Lei nº 11.494/2007, tendo vigência decenal e vinda para substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério- Fundef, que teve vigor de 1998 a 2006. Seu objetivo é aumentar os recursos na educação básica e distribuir melhor o investimento (BRASIL, 2012).

O FNDE é um fundo especial e de natureza contábil, ele é estadual, tendo um por estado mais o distrital, totalizando 27 fundos.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é formado, em sua maior parte, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação pelo artigo 212 da Constituição Federal, que estabelece em vinte e cinco por cento, o mínimo da receita resultante de impostos dos Estados e Municípios que devem ser investidas na manutenção e desenvolvimento do ensino. Também, sempre que em algum estado o valor despendido por aluno não alcançar o mínimo exigido nacionalmente, o FNDE receberá recursos federais para complementar (BRASIL, 2012).

O FNDE é composto em cada estado por 20% do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios, do ICMS, do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações, do ITCMD, do IPVA e de cota parte de 50% do ITR dos municípios, além das receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre todas essas fontes. Também haverá recebimento de verbas federais os estados onde arrecadação de recursos não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano (BRASIL, 2012).

Os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação são distribuídos automaticamente, não havendo necessidade de autorização ou convênios para isso, e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal. A distribuição do FNDE é feita com base no número de alunos da educação básica pública, os municípios recebem os recursos do FNDE com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, visto que este é seu âmbito prioritário (BRASIL, 2012).

4.3.3.2 Desvio de verbas educacionais nas prefeituras municipais

O Brasil, atualmente investe 5,7% do seu PIB em educação. Este é um dos percentuais mais altos entre os 42 países que fazem parte da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, dentre os quais estão o Reino Unido, Canadá, Rússia e a Alemanha. Contudo, apesar do alto investimento, o sistema educacional brasileiro ainda é precário, ficando atrás de muitos países que investem até menos. Um dos problemas do sistema educacional brasileiro é a ineficiência, havendo poucos profissionais qualificados, outro é o desvio de verbas educacionais. Apesar de um alto valor monetário ser destinado à educação, apenas parcela dele realmente é aplicado nela pois em um país altamente corrupto como o nosso, grande parte da verba educacional é desviada nas prefeituras, não atendendo o seu fim específico (OLIVEIRA, 2013).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, descrito no item anterior, recebe anualmente bilhões do Ministério da Educação para ajudar os municípios mais pobres, que tem arrecadação insuficiente a garantir uma educação básica a seus residentes. Todavia, não há fiscalização desse órgão pois a lei não designa órgão específico que faça isto, ficando o controle por conta de conselhos locais que sofrem pressão política, isto dá margem a muitas irregularidades como licitações fraudulentas, apresentação de notas frias e desvio de verbas.

O Ministério Público e Controladoria-Geral da União desenvolvem programas para tentar punir tais irregularidades. O programa de fiscalização da CGU em 2008 constatou que em 41% das prefeituras investigadas tinham licitações fraudulentas e 58% gastavam o dinheiro do FNDE da maneira errada. Algumas prefeituras como a de Bequimão no Maranhão fraudavam folhas de pagamento dos profissionais da educação, ficando estes sem receber seus salários. Também são usados pelas prefeituras documentos falsos para retirar saques da conta

da FUNDEB. No município de Arapicara, Alagoas foi detectado uso de dinheiro da merenda escolar para comprar até mesmo *whisky*, numa fraude que desviou a quantia estimada de R\$ 8 milhões (BRASIL, 2011^a).

Em estudo feito em municípios Alagoanos foi mostrado que entre dez ações penais por crime de responsabilidade contra ex-prefeitos, seis estão relacionadas com o ensino. O FUNDEB é um dos programas mais fraudados da região do nordeste, isto porque há uma enorme falta de controle sobre ele especialmente pelos conselhos locais, estes não funcionam pois são formados basicamente por pessoas ligadas ao Executivo municipal que estão lá justamente para não fiscalizar. Isto constitui uma corrupção geral dos governos municipais contra a educação, o que torna impossível a sua concretização no País.

O município de São Francisco no interior de Pernambuco é pequeno e sobrevive apenas de agricultura e dos repasses oficiais. Entre as principais irregularidades presentes nele está o superfaturamento do transporte escolar, havendo valores pagos em dobro a empresa contratada. Contratações irregulares para transporte escolar são muito frequentes nos municípios. Isso ocorre pois as prefeituras agem sem transparência e não há um déficit de fiscalização federal sobre o modo como os municípios usam os recursos oficialmente repassados para educação (BRASIL, 2011^a) .

O que ocorre é que a lei é omissa e o governo não consegue se entender sobre quem deve fiscalizar o dinheiro repassado pela União ao FUNDEB. Desta forma, por falta de fiscalização e pela má conduta dos governantes locais, o sistema educacional brasileiro não consegue ser plenamente efetivado e resta falho e ineficiente, havendo ainda no País um alto grau de analfabetismo e pessoas sem formação.

5 CONCLUSÃO

Após a análise do tema em estudo que buscou avaliar a autonomia municipal no federalismo fiscal da Constituição e da educação, com o objetivo de analisar os dispositivos constitucionais que determinam a competência dos entes federados para com a educação, com foco nos entes locais, assim como verificar os recursos lhes reservado para isto, para que, dessa maneira, pudesse ser identificada a real situação atual da prestação educacional pelos municípios brasileiros.

Observou-se que os Municípios Brasileiros possuem autonomia que lhes é conferida pela Constituição de 1988.

O Federalismo é a forma de governo adotada pelo Brasil e o federalismo fiscal diz respeito às competências para arrecadar e distribuir finanças entre os entes federais, quais sejam, União, Estados e Municípios. Estes possuem poderes legislativo e executivo próprio. Também, os entes federativos locais tem competência constitucional para arrecadar tributos, já especificados neste trabalho, além de receber repasses dos outros entes.

Desta forma, pela maneira formal que a distribuição de competência de arrecadação, fiscalização e distribuição de recursos é disposta na Constituição Federal, os Municípios deveriam ter condições de viver bem com os seus rendimentos e proporcionar aos seus habitantes boa qualidade de vida além de cumprir o dever do Estado Federal de concretizar os direitos fundamentais conferidos aos cidadãos brasileiros na Constituição Federal de 1988, como o direito a educação.

A Constituição Federal de 1988 dispõe um mínimo de receitas que os entes federados devem aplicar em educação, tendo em vista que essa é um direito fundamental do cidadão lhes conferido pela mesma constituição.

Existe também o Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação, no qual a União repassa verba para os Municípios investirem na educação. Assim, em tese, os Municípios têm recursos para oferecer uma boa educação aos seus habitantes, contudo, não é o que ocorre na totalidade do território nacional.

Dessa forma pôde ser identificado que o dificulta e impede o acesso de todos os cidadãos brasileiros a educação, não lhes sendo prestada como deveria ser pelos Municípios, segundo imposto na Constituição Federal de 1988, é a falta de fiscalização na distribuição de receitas para educação pelos Fundos, o que facilita fraude e corrupção e o desvio de verbas municipais para educação pelos poderes executivos locais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Labanca Correa. Jurisdição constitucional e federação. São Paulo: Campus Jurídico, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito financeiro e de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 1991.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Repasses do FUNDEB a estados e município não têm órgão federal que centralize fiscalização. Brasília, 2011a.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: Apresentação, histórico e funcionamento. Brasília, 2012.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. O plano de desenvolvimento da educação. Brasília, 2011b.

_____. Ministério da Educação. Plano nacional de educação - PNE. Brasília, 2013.

CARRAZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2011.

CEZARIO, Leandro Fazzolo. O espírito das leis (*L'ésprit des lois*) e o federalista (*the federalist papers*): características correlacionais em ambas e as influências de Montesquieu sobre os pensamentos de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison. CJB, jul. 2010. Disponível em: <www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.31426>. Acesso em: 04 abr. 2013.

COSTA, Hermisten Maia Pereira da. O protestantismo do Brasil: aspectos jurídicos, culturais e sociais de sua implantação: segunda parte. Revista Ciência e Religião: história e sociedade. São Paulo, v. 4, n. 4. 2006.

DIAS, Wladimir Rodrigues. O federalismo fiscal na Constituição de 1988: descentralização e recentralização. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1298, 20 jan. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9411/o-federalismo-fiscal-na-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 15 set. 2013.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Direito municipal. São Paulo: Afiliada, 2005.

FERREIRA, Pinto. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 1995.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista. Belo Horizonte: Líder, 2003.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. História do Brasil no contexto da história ocidental: ensino médio. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atual, 2003.

MANDELI, Mariana. Municípios devem gastar no mínimo 25% dos seus orçamentos com educação, todos pela educação. Brasília, set. 2012. Disponível em: <www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/24099/municipios-devem-gastar-no-minimo-25-dos-seus-orcamentos-com-educacao/>. Acesso em: 12 set. 2013.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; CÓSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Brasília, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

MIZUKAMI, Maria das Graças Nicoletti. Ensino: as abordagens do processo. São Paulo: EPU, 1986.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. Federalismo norte-americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento. Revista Jurídica de Toledo de Presidente Prudente- SP. v. 14, Intertemas, Presidente Prudente, 2009, p. 185-198. Disponível em: <www.intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/INTERTEMAS/articla/viewFile/2738/2516>. Acesso em: 31 mar. 2013.

PAMPLONA, Karla Marques. Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais constitucionais e desenvolvimento regional: uma análise em prol da efetividade dos direitos fundamentais. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2328. nov. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13860>>. Acesso em 17 maio 2013.

PILAU, Newton César. Teoria constitucional moderno-contemporânea e a positivação dos direitos humanos nas constituições brasileiras. Passo Fundo: UPF, 2003.

PRADO, Sérgio; QUADROS, Waldemir; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. Partilha de Recursos na Federação Brasileira. São Paulo: Fundap, 2003.

RODRIGUES, Luís Nuno. A Revolução Americana (1936-1787). Academia.edu, 2003. Disponível em: <www.academia.edu/197309/A_Revolucao_Americana_1763-1787_>. Acesso em: 30 mar. 2013.

SANTANA, Rubens. Modalidade de repasses do FPM reduz possibilidade de uma gestão municipal eficiente. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3341, ago. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22488>>. Acesso em: 20 maio 2013.

SAVIANE, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. Revista Educação & Sociedade. Campinas, ano XX, nº 69, 1999.

SILVA, Daniel Cavalcante. *Checks and balances* e conflitos políticos. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2867, 8 maio 2011. Disponível em: <www.jus.com.br/revista/texto/19065/checks-and-balances-e-conflitos-politicos>. Acesso em: 27 mar. 2013.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.