



O federalismo fiscal brasileiro: a viabilidade ou não dos pequenos municípios *Brazilian fiscal federalism: the viability or not of small municipalities*

*Hailton Gonçalves da Silva*¹

Aceito para publicação em: 03/04/2024

Área do conhecimento: Direito

DOI: 10.18378/rbfh.v13i2.10450

RESUMO: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é constituída pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, todos dotados de autonomia. Ao incluir os municípios como entes federativos, o federalismo brasileiro pretendeu descentralizar a gestão pública e o desenvolvimento social e econômico. Pequenos, médios ou grandes os municípios possuem competências a cumprir. Assim, a presente pesquisa pretende responder à seguinte indagação: diante do atual quadro do federalismo brasileiro seriam os pequenos municípios viáveis do ponto de vista fiscal? Trata-se de uma abordagem que defende a existência dos municípios, mesmo pequenos, como necessários para a boa, rápida e próxima prestação da gestão pública e promoção da cidadania. O que faz através do uso da metodologia bibliográfica. Conclui-se entendendo ser benéfica e estratégica para o federalismo brasileiro a existência dos pequenos municípios.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal; Pequenos Municípios; Autonomia.

ABSTRACT: The political-administrative organization of the Federative Republic of Brazil is made up of the Union, States, Municipalities and the Federal District, all of which have autonomy. By including municipalities as federative entities, Brazilian federalism intended to decentralize public management and social and economic development. Small, medium or large municipalities have responsibilities to fulfill. Thus, this research aims to answer the following question: given the current situation of Brazilian federalism, would small municipalities be viable from a fiscal point of view? This is an approach that defends the existence of municipalities, even small ones, as necessary for good, fast and close provision of public management and promotion of citizenship. What it does through the use of bibliographic methodology. It concludes by understanding that the existence of small municipalities is beneficial and strategic for Brazilian federalism.

Keywords: Fiscal Federalism; Small Municipalities; Autonomy.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inova ao incluir entre os entes federativos os municípios. Estabelecendo, então, que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é constituída pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

¹ Magistrado do Estado de Pernambuco. Mestrando em Direito Constitucional pelo PPGD UniBrasil, Curitiba/PR. Especialista em Direito Processual pela UnP, Natal/RN. E-mail: hailtongs12@gmail.com.

O Brasil, portanto, inova, por sua tradição municipalista, ao incluir os municípios como entes federativos, descentralizando, ainda mais, a administração pública. O que, em tese, é saudável para o fortalecimento do federalismo.

O grande problema foi que não foram estabelecidos critérios objetivos para um distrito se constituir município e emancipar-se. De tal modo, atualmente, tem-se no Brasil 5.568 municípios, dos quais 3.935 são municípios de até 20.000 (vinte mil) habitantes. Logo, 70,6% ou 2/3 se constituem em pequenas cidades².

Razão pela qual esta pesquisa procura responder à seguinte questão: diante do atual quadro do federalismo fiscal brasileiro seriam os pequenos municípios viáveis do ponto de vista fiscal?

De início, pensou-se que os pequenos municípios não seriam viáveis e que ao serem anexados a municípios maiores gerariam uma economia para o erário, mas ao longo da pesquisa, mudou-se de ideia, conforme se perceberá com a leitura.

Destarte, o objetivo principal deste estudo é verificar se os municípios pequenos conseguem realizar boas administrações públicas e promover a cidadania local.

A importância de se pesquisar a respeito do tema está em procurar trazer ao debate o assunto, tendo em vista, no momento, a tramitação da PEC do Pacto Federativo que pretende anexar os municípios de até 5.000 (cinco mil) habitantes e que não consigam comprovar capacidade de autossustentação aos municípios vizinhos maiores.

Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, através da leitura de livros e artigos. Tendo como referencial teórico autores como Carlos Eduardo Dieder Reverbel, Hely Lopes Meirelles, Aliomar Baleeiro, além de Luís Roque Klering, Alexandra Jochims kruel e Eduardo Stranz.

O trabalho aborda, em um primeiro momento, a origem da tributação; a seguir, as características do sistema federativo e do federalismo fiscal. Também aborda as peculiaridades do sistema federativo fiscal brasileiro, e, por fim, a repartição de receitas tributárias e sobrevivência dos pequenos municípios.

A ORIGEM DA TRIBUTAÇÃO

Nossos ancestrais a partir do momento em que começaram a se organizar socialmente já sentiram a necessidade de se cobrar alguma contribuição para a manutenção da estrutura,

² Fonte: Censo Demográfico de 2022, IBGE.

mesmo que fosse ainda bastante rudimentar.

Ao que tudo indica, a cobrança surge com o objetivo inicial de manter aquele membro da tribo que dedicasse seu tempo em benefício do grupo, notadamente, no tocante à proteção.

Em disputas para conquistas de terras ou para estender o território, quem perdesse teria que pagar tributos a quem vencesse, além dos despojos de guerra. Não é por acaso que tributo no latim significa “repartir entre as tribos”.

Aliás, o imposto cujo fato gerador consistia na derrota de um povo em combate com outro, na submissão a um império, nunca foi uma coisa de fácil aceitação pela população, pois comumente havia resistência ao pagamento e os responsáveis pela cobrança não eram bem-vistos e aceitos pela população³.

A respeito disso, nem Jesus escapou, pois há uma célebre orquestração por parte de nacionalistas e de partidários de Herodes em que se tenta fazer com que Jesus, o Cristo, entre em contradição no tocante ao imposto devido a César. O plano orquestrado tornava difícil e complicada dar uma resposta, pois se respondesse “sim” iria desagradar os nacionalistas e se respondesse “não” desagradaria os defensores do imperador romano, podendo gerar um conflito sem precedentes e desnecessário naquele momento.

Eis o diálogo, posto que ilustrativo do que ora se aborda neste artigo:

[...] - Mestre, sabemos que o senhor é honesto, ensina a verdade sobre a vontade de Deus e não se importa com a opinião dos outros nem julga pela aparência. Então o que o senhor acha: é ou não é contra a nossa Lei pagar impostos ao Imperador Romano? Mas Jesus percebeu a malícia deles e respondeu: - Hipócritas! Por que é que vocês querem me pegar em contradição? Tragam a moeda do imposto! Trouxeram a moeda, e ele perguntou: - De quem são o nome e a cara gravados nesta moeda? Eles responderam: - Do Imperador. Então Jesus disse: - Dêem ao Imperador o que é do Imperador e a Deus o que é de Deus (BÍBLIA, Mt 22, 16-21).

Assim é que se diz que os primeiros registros de cobranças de impostos foram encontrados na Mesopotâmia e datam de 4.000 a.C (Velloso, 2003). Nessa mesma perspectiva, Schoueri (2015, p. 17) assevera que “as mais primitivas formas de organização social já relatavam alguma espécie de cobrança para os gastos coletivos, como os dízimos, cobrados no século XIII a.C sobre frutos, carnes, óleo e mel”.

Um exemplo clássico encontra-se na narrativa de Samuel (BÍBLIA, 1 Sm 8), que no

³ No Império Romano esses agentes contratados para cobrar os impostos eram chamados de publicanos.

universo religioso muitos chamam de o *impeachment* de Deus. Samuel era um sacerdote, profeta e juiz das tribos dos hebreus, cujas tribos viviam uma verdadeira teocracia, pois se entendia que através de Samuel o próprio Deus governava o povo hebreu.

Ocorre que Samuel envelheceu e procurou colocar dois filhos como juizes das tribos; porém mal sabia que os filhos, ao contrário dele, interessavam-se mais pelas benesses do cargo do que em liderar e julgar o povo de forma imparcial. O que ocasionou um descontentamento geral.

Os líderes das tribos se reuniram e foram conversar com Samuel e pediram que ele constituísse um rei sobre eles, a fim de que fossem comandados por um monarca como eram os povos vizinhos.

Samuel tentou dissuadir os líderes tribais quanto ao intento ao explicar para eles os custos para manter a monarquia, mas não teve êxito pois eles queriam um governo semelhante às nações vizinhas, cujo rei guerreasse por eles.

Observe-se o que afirmou o juiz Samuel:

[...] O rei os tratará assim: tomará os filhos de vocês para serem soldados; porá alguns para servirem nos seus carros de guerra, outros na cavalaria e outros para correrem adiante dos carros.

Colocará alguns deles como oficiais encarregados de mil soldados, e outros encarregados de cinquenta. Os seus filhos terão de cultivar as terras dele, fazer as suas colheitas e fabricar as suas armas e equipamentos para os seus carros de guerra. As filhas de vocês terão de preparar os perfumes do rei e trabalhar como suas cozinheiras e padeiras.

Ele tomará de vocês os melhores campos, plantações de uvas, bosques de oliveiras e dará tudo aos seus funcionários.

Ficará com a décima parte dos cereais e das uvas, para dar aos funcionários da corte e aos outros funcionários.

Tomará também os empregados de vocês, o melhor gado e os melhores jumentos, para trabalharem para ele.

E ficará com a décima parte dos rebanhos de vocês. E vocês serão seus escravos (BIBLIA, 1 Sm 8,11-17).

Acredita-se que o texto acima tenha sido escrito por volta de 1000 a.C. Portanto, de fato, há muito tempo se entende necessária a cobrança de valores para manutenção das estruturas de liderança familiares e tribais inicialmente, tendo evoluído para estruturas de governos absolutistas ou não.

Pesquisar a respeito das origens da tributação é se deparar com a evolução da ideia do que hoje conhecemos por Estado. Evolução esta que vai acontecendo paulatinamente e mais de forma acidental do que de maneira pensada e planejada, na medida em que as estruturas e cidades vão ficando mais complexas e populosas.

A verdade é que até os fins da idade média os tributos eram vistos mais como castigo do

que como ato de cidadania. Era obrigação dos estrangeiros, de povos conquistados e sinônimo de não liberdade e de intervenção na vida privada.

É o que observa o estudo de Schoueri (2015, p. 19):

[...]. Na Grécia os tributos diretos apenas eram cobrados dos que não eram livres e dos estrangeiros, na forma de um imposto de captação (tributo de proteção), mas jamais dos cidadãos livres. [...] Também a Roma republicana baseava sua força financeira nas prestações dos povos vencidos, lançando mão do direito de pilhagem e tomada de terra [...]. Em síntese, o tributo era o preço da falta de liberdade.

Em nações como Egito, Grécia e Roma, dentre outras, havia um sistema até organizado para cobrança de tributos e para anotações das receitas.

Por outro lado, conforme observa-se na obra SEFAZ: Tributo à história (2006, p. 17):

Com a decadência das civilizações antigas e das transformações ocorridas na Europa Ocidental do século X ao XII, principalmente a descentralização político-administrativa no feudalismo, as políticas tributárias foram modificadas, embora mantivessem seu caráter de violência e opressão.

Assim, durante muito tempo na Europa Ocidental os monarcas não passavam de meros senhores feudais também, praticamente, mantidos pelos tributos que cobravam do uso de suas terras por parte dos vassallos; cujos reinados não eram de muita duração. E não interferiam nos tributos cobrados por outros senhores feudais.

Os tributos exigidos para sustento de exércitos reais para os embates e guerras eram contribuições extraordinárias e passageiras. Os tributos geralmente eram esporádicos.

Somente após a Guerra dos Cem Anos é que o imposto para sustento dos exércitos passa a ser uma contribuição obrigatória e permanente (o que não agradou os contribuintes), mas o exército passou a ser o exército da nação e não o exército do rei. E as duas monarquias envolvidas no embate (francesa e inglesa) saem fortalecidas e legitimadas após a guerra para, internamente, cobrar tributos dos súditos.

É nessa ocasião que na Europa Ocidental a monarquia volta a ter a simbologia de governo, de burocracia estatal, de força, de defesa, de representatividade de determinada nação.

E conforme observa-se no livro SEFAZ: Tributo à história (2006, p. 19): “os feudos foram perdendo a autonomia enquanto o poder passava para os monarcas absolutistas. A criação dos Estados Nacionais se coloca como uma exigência da emergente burguesia que se alia aos reis, garantindo os recursos, com pagamento de tributos”.

Ocorre que mencionada aliança não poderia durar muito, tendo em vista que os burgueses se viram contribuindo com impostos para manter o governo monárquico absolutista,

mas sem fazer parte dele, portanto, sem ter controle sobre o Estado ou Governo, apenas desfrutando de alguns privilégios até que o rei ou algum sucessor determinasse o fim de tais privilégios.

Acontece, então, a Revolução Francesa, que é uma revolução burguesa, que ocasiona a queda da monarquia enquanto abraça os ideais iluministas e a república.

Claro que isto vai influenciar na descentralização do governo, através da tripartição dos poderes bem como na cobrança de tributos, que passa a não ser suportada apenas por camponeses e burgueses.

Nesta perspectiva, afirma Baleeiro (2015, p. 83):

Para auferir o dinheiro necessário à despesa pública, os governos, pelo tempo afora, socorrem-se de uns poucos meios universais: a) realizam extorsões sobre outros povos ou deles recebem doações voluntárias; b) recolhem as rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado; c) exigem coativamente tributos ou penalidades; d) tomam ou forçam empréstimos; f) fabricam dinheiro metálico ou de papel. Todos os processos de financiamento do Estado se enquadram nestes cinco meios conhecidos há séculos.

Por outro diapasão, começa a evoluir a ideia de controle não só da arrecadação pública, mas também das despesas. E não apenas, mas, ainda, a necessidade de haver a contrapartida por parte do Estado responsável pela gestão dos tributos de não só servirem para manter a máquina burocrática do Estado, mas também devolver parte dos recursos ao povo através de políticas públicas.

CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA FEDERATIVO E DO FEDERALISMO FISCAL

O início deste capítulo, parte-se da ideia de Reverbel (2012, p. 57) de que o federalismo racionalizado teria surgido a partir do fim da idade média e início da idade moderna, como resposta à centralização política do poder anteriormente disperso entre os diversos feudos.

Trazendo, novamente, o que diz Reverbel (2012, p. 58):

A centralização do poder político ganhou relevo no pensamento do século XVIII, no qual se discutiram os riscos da monarquia centralizadora cair no despotismo. A República, pelo contrário, estava imune a este infortúnio; pois, de menor extensão territorial, não correria os riscos de uma administração de tamanhos continentais, pois o que toma as decisões em relação ao todo é facilmente fiscalizável, sofrendo, diretamente, as consequências de seu ofício. O risco da república não é perder-se para o centro, mas fundamentalmente a fragilidade, ou mesmo a facilidade com que seria invadida por uma força externa.

De tamanho reduzido, a república é facilmente invadida por uma república maior ou por uma monarquia de tamanho médio ou de tamanho continental. Este foi, no fundo,

o sentimento do século XVIII: proteger a república da força externa e evitar que as monarquias caíssem nos desígnios despóticos da força interna. A “federação”, associação ou união de repúblicas, parecia ser, à época, a solução para este problema: conciliando as vantagens da república e as vantagens da monarquia, e, a contrário sensu, eliminando os vícios de ambas.

Logo, as discussões a respeito do federalismo surgiram a partir do estudo de alternativas para um tipo de Estado que não voltasse a ser o que era antes na Europa, com forma de governo totalitário, déspota, de difícil fiscalização e responsabilização; quase sempre com aspiração imperial.

Este é o motivo por que se analisou os pontos positivos e negativos do modelo anterior a fim de se organizar um tipo de Estado diferente e factível.

Pensou-se então no federalismo como a união de estados que apesar de terem autonomia e governo local, também tivessem um governo central. O que seria bom, internamente, no tocante a serviços, atenção, fiscalização e responsabilização dos governantes. E, externamente, os estados federativos ficariam mais fortes, o que facilitaria a defesa e a política externa.

Federalismo, portanto, significa a reunião de vários estados ou unidades autônomas com governos locais para formar uma nação com um governo central. Na prática, a reunião da diversidade.

Por outro diapasão, para além do já dito aqui, observa Reverbel (2012, p. 51):

Necessário se faz traçar uma linha racional-evolutiva dos sentidos do federalismo. Inegavelmente, voltamos às ligas gregas e romanas para comprovar que o primeiro sentido da federação vem a ser o socionatural. A política grega já demonstrava que não somente o aclamado exemplo americano expressaria, absolutamente, o federalismo. Este transcende o tempo e o espaço norte-americano de 1787. Péricles, por exemplo, idealizava uma união de todas as cidades-estados-gregas. O federalismo, assim, abstraindo o nominalismo contemporâneo, encontrava-se na base da estrutura política grega e romana, dando sustentação à complexa organização dessas sociedades.

Justifica-se, desta forma, afirmar que antes da discussão e da implantação do federalismo americano muitos pesquisadores na Europa já escreviam sobre o federalismo, conforme já dito, dentre os quais destacam-se Althusius (1557-1638), visto como precursor do federalismo moderno; Montesquieu (1689-1755) e Rousseau (1712-1778).

Enquanto Althusius defendia um federalismo socionatural, centrado na natureza humana iminentemente gregária, Montesquieu defendia um federalismo racionalizado e, portanto, fulcrado no contrato para reunião de determinadas repúblicas.

Para Montesquieu (2005, p. 141-142), a força de determinada república estaria em não ser pequena nem grande demais, pois se pequena, facilmente, seria destruída por algum inimigo

externo, se muito grande perceria diante de vício interno. Ao contrário, sendo formada da união pactual de várias repúblicas estaria livre do vicio interior por causa do governo interno de cada uma delas, ao tempo em que alicerçada na reunião seria forte o suficiente para resistir aos ataques externos à semelhança das grandes monarquias anteriormente. Atribui-se a ele a criação do termo república federativa.

Pois bem. As colônias americanas se tornaram independentes em 1776, experimentando, inicialmente, um período como confederação, todavia, sem êxito; quando decidem se tornar uma federação do Estados soberanos em 1777, cujo objetivo, sem dúvidas, era se fortalecer na defesa contra eventuais ataques externos e ter uma melhor representatividade nas relações internacionais.

O tipo de federalismo estabelecido pelos americanos era verdadeiramente burguês, liberal, com pouca intervenção do governo central, competição entre os entes federativos (o que era incentivado e até salutar para o que se propunha). Talvez por tais razões, com a instituição, na prática, de um federalismo de Estados independentes e autônomos, veio a se tornar modelo para outras nações; sendo a primeira nação moderna a se organizar formalmente como Estados Federativos.

Inegável a importância da contribuição de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay na sistematização e na colocação em prática de um Estado Federativo moderno. Não sendo por acaso que são considerados os pais federalistas.

Convém, no entanto, não se esquecer que naturalmente não existe genitor sem uma genitora. A gestação do federalismo já vinha acontecendo há algum tempo, conforme já dito.

Digno de nota, também, que o federalismo estabelecido pelos americanos é dual, ou seja, pensado para a convivência, concomitante, de uma duplicidade de competências, a saber, Estado e União.

Veja-se, em resumo:

[...]. As linhas do federalismo republicano norte-americano podem ser definidas da seguinte forma: (1) Governo Central e governos estaduais, resultado direto da união de Estados autônomos; (2) Divisão dos poderes entre governo central e federal, com atuação restrita de cada um ao seu território; (3) Supremacia do poder nacional em detrimento do(s) poder(es) local(is); (4) bem como o reconhecimento de mecanismos de execução das leis.

O federalismo implantado nestes moldes converge, no todo ou em parte, para uma dualidade de competências, reforçando a natural competitividade dos norte-americanos que florescia juntamente com o espírito de liberdade demonstrado nas suas origens. Corpos independentes, individualistas e liberais podem ser sentidos desde os tempos da Confederação. Não esqueçamos que os conselhos dos pais federalistas foram sempre no sentido de unidade: reforçar os laços confederativos, evitar a natural desagregação, encontrar formas para que conseguissem aprovisionar

recursos à união, fatores, portanto, sentidos e incrustados no espírito dos norte-americanos [...]. (Reverbel, 2012, p. 91).

No tocante ao federalismo alemão, muito embora se diga tenha acontecido no pós guerra, com a Constituição de 1949, ocasião em que parte da Alemanha se organiza como democracia constitucional federal, percebe-se ao longo de sua história claramente a forma federativa de existir presente desde o Sacro Império Romano da Nação Germânica com a Liga Hanseática, além de outros exemplos, como os Príncipes Eleitores, Liga Renana (com a dominação Francesa), a Confederação Germânica e a Confederação da Alemanha do Norte.

Na Alemanha, tem-se um federalismo de origem monárquica, pode-se dizer, o que é perfeitamente possível, caracterizado pela cooperação entre os entes federativos. Tratando-se de entes com autonomia e independência, mas vinculados à unidade (cláusula pétrea). Observando-se bastante no modelo o exercício em conjunto de competências em comum.

Outra característica fundamental do federalismo alemão é a presença firme do governo executivo central com o objetivo comum de oferecer os mesmos bens e serviços públicos a todos, igualmente, não importando em que local a pessoa tenha nascido.

Por seu turno, o federalismo foi instituído no Brasil através da Constituição promulgada em 1891 (Séc. XIX), ocasião em que se adotou, também, a república como forma de governo, abandonando-se o regime monárquico.

Ao contrário do que aconteceu com as Colônias Americanas, no Brasil o federalismo nasce de um Estado Unitário, que se federaliza, dividindo-se em frações. As Constituições que vieram a seguir continuaram com o federalismo, sendo que a Constituição Federal de 1988 incluiu entre os entes federativos os Municípios.

A autonomia municipal fundamenta-se em quatro capacidades que são perceptíveis também nos Estados, quais sejam: (1) auto-organização; (2) autogoverno; (3) normativa própria; e (4) autoadministração (Silva, 2008).

O pacto federativo, com as competências de cada ente está previsto na Carta Magna, que assevera em seu art. 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Em sua repartição de competências, no Federalismo Brasileiro, a União fica responsável pelo interesse geral, os Estados com os interesses regionais, os Municípios com os interesses locais e o Distrito Federal com os interesses local e regional.

O Brasil adota um federalismo que objetiva pôr em prática a competição do federalismo Americano e a cooperação do federalismo Alemão.

Falar, portanto, em federalismo é falar em autonomia dos entes unidos como Estado Federal. Na verdade, tem-se em um mesmo território um governo local e um governo central (federalismo dual). O que diferencia o federalismo da confederação.

Aliás, esta foi a grande sacada dos pais federalistas e do poder constituinte americano dos fins do século VIII.

Todavia, também é verdade que não se pode falar em autonomia dos entes federativos do ponto de vista administrativo, legislativo ou judiciário, nem mesmo do ponto de vista político sem os necessários recursos financeiros garantidores da autonomia; daí a importância do que se intitulou chamar “federalismo fiscal”.

Assim, por federalismo fiscal entende-se a repartição de competências e de receitas tributárias entre os entes federativos.

PECULIARIDADES DO SISTEMA FEDERATIVO FISCAL BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988, ao descrever a organização político-administrativa do Estado Federal brasileiro em seu art. 18, apresenta uma peculiaridade ao incluir como ente federativo os Municípios.

Logo, o pacto federativo brasileiro passa a ser constituído de União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, todos, teoricamente, com autonomia administrativa, financeira e política.

Tal inclusão e descentralização do poder é importante, mas se constitui em grande desafio, tendo em vista que os municípios hodiernamente não são mais como os municípios do passado, com modo de vida mais simplificado, pois hoje grande parte da população reside em zonas urbanas dos grandes municípios.

Como dizem Clève e Lorenzetto (2021, p. 155): “Imagina-se que o aumento da complexidade de determinada comunidade política redunde na expansão das diferentes formas de vida das pessoas”, sendo o que ocorre atualmente com os grandes municípios em que se percebe diferentes formas de vida dos munícipes.

Outra questão digna de nota e que não se pode olvidar concernente ao federalismo fiscal brasileiro é que se trata o Brasil de um país com dimensões continentais, com disparidades econômico-sociais entre suas regiões.

Não é, portanto, sem razão que salientam Müller e Friederich (2020, p. 51):

A história constitucional brasileira revela que as Constituições não foram absolutamente originais em suas concepções acerca do sistema federalista. Em verdade, foram resgatar

no direito estrangeiro as linhas gerais para construção e organização do sistema constitucional brasileiro de repartição das competências legislativa e administrativa, agregando-se, evidentemente, algumas características que distinguiriam o texto constitucional brasileiro dos demais Estados Federais, seja pela significativa extensão territorial, seja pelo número de entes federados que se optou em termos de autonomias com a Constituição de 1988, trazendo assim situações *sui generis* do federalismo brasileiro.

Além disto, no Brasil vive-se um modelo federativo de cooperação ainda ineficiente e uma competição ainda tendente a destruir outros entes federativos.

Como já dizia Rezende (1995, p. 299):

A relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro, é causa de importantes distorções que acentuam os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional, tornando mais difícil a negociação de reformas capazes de sedimentar propostas de um novo equilíbrio federativo.

Não obstante, diferentemente de outros países, no Brasil tem crescido a ligação direta entre o governo federal e os governos municipais, o que de certa forma, diminui o espaço dos governos dos Estados-Membros.

Assim é que os municípios em nossa federação possuem sua lei orgânica, legislam, cobram seus tributos, contraem dívidas, contratam/nomeiam seus servidores públicos pagando suas remunerações; observando, apenas, os limites fixados em leis federais.

Nessa mesma direção, Meireles (2021, p. 44), ao escrever sobre a posição atual do Município brasileiro, afirma:

[...] verifica-se que o conceito de *Município* flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal. Essa autonomia, entretanto, até a Constituição de 1946 foi apenas nominal. No regime monárquico o Município não a teve, porque a descentralização governamental não consultava aos interesses do Imperador; Na Primeira República não a desfrutou, porque o *coronelismo* sufocou toda a liberdade municipal e falseou o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local; no período revolucionário (1930/1934) não a teve, por incompatível com o discricionarismo político que se instaurou no País; na Constituição de 1934 não a usufruiu, porque a transitoriedade de sua vigência obstou à consolidação do regime; na Carta outorgada de 1937 não a teve, porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos subordinados à interventoria dos Estados.

Somente a partir da Constituição de 1946 e subsequente vigência das Cartas Estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato nas Administrações locais. A posição atual dos Municípios Brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o *self-government*, de acordo

com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração Federal ou Estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos, no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local.

Neste diapasão, sustenta a Constituição Federal que é possível a intervenção em Estado-Membro com o objetivo de defender a autonomia de determinado Município (art. 34, VII, a). Então, não resta dúvida de que os municípios são entes fundamentais à federação brasileira.

Em outra linha de ideias, muito embora o sistema federativo brasileiro se assemelhe bastante com o sistema federativo dos Estados Unidos da América do Norte, no tocante as administrações dos municípios em muito diferem, uma vez que por lá existem diferentes formas de administração local.

Conforme observa Meireles (2021, p. 47), nos Estados Unidos da América do Norte, “Praticamente todos os serviços públicos que afetam a vida diária de um cidadão (água, esgoto, gás, telefone, polícia, escolas, hospitais e, mesmo, várias formas de assistência social) são de competência municipal e de execução geralmente impecável”.

Neste particular não parece diferir muito da realidade brasileira, uma vez que muito se exige dos municípios em nosso federalismo, pois a maioria esmagadora dos serviços públicos são serviços locais. Logo, quer como competência privativa, quer como competências comuns, tais serviços acabam sendo prestados pelos municípios, mesmo que com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados⁴.

Certamente, o sucesso na prestação dos serviços públicos por parte dos municípios no sistema norte-americano, deva-se, como afirma Meireles (2021, p. 47), à

[...] flexibilidade da estrutura *fiscal* daquele País, que permite à Administração local arrecadar proporcionalmente muito mais que o Estado-membro ou a União. Com efeito, em geral cabem ao Município os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária, bem como taxas das mais variadas naturezas, que gravam praticamente todas as atividades locais. A receita federal compõe-se principalmente dos impostos de renda e de consumo, bem como dos direitos alfandegários, enquanto as finanças do Estado-membro baseiam-se fundamentalmente nos tributos sobre vendas e atividades conexas, de natureza mercantil.

⁴ É exatamente o que descrevem os arts. 23 e 30 da Constituição Federal de 1988.

Na realidade do federalismo fiscal brasileiro, grande parte dos municípios, geralmente os de pequeno porte, não conseguem sobreviver dos tributos locais arrecadados; dependendo, visceralmente, das transferências orçamentárias governamentais, inclusive oriundas de impostos arrecadados nos grandes municípios.

REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E SOBREVIVÊNCIA DOS PEQUENOS MUNICIPIOS

Conforme já dito, por federalismo fiscal entende-se a autonomia de cada ente, inclusive para cobrar tributos, bem como a necessária repartição de receitas tributárias entre os entes federados.

Há um ponto que quase todo mundo concorda é que o Município só terá efetiva autonomia se tiver independência financeira.

Pois bem. Afonso (2016), em ensaio sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro, ao analisar a evolução da distribuição de receita tributária nacional de 1960 a 2014, concluiu clara tendência de crescimento por parte dos Municípios e perda por parte dos Estados-membros. Observando, no entanto, que na medida em que se descentralizam os impostos, os gastos também migram para os governos locais; tendo a federação brasileira experimentado um processo de municipalização, uma vez que até as transferências voluntárias a União estaria repassando duas vezes mais para os Municípios do que para os Estados.

O problema é que houve em certas épocas no Brasil o incentivo à criação exagerada de municípios, muitos dos quais sem condições mínimas para se autossustentar; levando-se em consideração, ao que tudo indica, somente o aspecto territorial. O que ocorreu com as chamadas constituições municipalistas de 1944 e 1988. Ou seja, com a redemocratização do país e Constituição Federal de 1988 houve incentivo e facilitação à criação de novos municípios e inúmeros distritos foram emancipados, todos de olho no poder, no Fundo de Participação dos Municípios e em gerir o ICMS. Ocorre que a arrecadação intramuros, neste sentido, implica, certamente, em diminuição na arrecadação, pelo menos a princípio, no município emancipador do distrito.

Assim, de 1946-1967 foram criados 2.235 novos municípios e de 1988 até hoje, 1.447 municípios (Nunes, 2017). Com a Emenda Constitucional nº 15, de 12/09/1996, que ensejou em modificação do art. 18 da Constituição Federal, o processo de criação de novos municípios parece ter sofrido um freio.

A descentralização do poder é importante e positiva para o federalismo, porém não poder ser desordenada e sem critérios. Caso contrário, não atingirá os objetivos sociais e econômicos.

Observe-se, por digno de nota, em publicação da Confederação Nacional de Municípios – CNM (2023), em que se faz uma avaliação do cenário de crise nos municípios, afirma-se que metade dos municípios está com as contas no vermelho em 2023; apresentando desafios para a gestão municipal, ao analisar o comportamento das receitas e aumento de despesas.

Ora, aumento de despesas não é novidade, em se tratando de municípios, na atual conjectura, mesmo havendo, de certa forma, relativo controle dos gastos, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal; o que não havia no passado.

Na verdade, o Brasil sempre teve uma tendência municipalista e o nosso federalismo é uma federação trina.

O grande problema é que no federalismo brasileiro existe uma centralização de arrecadação por parte da União, o que tem reflexos diretos na autonomia de governo dos demais entes federativos.

Por outro lado, os entes locais e regionais estão há muito tempo com mais obrigações, notadamente os municípios. Na prática, com mais obrigações do que recursos financeiros, o que dificulta o exercício de suas competências, principalmente dos pequenos municípios.

A repartição de competências, na prática, é insuficiente, quando, na verdade, é de vital importância que se possibilite a cada ente federativo ter seus recursos próprios e que tenha capacidade legislativa para solucionar as dificuldades regionais e locais, bem como planejar e executar projetos de desenvolvimento na área de suas competências.

Na prática, o que se observa é uma verdadeira peregrinação de prefeitos e prefeitas a gabinetes de deputados estaduais ou federais em busca de recursos e, na maioria das vezes, acabam por receber o que está disponível no momento e que não é necessariamente o que o município precisa, dentro desta política pública que geralmente não leva em conta as diferenças e necessidades reais dos entes federativos.

Aliás, até as regras para a competência concorrente entre os entes federativos não são muito claras, reinando indefinições. O que dificulta a vida dos legisladores dos demais entes, especialmente Estados e Distrito Federal.

Ora, a maior parte da prestação de serviços públicos, atualmente, é realizada pelos municípios; além de promover o desenvolvimento socioeconômico e a cidadania de seus munícipes.

Klering, Krueger e Strang (2012, p. 33), em pesquisa a respeito dos pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão, ao responderem à seguinte questão: os municípios pequenos são capazes de realizar boas gestões? Concluem

[...] que é nos pequenos municípios brasileiros que os melhores índices de gestão estão ocorrendo, confirmando assim que a estratégia de descentralizar a administração pública para os pequenos municípios é altamente positivo e benéfica para melhorar os índices de qualidade de vida e de desenvolvimento de um país de enormes extensões territoriais, como o Brasil (p. 31).

Realmente é para se concordar com a afirmação, pois de fato é possível que ocorram melhores índices de gestão. O que acontece principalmente pela proximidade entre o povo cidadão e os governos locais.

Em outra perspectiva, no entanto, Gomes e Mac Dowell (2000, p. 5), em texto para discussão, cuja pesquisa é introduzida com o que chamam de teses, já alertavam:

- (1) Aumentaram os volumes absoluto e relativo de transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos (e do Sudeste para o resto do país), com o provável efeito líquido de *desestimular* a atividade produtiva realizada nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões) (*tese número um*);
- (2) Beneficiaram a pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população brasileira que vive nos pequenos municípios, ao destinarem mais recursos para as respectivas prefeituras, e *prejudicaram* a maior parte da mesma população, que habita os outros municípios, cujos recursos se tornaram mais escassos (*tese número dois*);
- (3) Aumentaram os recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo (e, provavelmente, as despesas administrativas em geral, ou seja, os custeios de gabinetes de prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais), ao mesmo tempo em que *reduziram*, em termos relativos, o montante de recursos que o setor público (União, estados e municípios) tinha disponíveis para aplicar em programas sociais e em investimento (*tese número três*).

Será sempre falta de planejamento relativamente a receitas e despesas “para vestir um santo, ter que deixar outro sem roupa”, conforme ditado popular antigo. O que gera descontentamento e não serve para o fortalecimento do federalismo.

No estudo de Gomes e Mac Dowell (2000, p. 14), aqui já mencionado, os autores buscam analisar a situação dos pequenos municípios e dos municípios maiores, observando a respeito da descentralização política:

[...] outra consequência importante da descentralização política e do federalismo municipal brasileiro é que, dentro de suas respectivas regiões (exceto o sudeste) e no Brasil como um todo, os municípios muito pequenos, especialmente, os do grupo de até 5.000 mil habitantes (micromunicípios), dispõem de mais recursos financeiros *per capita* do que quaisquer outros.

Não é por acaso que a PEC do Pacto Federativo prevê a extinção de municípios de até 5.000 (cinco mil) habitantes que não consigam comprovar sustentabilidade financeira, uma vez que para muitos na nação eles não passam de um peso nas costas do federalismo fiscal, pois a arrecadação própria deles seria mínima beirando a zero e dependeriam visceralmente dos repasses.

Prediger, Allebrandt, Kruger e Carli (2022), no entanto, posicionam-se contrários à extinção dos pequenos municípios, pelas razões muito bem colocadas em resumo de pesquisa:

Existem, no Brasil, 5.570 municípios dos quais 1.253 possuem menos que 5.000 habitantes. A PEC 188/2019 propõe a incorporação de parte destas localidades por municípios vizinhos e com maior capacidade financeira. A receita própria dos municípios é o segundo critério previsto na PEC. Este trabalho mostra que, por habitante, os municípios com população inferior a 5.000 habitantes arrecadam mais que os municípios do grupo com população maior. Mesmo as despesas administrativas destes municípios pequenos não são significativamente maiores. Os direitos sociais dos cidadãos, previstos na Constituição Federal, são atendidos de forma mais eficiente nos municípios menores, se considerados os valores per capita. Em algumas das funções orçamentárias, como a saúde por exemplo, as diferenças nos volumes de investimento são bastante elevadas. Os municípios pequenos também atuam como promotores do desenvolvimento ao incentivar as atividades econômicas e o fazem com investimentos maiores, mais uma vez usando o cidadão como unidade. Não é adequado, deste modo, prejulgar e condenar municípios baseados apenas do número de habitantes e nos valores que arrecadam. Os municípios, antes de tudo, são proponentes e executores de políticas públicas onde o lucro financeiro não pode se constituir em medida de avaliação.

Realmente, ao se considerar dentro da descentralização de poder do federalismo fiscal, que os municípios são, atualmente, os principais executores de políticas públicas, não tem que se falar em lucro financeiro por parte dos mesmos. Aliás, não tem nem como isso acontecer, uma vez que as responsabilidades/competências geralmente são maiores que a receita.

Por outro lado, dentro da sistemática do federalismo fiscal, as transferências constitucionais e legais são receitas próprias dos municípios, e não apenas os valores que o próprio município arrecada.

Acredita-se, no entanto, que a PEC não será aprovada e que não se levará adiante a ideia de anexar os municípios de até 5.000 (cinco mil) habitantes e que não comprovem a capacidade de autossustentação a municípios vizinhos maiores. O que não ocorrerá por motivação política é claro, pois significaria perda de votos em eleição que ocorra após a votação favorável à anexação por parte de deputados federais e senadores.

A problemática toda está no nascedouro, pois se organizou municípios sem muitos critérios e de forma irresponsável. É preciso critérios sérios, objetivos e rígidos, com base em estudos científicos, para se permitir a organização de municípios.

Para além disso, não se exige de prefeitos e prefeitas um mínimo de noção de gestão, principalmente de gestão pública que tem suas peculiaridades. Falta orientação e capacitação a fim de que os gestores municipais promovam e estimulem em seus municípios atividades produtivas.

Outrossim, não existe a cultura da sobriedade quanto aos gastos por parte dos gestores. E a população ainda não entende que trabalha para custear as despesas dos entes federativos, mas não apenas para a manutenção da máquina burocrática, porém, também das políticas públicas e serviços.

É necessário que a população cidadã se sinta partícipe e responsável pelas receitas e despesas públicas. E o espaço em que mais se sentirá partícipe e terá voz será o dos municípios, especialmente dos pequenos municípios.

Recentemente, houve a promulgação da Emenda Constitucional 132, da Reforma Tributária, todavia, ao contrário do que se esperava, não cuidou dos pontos mais cruciais do sistema tributário, por exemplo, refletir sobre o paradigma da tributação do consumo e a simplificação de verdade.

O que se diz é que os estados e municípios arrecadarão mais do que antes da Reforma Tributária, segundo projeções. O futuro mostrará se isto é verdade. Houve simplificação? Sim, mas tímida e cosmética, após cerca de 40 (quarenta) anos de discussão a respeito.

Contribuirá para o fortalecimento do federalismo e autonomia dos entes federais? Ao que tudo indica, não; pois parece ter, na prática, objetivado o caminho da discórdia, pois, de certa forma, coloca Estados contra Municípios, Municípios pequenos contra os Municípios médios e grandes.

Além disso, centralizará, mais ainda, a arrecadação por parte da União, tendo em vista que cria o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, obrigando a federalização dos tributos, com excessivas vinculações do Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS), estadual, à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que será arrecadado pela União.

Na verdade, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) terá uma parcela gerida pela União e outra por estados e municípios. Inclusive haverá Comitê Gestor, a nível nacional, que irá gerir o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) que unifica os tributos de estados e municípios. O que significa centralização e diminuição de autonomia dos entes federativos.

Ao extinguir o ICMS e o ISS, importantes fontes de arrecadação para os estados e municípios (e que se diz: estavam em crescimento), fere de morte as autonomias dos entes federativos.

Afirma-se, no entanto, que com a reforma põe-se fim à guerra fiscal entre os entes federativos, eliminando-se, inclusive, os incentivos fiscais. O que seria um ponto positivo, com certeza, uma vez que o federalismo competitivo brasileiro é por demais predador.

Por outro lado, se a ideia com a reforma for fortalecer o sistema federativo fiscal em seu aspecto cooperativo, sob a inspiração da Constituição Federal de 1988, também seria uma coisa positiva para o país.

Talvez o que o Brasil precise seja de uma revisão do pacto federativo com vistas a criar regras claras para um federalismo fiscal cooperativo, cujas transferências passassem a levar em conta não os aspectos geográficos dos entes federativos e número de habitantes, mas como no federalismo alemão, a presença firme do governo central com o objetivo comum junto aos demais entes federativos de oferecer os mesmos bens e serviços públicos a todos, igualmente, não importando em que local a pessoa tenha nascido. Assim, todos seriam beneficiados, de grandes ou pequenas cidades e de forma isonômica.

Na atual conjectura, no entanto, os pequenos municípios dependem visceralmente nas repartições tributárias; sendo questão de vida ou morte. E se a repartição for feita de forma organizada, bem ordenada, levando-se em consideração as peculiaridades de cada ente federativo, será inquestionável a viabilidade dos pequenos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização do poder no federalismo brasileiro tem resultado na interiorização do desenvolvimento econômico e em melhoria na gestão dos municípios. Aliás, ao se aprofundar na pesquisa, percebe-se que para o município pequeno fazer parte deste processo pode ser, inclusive, estratégico por parte do federalismo; uma vez que nos pequenos municípios se torna muito mais fácil a inteiração entre a população cidadã e o governo local, com participação de ambos no tocante à elaboração de prioridades administrativas, metas e investimentos. O que resulta em melhor qualidade de vida para os munícipes, por ser mais fácil e rápido conseguir resolver suas demandas.

A qualidade na prestação dos serviços públicos é diferenciada nos municípios, além de mais rápida, principalmente, nos pequenos municípios, pois de certa forma se personaliza o atendimento de maneira positiva, uma vez que todos são conhecidos pelos nomes e atendidos levando-se em consideração suas peculiaridades.

Além disso, todos se sentem partícipes do governo local. Sendo possível boas gestões em termos fiscais, sociais e econômicos em municípios pequenos. O que se percebe na medida em que se aprofunda na pesquisa.

Nas grandes cidades, ao contrário, as dificuldades são maiores para a administração pública local, inclusive no tocante à segurança pública. Na verdade, atualmente, a qualidade de vida é melhor para quem reside em cidades pequenas no interior. O que é positivo para o desenvolvimento econômico de um país do tamanho do Brasil.

O que se faz urgente é o estabelecimento de critérios rígidos e científicos para a criação de novos municípios tendo em vista o número já existente. Logo, os pequenos municípios sob o ponto de vista fiscal realmente são viáveis.

Acreditando-se, assim, que a extinção e anexação de municípios de até 5.000 (cinco mil) habitantes e que não comprovem a capacidade de autossustentação a municípios maiores não seja a melhor solução para o fortalecimento do federalismo brasileiro; muito embora se economize parte da receita no início.

O que se faz necessário é que se deixe a política de enxergar os repasses como favores aos entes federativos, reestruturando os critérios utilizados para os repasses e convênios, bem como haver uma maior cooperação dos entes federativos no exercício de suas competências, tendo em vista que se descentraliza mais serviços que receitas. O que evitaria as críticas feitas pelos municípios médios e grandes aos pequenos, bem como que os municípios grandes se sentissem desmotivados a incentivar o investimento e a produção por parte de seus municípios.

Uma alternativa seria rever o pacto federativo para criar regras mais claras e plausíveis de cooperação, caso possível, mudando o paradigma utilizado para os repasses e convênios, direcionando tais recursos com o objetivo de oferecer bens e serviços públicos a todos, igualmente, não importando seu local de nascimento.

A conclusão a que se chegou, portanto, é que os pequenos municípios são viáveis e importantes para o fortalecimento do federalismo brasileiro, notadamente, para um país do tamanho do Brasil, significando a presença do desenvolvimento em todos os cantos e regiões do território nacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. (2016). Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, v. 1. n. 34. Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>.

BALEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19. ed. revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BÍBLIA. Português. Bíblia sagrada. Tradução de João Ferreira de Almeida. Rio de Janeiro: Imprensa Bíblica Brasileira, 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Bloch, 1988.

CLÈVE, C. M; LORENZETTO, B. M. **Corte suprema, agir estratégico e autoridade constitucional compartilhada**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Avaliação do cenário de crise nos municípios. Brasília: agosto 2023. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023(1).pdf). Acesso em: 13/02/2024.

GOMES, G. M; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para discussão, nº 706. Brasília: IPEA, fev. 2000.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **The federalista papers**. New York: Signet Classic, 2003.

KLERING, L. R; KRUEL, A. J; STRANZ, Eduardo. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Análise Revista de Administração da PUCRS**, v. 23. n. 1. Porto Alegre: jan./abr. 2012, p. 31-44.

LOPREATO, F. L. C. **O federalismo alemão**: aspectos gerais e dinâmica. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD440.pdf>. Publicado em 11/2022. Acesso em: 28/01/2024. ↑

MEIRELLES, H. L. Direito municipal brasileiro. 19 ed., atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Muracho. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MÜLLER, C.; FRIEDERICH, D. B. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a covid-19. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 25. n. 3. Curitiba: UniBrasil, 2020, p. 49-77.

NUNES, M. A. Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 6, n. 1, 2017, p. 11-20.

PREDIGER, R.P; ALLEBRANDT, S. L; KRUGER, Roseli Fistarol; CARLI, Patrícia de. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes (St. Cruz Sul, online)**, v. 27, 2022, p. 1-21.

REVERBEL, C. E. D. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

REZENDE, F.. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15. n. 3 (59). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, julho-setembro/1995, p. 297-310.

SCHOUERI, L. E. **Direito tributário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEFAZ: tributo à história. Organizadores Márcio William França Amorim, Walda Maria Mota Weyne. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2006.

VELLOSO, R. **Uma breve história dos impostos.** Disponível em: <https://super.abril.com.br/historia/por-que-pagamos-impostos/>. Publicado em 30/06/2003. Acesso em: 17/01/2024.