

# JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS FRENTE A GESTÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

---

## JUDICIALIZATION OF PUBLIC POLICY: CHALLENGES AHEAD FINANCIAL MANAGEMENT OF BRAZILIAN MUNICIPALITIES

---

RICARDO HERMANY<sup>1</sup> Y DANIELA ARGUILAR CAMARGO<sup>2</sup>

---

*Fecha de recepción: 31/08/2018*

*Fecha de aceptación: 21/09/2018*

### RESUMO:

A judicialização das políticas públicas teve um aumento significativo nos últimos anos gerando discussões quanto aos reflexos na gestão municipal. Em governos locais onde os recursos são poucos, estes são dependentes das transferências intergovernamentais das esferas superiores sendo a análise de suma importância tendo em vista a oneração que a judicialização vem ocasionando. A estratégia metodológica dedutiva e bibliográfica parte da análise da administração financeira municipal e suas principais restrições à expansão da arrecadação, posteriormente observar as transferências intergovernamentais para os entes locais e ao final verificar o impacto que a judicialização das políticas públicas de saúde causa no orçamento municipal. Ao fim apresenta-se ainda a importância da cooperação entre os entes federados, sob pena de inviabilizar a continuidade das políticas públicas de saúde em vários municípios brasileiros.

---

### ABSTRACT:

The judicialization of public policies has increased significantly in recent years generating discussions about the effects on municipal management. In local governments, where resources are scarce, they are dependent on intergovernmental transfers from the higher spheres, and the analysis is of the utmost importance in view of the burden incurred by judicialization. The deductive and bibliographic

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa; Professor da graduação e do Programa Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC; Advogado; E-mail: hermany@unisc.br

<sup>2</sup> Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - Conceito Capes 5, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social; e Pós-Graduada em Direito Tributário e em Planejamento Tributário pela Escola Superior da Magistratura Federal e Universidade do Norte do Paraná. Integrante Sub-Grupo de Pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas (CNPQ) coordenado pelo professor Ricardo Hermany. E-mail: danielacamargo68@gmail.com

methodological strategy starts from the analysis of the municipal financial administration and its main restrictions to the expansion of the collection, later observe the intergovernmental transfers to the local entities and at the end verify the impact that the judicialization of public health policies causes in the municipal budget. Finally, the importance of cooperation between federated entities is presented, failing to make the continuity of public health policies in several Brazilian municipalities unfeasible.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Administração financeira; Município; Judicialização; Saúde.

---

**KEY-WORDS:**

Financial management; Municipality; Judicialization; Health.

### **I. Considerações Iniciais**

A judicialização da política pública tem se tornado uma situação frequente nos municípios brasileiros, onde é comum a tomada de decisão sobre diversos temas em especial aqueles relacionados a saúde, por parte do Poder Judiciário e não pelo órgão que possui atribuição legal, ou seja, Poder Executivo. As decisões proferidas têm alcance político, de implementação de políticas públicas, implicando em práticas morais e polêmicas.

Essa situação pode ser observada como um fenômeno inerente ao Estado Democrático de Direito, referindo ao anseio social de ter seus direitos assegurados pelo Poder Judiciário. O direito à saúde é previsto na Constituição Federal do Brasil e está elencado no rol dos direitos sociais, sendo estes classificados como de segunda geração. Dizem respeito aquele que necessitam de prestação positiva do Estado, por meio de políticas públicas para a efetiva concretização. Não podendo ser comparados aos direitos de primeira geração, que dependem de prestação negativa do Estado como modo de garantia das liberdades individuais.

Nos governos locais os recursos são escassos em virtude das crises recentes e a judicialização das demandas de seus cidadãos pode não somente restringir a gestão do orçamento, mas sim gerar sanções pela falta de descumprimento das sentenças. Assim, a falta de padrões e critérios para a concessão de medidas por parte do Judiciário podem ser gravosas ao orçamento do Executivo, trazendo transtorno ao gestor público.

Por conseguinte, o sistema tributário brasileiro é único detendo normas gerais em matéria tributária para as esferas nacional, estatais e municipais, sendo aplicadas de modo uniforme em todo o território, conforme o que dispõe o Código Tributário Nacional. A evolução das receitas dos municípios do Brasil demonstra um significativo crescimento a partir da Constituição Federal de 1988, sendo explicado pelo crescimento da arrecadação direta e das transferências intergovernamentais que são repassadas pelos entes nacional e subnacional aos municípios. Deve-se levar em consideração quanto ao desempenho arrecadatório municipal o tratamento simétrico, pois determinados municípios possuem níveis de urbanização diferentes o que veem a influenciar na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano e Imposto sobre a propriedade Territorial Rural, como exemplo.

Dentre as hipóteses que serão apresentadas no decorrer do texto está as transferências intergovernamentais, que se propiciarem uma fonte sem receita, podem vir a desestimular o esforço dos governos municipais na arrecadação de tributos; e no modelo de repartição de competências tributárias, demonstrando que os tributos que possuem fatos geradores em áreas urbanizadas ignora a questão de que a maior parte dos municípios

brasileiros são considerados como rurais.

Dessa maneira, o estudo possui como finalidade analisar o impacto que a judicialização das políticas públicas de saúde causa no orçamento municipal, observando que o ente local detém uma pequena parcela da arrecadação tributária nacional – acarretando em um alto nível de dependência das transferências intergovernamentais. Esta análise se realiza por meio método de abordagem dedutivo, pois a conclusão já está, de certa forma, implícita no decorrer do texto; e o método de procedimento bibliográfico, utilizando-se diversos autores e leis para a verificação do tema proposto.

Propõe-se analisar a administração financeira brasileira e as transferências intergovernamentais para os municípios, para ao final verificar o impacto que a judicialização das políticas públicas. Ao fim, apresenta-se ainda a importância da cooperação entre os entes federados, sob pena de inviabilizar a continuidade das políticas públicas de saúde em vários municípios brasileiros.

## **II. Administração financeira e as principais restrições à expansão da arrendação municipal**

A administração financeira reconhecida pelas atividades de supervisionar e controlar o efetivo e integral cumprimento das obrigações tributárias, possui também a tarefa de identificar desvios, a aplicar sanções caso isso ocorra e a representação fiscal para os fins penais. Dessa maneira, para que esta seja efetiva deve possuir um grau de autonomia elevado diante da administração da secretaria de fazenda municipal. A sua função não está somente no lançamento ou liquidação determinado imposto, mas sim de conferência e verificação do desempenho dos particulares na tarefa que lhes é legalmente atribuída. Deverá ainda adotar instrumentos eficientes que envolvam acesso a dados bancários, como exemplo, pois se impedidos dificultarão o trabalho de fiscalizar os tributos que estão submetidos a administração particular e privada favorecendo a sonegação<sup>3</sup>.

Dentre seus objetivos está a obtenção dos tributos juntamente com a sociedade para a manutenção do Estado, observados os princípios da equidade e uniformidade<sup>4</sup>. Ainda conforme os autores o sistema tributário somente possui efetividade com uma administração também eficiente. O desempenho está na função do ambiente econômico e social, assim como da estrutura tributária sendo que a administração deve ser avaliada quanto ao seu desenvolvimento<sup>5</sup>.

No Estado brasileiro tem estruturação determinada pela Constituição Federal de 1988, Constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios, sendo que cada governo possui a sua organização, como no caso dos municípios uma secretaria de finanças ou algum departamento referente a tributação, conforme o artigo 37, inciso XVIII. Por conseguinte, anteriormente ao advento da Emenda Constitucional nº 42 de 2003 determinava o artigo referido que a administração fazendária detém a preferência sobre os demais setores da administração. Contudo, após a Emenda Constitucional os Municípios passaram a ter autonomia em relação aos investimentos e na modernização de administrações financeiras, com a melhora na qualidade do sistema tributário municipal o que incentiva

---

3 NABAIS, José Casalta. (2005). *Por um Estado Fiscal suportável*. Coimbra: Almedina.

4 YOINGCO, A. Q.; YEN, C.C. (1992). *Políticas Tributárias y Administración Tributária en los Países Latinoamericanos y en la República de China*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

5 CARO, Jaime Vásquez (1992). *Estructura y Administración de Impuestos en América Latina*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

a fiscalização dos contribuintes e o orçamento local.

Em consonância com isso, o artigo 52 inciso XV da Constituição Federal de 1988 com a alteração da Emenda Constitucional nº 42, determina que o Senado Federal, como competência privativa, deve avaliar o desempenho dessas administrações dos três entes da federação. Ainda, o Ministério Público Estadual também tem a função de fazer cumprir a Constituição Federal, sendo uma das suas prerrogativas a defesa do patrimônio público. Dessa forma, zela pelo crédito tributário do município e fiscaliza as tarefas do fisco, verificando se o mesmo está arrecadando conforme exigidos pela Constituição Federal, artigo 30, inciso III; e a Lei de Responsabilidade Fiscal se a arrecadação está a se realizar de forma vinculada e não discricionariamente. Salienta-se que conforme a referida Lei, a omissão por parte do gestor público quanto ao evidenciado é punível com a vedação de transferências voluntárias.

As atribuições da administração financeira municipal são fundamentais assim como o aumento da capacidade de arrecadatória, que podem torna-los com menor dependência daquelas transferências intergovernamentais, que conforme posteriormente será visto é um grande desafio do Brasil. Observa-se que esta detém um comportamento desigual, heterogêneo e em sua maior parte enfrentam diversos problemas de arrecadação de tributos.

Por conseguinte, existem alguns programas que visam a melhoria da gestão pública dos municípios como Modernização da Administração Tributária (PMAT/BNDES) e o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM/BID), que auxiliam na orientação e apoio para os municípios que necessitam aprimorar a sua gestão. Tais programas ainda não são muito acessados pelas prefeituras sendo que implantar e manter esses programas bem como a utilizar instrumentos e medidas de gestão, permite ao representante do executivo a incrementação de sua arrecadação proporcionando melhor aplicação dos tributos.

Por conseguinte, outro aspecto a ser levado em consideração é o crescimento de municípios que em 1970 era de 3.952; em 2000 era de 5.507 e agora em 2016, conforme o IBGE, conta com 5.570 municípios no território brasileiro. Tem-se algumas regras para o rateio do Fundo de Participação Municipal como uma forma de incentivo a criação dos pequenos municípios quando se estabelece um piso em função do parâmetro populacional de 10.188 habitantes por cidade<sup>6</sup>.

Tabela 1: Número de municípios existentes no período de 1960 a 2010

	1960	1970	1980	1991	2000	2010
<b>Brasil</b>	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.567
<b>Região Norte</b>	153	195	203	298	449	449
<b>Região Nordeste</b>	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.794
<b>Região Sul</b>	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668
<b>Região Nordeste</b>	414	717	719	873	1.159	1.188
<b>Região Centro-Oeste</b>	211	254	284	379	446	466

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

6 GIAMBIAGI, F. (1999); ALÉM, A. C. (1999). *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.

O IBGE ainda aponta que são considerados pequenos municípios aqueles que possuem menos de 50.000 habitantes o que totalizam 4.932 municípios representando 88,55% do total; os médios são considerados aqueles com população entre 50.001 a 350.000 somando 570 municípios ou 10,23%; e por fim os grandes municípios com mais de 350.000 habitantes – totalizando 68 municípios ou 1,22% do total. Grande parte desses municípios enfrentam dificuldades na sua arrecadação tributária. O fato limitador da base tributária dos municípios não pode ser apontado como único responsável pelo menor desempenho sendo que outros fatores também devem ser considerados de ordem técnica e política. Primeiramente de ordem técnica considera que no sistema de repartição das competências adotado no Brasil, os municípios detêm a responsabilidade na identificação da sua base impositiva assim como pelo lançamento e cobrança dos tributos<sup>7</sup>.

Quanto aos impostos sobre a propriedade representa uma dificuldade relativamente grande para a administração, tendo em vista o elevado número de contribuintes e a dificuldade que se tem em realizar a avaliação dos imóveis. Já quanto ao imposto sobre serviço possui um caráter declaratório necessitando dos auditores fiscais no combate da evasão. Ao aspecto político que nos municípios pequenos não deveriam ser cobrados os tributos de competência municipal, pois se a participação dos contribuintes é muito baixa o custo político para aumentar o esforço fiscal seria maior se comparado a vantagem política no aumento de despesas; devido a esse enfrentamento que foram criados os programas antes descritos o PMAT e PNAFM. Verifica-se por meio da divisão constitucional dos tributos no Brasil que apenas 18% dos tributos ficam nos municípios, 25% nos estados e 57% com a União<sup>8</sup>.

Quando as finanças públicas são analisadas estabelece-se a significação da autonomia financeira dos municípios, que consiste na arrecadação e instituição de tributos de sua competência aplicando as rendas sem causar prejuízo a prestação de contas e balançetes nos prazos descritos em Lei. Essa obrigatoriedade não vê a diminuir a autonomia, mas sim para deixar a gestão dos recursos com maior transparência. A fiscalização das administrações é realizada pelo Tribunal de Contas de cada Estado.<sup>9</sup>

Diante disso, fica evidenciado que nas administrações financeiras municipais existem situações que exigem um empenho maior, dobrado, juntamente com a vontade política para combater, pois impactam frente a capacidade do governo local no desenvolvimento de políticas públicas relacionadas a redução de déficits, como na saúde, educação, gestão urbana, saneamento básico, tendo em vista de estarem com apenas 18% dos tributos arrecadados. Ainda, tem-se outros enfrentamentos que podemos verificar nas prefeituras como o crescimento das despesas com pessoal, de repasses orçamentários para a câmara de vereadores, bem como a racionalização dos recursos que a administração local possui a disposição e maximizar as receitas próprias dos municípios.

### **III. Transferências intergovernamentais para os Municípios brasileiros**

O Estado brasileiro é uma federação descentralizada e de direito sendo que a descentralização de recursos tributários trazida pela Constituição Federal de 1988 foi muito mais que um movimento de municipalização de receita. Ressalta-se que com este

---

7 PRUD'HOMME, Rémy (2008). *Estrutura das Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Paraná*. Paraná: [s.n].

8 Idem.

9 CASTRO, José Nilo de. (2006). *Direito Municipal Positivo*. 6.ed. rev. atual. Belo Horizonte: Edit. Del Rey.

movimento mesmo que não planejado, acompanhou um processo de descentralização de encargos em que neste contexto deve-se realizar apontamentos sobre a tributação atual nos municípios brasileiros<sup>10</sup>.

Essa tendência de descentralizar na administração pública foi verificada nas últimas décadas criando um desafio para os países federativos, pois os governos estadual e municipal passaram a receber mais atribuições e responsabilidades como a aplicação de recursos na provisão de serviços públicos ou na implementação de políticas públicas. Destaca Rezende (2006) que se tem fatores como a necessidade de manutenção e eficiência do sistema tributário brasileiro; e uma melhor aplicação de recursos em nível estadual e municipal em alguns setores, que fazem com que a arrecadação se mantenha, de certa forma, centralizada.

Mesmo com a tendência de descentralizar o que se verifica então nas últimas décadas coloca que todas as federações ainda centralizam sua arrecadação tributária em algum grau<sup>11</sup>. Na totalidade de federações, governos nacionais arrecadam mais do que gastam, porquanto os demais níveis dentro da federação gastam mais do que passam a arrecadar. Tal situação descrita é entendida pelo autor como uma “brecha vertical” explicando que todas as federações realizam transferências verticais, justificando-se por três fatores a centralização arrecadatória nas federações<sup>12</sup>.

O primeiro fator seria a necessidade de atribuição de impostos principais ao governo nacional visando garantir a eficiência do sistema tributário. Centralizando alguns impostos para a redução do custo no atendimento de legislações incorridas pelos agentes econômicos, diminuindo o risco dos Estados e municípios ferir o princípio da neutralidade ou até mesmo realizar competições fiscais na forma em que alteram as suas alíquotas<sup>13</sup>.

O segundo fator estaria atrelado a necessidade de promoção da equidade entre estados e municípios que muitas vezes apresentam capacidades arrecadatórias distintas assim como demandas e custos de atendimentos à população. A essa situação recebe o nome de “brecha horizontal” e que apresenta a motivação das transferências distributivas detendo como objetivo diminuir a desigualdade entre as regiões<sup>14</sup>. Ainda no entendimento do referido autor pode-se realizar a análise quanto a relação do governo central para com os subnacionais, pois com a divisão de competências tributárias e funções entre eles se torna natural a existência do desajuste do volume de recursos que cada ente consegue arrecadar e o valor das atividades que cada um é responsável; a esta situação atribui o nome de “brecha vertical”.

Nesse entendimento compreendem que as transferências se justificam no modo em que as brechas horizontais e fiscais necessitam de correção<sup>15</sup>. Assim, o terceiro fator é apresentado onde a exigência de alocar os recursos de forma seletiva e discricionária com a finalidade de realização de projetos e objetivos da nação. Aqui ficam impostas as condições para o uso desses recursos permitindo o controle do alcance dos recursos do projeto<sup>16</sup>.

Em qualquer federação a arrecadação é muito mais elevada em nível mais amplo e menor em níveis locais, o que torna necessária a transferência de recursos do nível nacional

10 TER-MINASSIAN, T. (1997). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: FMI.

11 ABRUCIO, Fernando. Luiz. (2005). “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*, São Paulo, v. 1, n.24, p. 41-67, mar.

12 PRADO, Sergio. (2007). *A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas*. Campinas: Unicamp.

13 Idem.

14 Idem.

15 SCHROEDER, L. (2003); SMOKE, P. (2003). “Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues”. In SMOKE, P.; KIM, Y.H. (Org.), *Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future*. Manila, Asian Development Bank.

16 Idem.

para as instâncias subnacionais. Tais transferências corrigem o desequilíbrio vertical das federações e representam uma maneira de atenuar as diferenças regionais, visto que o território da nação quase sempre não é homogêneo de um ponto de vista social e econômico. Um dos grandes enfrentamentos do federalismo fiscal é justamente a dificuldade de frear as diferenças regionais, onde se concentram as bases tributárias em alguns pontos específicos que veem a afetar a repartição tributária entre os entes da federação<sup>17</sup>.

Em virtude da autonomia concedida aos municípios pela Constituição Federal de 1988, artigo 30 fica assegurada sua própria administração no que refere aos assuntos de seu peculiar interesse, com relação à tributação de sua competência e organização dos serviços públicos do local. Tal independência municipal fica atrelada ao poder do governo do Estado assegurado pela posição que estes entes ocupam no sistema tributário e que também veem acompanhada com desequilíbrios verticais e horizontais quanto a repartição de receitas, dificultando a negociação de reformas que possam trazer um novo equilíbrio para a federação.

Com relação a sua competência disposta no artigo 156 da Constituição Federal de 1988, aos municípios compete a instituição de impostos sobre a propriedade territorial e urbana; imposto sobre as transmissões de bens inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; assim como, o imposto sobre os serviços de qualquer natureza, que possui relação com os serviços tributáveis, definidos por lei complementar.

Quanto aos tributos comuns, são as taxas e contribuições de melhoria, que os entes municipais podem instituir e cobrar da mesma forma que a União e estados. Assim, no sistema tributário brasileiro, os três níveis de governo, União, estados e municípios recebem totalmente, treze impostos, sendo que sete são de competência da União, três aos estados e três aos municípios. Já as contribuições sociais foram mantidas tendo modificação quanto a destinação de recursos arrecadados.

Desta forma, conforme o artigo 158 da Constituição federal pertencem aos municípios, o produto do que foi arrecadado com o imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, que incidem na fonte, sobre os rendimentos pagos; que na qual, o artigo 159, dispõe que a União entregará 22,5% ao Fundo de Participação Municipal (FPM). Também 50% do produto que é arrecadado do imposto da União sobre a propriedade rural, nos imóveis situados no município; 50% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre a propriedade de veículo do seu território; 25% da arrecadação do imposto do estado sobre aquelas operações relativas a circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte entre municípios e estados. Ao final, os estados ainda entregarão aos seus municípios 25% dos recursos que receberem sobre o imposto sobre produtos industrializados.

Uma das características principais do sistema brasileiro é o fluxo vertical em que a União transfere aos estados e municípios os recursos, onde os estados transferem a seus municípios. Sendo assim, não temos transferências de estados para municípios à União nem de municípios para Estados, como também não se tem transferências entre estados e municípios. Verifica-se que no Brasil as principais formas de transferir ocorrem a partir da arrecadação gerada pelo imposto de renda, prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e imposto sobre as operações relativas a circulação de mercadorias.

O fundo de participação dos municípios é uma forma de repasse desses recursos aos

---

17 REZENDE, Cordocet. (2006). *Pandemônio Tributário*. Instituto dos Advogados brasileiros, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 1-20, mar.

municípios, sendo criado pela Emenda Constitucional de 1965, artigo 21, regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN) em 1966, e teve o repasse inicial em 1967 sendo que no mesmo ano, em fevereiro, faz a separação entre capitais e interior instituindo em 1981 a reserva do FPM.

Com a Emenda Constitucional de 1996 por meio da alteração do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF que possui a sua fonte de recursos composta pela dedução de 15% de repasses ao Fundo de participação dos estados e municípios, da LC 87 de 1996 Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços estadual ICMS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) -Exportação. Posteriormente, em 2006, com a Emenda Constitucional nº 53, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério, em que a fonte de recursos incorporou as novas transferências intergovernamentais obrigatórias, mantendo as que já haviam; isto foi modificado em 2007 quando a Medida Provisória é alterada para a Lei nº 11.494 de junho de 2007 sendo que atualmente a dedução do FUNDEB é de 20% do valor repassado.

Outro destaque é a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 55 de 2007 que adiciona 1% ao percentual do FPM que passou a possuir uma alíquota de 23,5%, sendo que este a mais seria acumulado na conta do tesouro nacional, por um período de 12 meses, posteriormente entregue ao respectivo município. Conforme o artigo 159 da Constituição Federal, o FPM é composto por 22,5% do Imposto sobre a Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados, sendo que os recursos são distribuídos conforme o artigo 91 do Código Tributário Nacional. Assim, as capitais ficarão com 10% dos recursos do FPM distribuídos conforme a renda per capita - inversamente quanto a renda e diretamente quanto à população; os municípios que não são capitais ficarão com 90% dos recursos, conforme o seu tamanho populacional; e os municípios não capitais que tem a população superior a 156.216 habitantes receberão 4 % dos recursos.

Além disso outra forma de transferência é por meio do fundo de participação nas exportações, o IPI onde os municípios detêm 1/3 do valor repassado ao seu estado. Como também a quota parte do ICMS, sendo que da arrecadação do Estado 25% é para os municípios, conforme artigo 158 da Constituição Federal de 1988. Tem-se ainda outras formas de obtenção de recursos por parte dos municípios como as emendas parlamentares, contudo não são objeto deste estudo.

Quanto aos tributos próprios, os municípios que mais arrecadam Imposto Predial e Territorial Urbano que em muitos países se demonstra como a principal fonte de financiamento dos municípios, no Brasil tem se revelado como tarefa difícil para os governos locais. Conforme o Brasil apresenta alguns índices arrecadatórios sobre a propriedade imobiliária baixos quando são comparados internacionalmente. De outra forma, alguns governos locais obtêm ótimos resultados na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano são os municípios que possuem atrações turísticas, onde o empenho pode ser explicado pela existência de propriedades privadas muito valorizadas que propiciam uma boa base tributável<sup>18 19</sup>

Consoante aos dados do IBGE, na Tabela 2, que considera o Cadastro Imobiliário como um conjunto de informações de identificação, assim como de localização e características dos imóveis da área urbana dos municípios possibilita o reconhecimento do terreno,

18 MARTONE, C. L. (1994); LONGO, C. A. (1994); TORRES, I. (1994); MOLDAU J. H. (1994); SILBER, S. D (1994). *Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil*. São Paulo: FIPE.

19 REZENDE, Fernando. (2001). *Finanças Públicas*. 2 ed. São Paulo: Atlas.

edificação e localização do imóvel de maneira unívoca para a cobrança de IPTU e outras taxas de serviços públicos. Já a planta genérica de valores possibilita a fixação de valores básicos prévios de terrenos e das edificações expressos por m<sup>2</sup> de área, uniformando e padronizando critérios de apuração de valor dos imóveis, para a cobrança do IPTU. A cobrança do IPTU constitui uma das fontes principais de arrecadação local tendo ainda a função social para a realização de forma efetiva e adequada da política de desenvolvimento urbano. Para isso observa-se na tabela 2 os dados obtidos pelo IBGE, referente a esses critérios.

Tabela 2: Municípios com cadastro imobiliário e cobrança de IPTU entre 2012-2015.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Cadastro Imobiliário		Planta genérica de valores		Cobram IPTU	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015
Brasil	93,9	95,0	78,0	80,7	94,1	94,8
Até 5 000	93,8	94,0	74,7	77,7	94,5	94,9
Até 5 001 a 10 000	91,9	94,1	72,6	75,5	92,7	93,5
Até 10 001 a 20 000	91,9	93,2	74,5	77,2	92,1	93,0
Até 20 001 a 50 000	95,4	96,7	83,2	86,1	94,5	95,6
Até 50 001 a 100 000	99,4	98,9	93,9	93,2	98,8	98,9
Até 100 001 a 500 000	100,0	99,6	95,6	96,2	100,0	100,0
Mas de 500 000	100,0	100,0	97,4	97,6	100,0	100,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Outra análise realizada para verificar as desigualdades na carga tributária municipal é feita para os bons resultados quando a possibilidade de tributação os não residentes. Explicando que a maior parte dos imóveis que estão situados nessas comunidades é utilizado apenas para férias e finais de semana, sendo que os proprietários dos imóveis residem em outras localidades, onde exercem seu direito de voto. Dessa forma, frente a impossibilidade de os proprietários expressar a sua insatisfação com a carga tributária os governos locais se sentem muito mais confortáveis para realizar a tributação<sup>20</sup>.

Uma conclusão vai apontar para a existência de restrições políticas diante da capacidade dos municípios ao exercer o seu poder de tributar por não desejar se indispor com o seu eleitor. Pode-se considerar, conforme o autor, que estes municípios também veem apresentado uma boa arrecadação de ISS, podendo ser explicado pela existência de serviços de hotelaria mesmo que este tipo não possua pouca expressão na receita total<sup>21</sup>.

Ainda a valorização dos imóveis também propicia uma base para a cobrança do IPTU, contudo mesmo diante disso o pilar central das finanças municipais é a quota-parte do ICMS que propicia um volume de recursos elevado, tendo em vista a decorrência da intensidade das atividades comerciais e industriais caracterizadas nas regiões metro-

20 ABRUCIO, F. L. (2001); SOARES, M. M. (2001). *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

21 ARAUJO, E. A. (2000); OLIVEIRA, P. A. S. (2000). *Tributação Municipal: Desigualdades na Carga Tributária Local. Informe-se BNDES*, Distrito Federal, v. 1 n. 15, p. 1-8, jun.

politanas<sup>22</sup>.

Os governos locais que contam com a quota-parte do ICMS como fonte principal de receita a distribuição da transferência é proporcional ao valor agregado ao ICMS para cada ente municipal, inferindo-se a existência do potencial econômico e as possibilidades de incrementação da própria arrecadação. Uma justificativa para isso seria a fonte de recursos com um livre ônus político que decorre da tributação, sendo que é difícil o município que irá procurar aumentar a sua arrecadação. Esse dinamismo nas economias locais induzem os municípios a serem os mais indicados para a aplicação de políticas públicas com o objetivo de estimular o esforço fiscal municipal<sup>23</sup>.

Tem-se municípios no Brasil que são altamente dependentes do FPM, trata-se dos pequenos apresentando os piores resultados na arrecadação tributária. Apresenta-se dois motivos fundamentam essa situação<sup>24</sup>. Primeiro com relação a má distribuição de renda que além de ser desigual, detém uma condicionante trágica observada em alguns segmentos do Brasil como as regiões do norte e nordeste. E por segundo, o sistema de discriminação de competências que é posto pela Constituição Federal de 1988, prevendo para os municípios os tributos que incidem sobre aquelas atividades urbanas, sendo em sua maioria são predominantemente rurais. O processo urbano brasileiro possui como dificuldade uma regra peculiar, pois em consonância com a legislação vigente cidades são sedes municipais<sup>25</sup>.

Para melhor estudo a respeito da arrecadação do IPTU utiliza-se como exemplo os municípios do Rio Grande do Sul, que totalizam 497, selecionados dois municípios, com os critérios já expostos, de acordo com o IBGE, com relação a consideração de seu tamanho, ou seja, município menor, médio e grande (utilizado os 2º e 3º municípios com maior população do Rio Grande do Sul, tendo em vista que o primeiro, a capital, detém o dobro do número de habitantes, não tendo outro para utilização como parâmetro). Dessa forma, conforme o quatro abaixo percebe-se com relação aos dois pequenos municípios que Torres detém uma diferença de 4.485 gritante ao número de arrecadação de IPTU, pois é uma cidade turística, litorânea e Candelária representa um município do interior do estado.

Com relação aos municípios considerados como médios Santa Cruz do Sul possui 34.547 habitantes mais do que Cachoeira do Sul e a sua arrecadação de IPTU é mais que o dobro da outra considerada como uma cidade de grande população, mas com área rural maior que Santa Cruz do Sul. Os municípios grandes, Pelotas e Canoas, com 4.448 mil habitantes de diferença, Canoas, possui o dobro de arrecadação de IPTU considerada como uma cidade da região metropolitana do estado.

---

22 Idem.

23 Idem.

24 BREMAEKER, François (2001). *Instrumentos e Desempenho da Arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano*. Rio de Janeiro: IBAM.

25 VEIGA, José Eli da. (2002). *Cidades Imaginárias*. Campinas: Autores Associados.

Tabela 3: Relação de pequenos, médios e grandes municípios, 2015.

	Município	N ú m e r o de Habi- tantes	Receita Corrente	Receita municipal	IPTU
Pequeno	Candelária	30.171	69.994 (99,19%)	3.852,8 (5,46%)	7 3 1 , 2 6 (18,98%)
	Torres	34.656	118.115 (93,56%)	41.421 (32,81%)	2 0 . 8 2 6 , 4 (50,28%)
Médio	Cachoeira do Sul	83.827	185.697 (101,66%)	24.660 (13,28%)	8 . 4 9 2 (35,01%)
	S a n t a Cruz do Sul	118.374	351.964 (104,88%)	59.768,1 (17,81%)	1 8 . 5 4 6 , 4 (31,03%)
Grande	Pelotas	328.275	724.949 (99,37%)	120.687,1 (16,52%)	4 3 . 0 4 9 (35,67%)
	Canoas	323. 827	1.354.992 (92,75%)	232.868,7 (15,94%)	7 3 . 7 1 4 , 5 (29,36%)

Fonte: Sites das respectivas prefeituras; <https://meumunicipio.org.br/>

Um caso como exemplo de aplicação da regra que seria a sede do município de União da Serra, no Rio Grande do Sul em que o Censo do ano de 2000 registra a existência de 18 habitantes e em um total de 5.506 sedes existentes nesse ano, 1.176 estavam com menos de dois mil habitantes; 3.887 com menos de dez mil habitantes e 4.462 com menos de vinte mil habitantes. Todas estas cidades possuem estatuto legal do mesmo modo que aqueles núcleos urbanos que formam as regiões metropolitanas. A defesa está com relação ao fato de que o Estado brasileiro é menos urbano, e a legislação teria criado as chamadas “cidades imaginárias” que não possuem padrões de urbanização caracterizando uma cidade<sup>26</sup>.

No caso específico do Brasil é inaceitável que como regra todos os meses haja um aumento na arrecadação de tributos federais e em decorrência disso, apure-se um maior superávit primário (arrecadação menos despesa pública) e que após deduzidos os juros pagos a dívida pública aumente. Isto é, embora o Brasil arrecade muito mais do que gasta esse excesso de arrecadação é insuficiente frente aos dispêndios necessários para financiamento da dívida pública. Há de se reconhecer que um componente que agravou o processo de exclusão social foi a deliberada opção de se combater o déficit público, em detrimento de investimentos que estivessem aptos a minimizar os efeitos decorrentes dos novos riscos sociais muitos deles advindos do modelo de globalização que foi se consolidando, exclusivamente do aspecto econômico<sup>27</sup>.

Cumprida esta fase em última análise de transferências para os municípios cumpre salientar que as transferências voluntárias da União para os municípios assim como de estados para municípios, os mais importantes são com relação ao Fundef e ao Sistema Único de Saúde. Entende-se ainda que deve-se observar a redução da lacuna entre a demanda viável economicamente pelos bens e serviços públicos e a capacidade fiscal dos governos; ainda a independência de negociações políticas quanto a determinação

26 Idem.

27 BUFFON, Marciano. (2009). *Tributação e Dignidade Humana: entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

do montante e entrega das transferências; incentivo para a responsabilidade fiscal e a gestão eficiente dos recursos ora transferidos<sup>28</sup>.

Assim com a administração financeira municipal efetiva buscando a arrecadação dos impostos dos cidadãos de suas cidades, juntamente com as transferências intergovernamentais para municípios verifica-se que muitos destes ainda não conseguem cumprir com a concretização de direitos sociais, pois não possuem recursos suficientes e se possuem não sabem administrá-los – desse modo passa-se a analisar o impacto que a judicialização da política pública na área da saúde causa no orçamento público municipal, que conforme visto já se demonstra insuficiente.

#### **IV. Análise do impacto no orçamento financeiro dos Municípios brasileiros com a judicialização das políticas públicas de saúde**

No ordenamento constitucional brasileiro o direito à saúde está garantido no rol de direitos fundamentais e sociais – artigo 6º - sendo instituído como um direito de todos e dever de prestação por parte do Estado, que vem a garantir por meio de políticas econômicas e sociais a redução de doenças por meio do acesso igualitário e universal de ações e serviços para a sua promoção.

Por conseguinte, consoante ao que dispõe o artigo 23 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios detém a competência comum relativa a saúde. No artigo 24, XII podemos observar que somente a União, Estados e Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar nessa área. Os governos locais (artigo 30 I e IV) possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local conferindo a eles a tarefa de prestar, com a cooperação da União e dos Estados, os serviços relacionados à saúde.

No artigo 34, VII e, é possibilitado a intervenção da União nos Estados quando não ser aplicado o mínimo da transferência de receita e na manutenção e desenvolvimento de serviços públicos na área da saúde. Em sequência dispõe o artigo 35, III, que os Estados podem intervir nos Municípios quando não ser aplicada a quantidade mínima exigida da receita municipal na área da saúde.

Desse modo, por meio da falta de efetividade que vem decorrente de fatores administrativos, políticos e econômicos, a judicialização da saúde ocorre. Se há o reconhecimento desse direito, deve-se exigir sua imediata exigibilidade. Assim é certo que não cabe ao Poder Judiciário criar políticas públicas de saúde, pois sua obrigação é observar se tais atendem aos ditames constitucionais, como o do acesso universal e igualitário. Conforme a judicialização pode ser entendida como *“Judicialização pode ser compreendida então como um fenômeno político, social, jurídico em que se observa a crescente expansão da atuação do Poder Judiciário sobre esferas antes adstritas apenas ao espaço político-partidário ou ao cenário individual”*.

Como exemplo de ações mais recorrentes na área da saúde frente ao Judiciário brasileiro cita-se as listas de medicamento do Ministério da Saúde ou do Estado e Município que quando não fornecido ao cidadão, por problemas administrativos ou financeiros, esse direito acaba sendo interrompido. Assim o cidadão não pode ser punido por uma ação administrativa que não é eficaz ou pela omissão do gestor do sistema de saúde

---

28 MENDES, M. M. (2006); COSSIO, F. R. B. (2006). *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Texto para Discussão 40, Abril. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>.

em adquirir o seu medicamento essencial nas quantidades suficientes para atender a demanda. Não se tem dúvida de que está configurado o direito subjetivo de prestação à saúde, deixando-o passível de efetivação pelo Judiciário<sup>29</sup>.

Importa salientar que os entes federativos devem providenciar o seu orçamento público para prever despesas e fixar receitas detendo como objetivo o alcance do interesse público. As despesas são previamente dispostas, assim como as receitas, e qualquer que seja a alteração na programação anual acarreta em um prejuízo ao orçamento público. O planejamento tem como finalidade corrigir as distorções administrativas afastando condições que sejam indesejáveis para a coletividade e assegurando que os objetivos e metas sejam viabilizados<sup>30</sup>. Os princípios que regem a Administração Pública trazem que é dever do gestor cuidar do dinheiro público de modo efeito e eficaz. Assim o planejamento é uma das funções da administração<sup>31</sup>.

Nesse sentido, como exemplificação, o magistrado ao proferir sua decisão impondo ao município o dever de prestar determinado medicamento, por exemplo, está incluindo um custo ao orçamento financeiro que já está previsto, tendo que este diminuir recursos em uma área para poder suprir determinações judiciais. O que está querendo se demonstrar é que o município não deve atuar no polo passivo individualmente, mas sim em conjunto com os Estados e União que detém uma parcela maior de arrecadação de recursos. É possível o controle jurisdicional sem interferir na separação dos poderes, desde que respeitem os limites para a atuação e que essa via não seja considerada como a única solução para o caso concreto, ou seja, a imposição de sanção somente ao município.

Reitera-se que a judicialização da saúde gera muitas diferenças, pois um tratamento médico ou outro pode custar milhares de reais para um orçamento da saúde municipal limitado<sup>32</sup>. Ou seja, se o magistrado obrigar o município a pagar pelo montante a um único munícipe, o gestor poderá deixar de cumprir com outros deveres para atender a ordem. Assim, é necessário que cada caso seja analisado criteriosamente observando se o interesse deve ser respeitado ante a coletividade ou ao indivíduo.

Assim como as receitas, as despesas são previamente determinadas e qualquer alteração na programação acarretará prejuízo ao orçamento público, que é feito segundo a realidade local. A prática do planejamento objetiva corrigir distorções administrativas, afastar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização dos objetivos e metas desejados<sup>33</sup>. De acordo com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, é dever do gestor cuidar de formas efetiva e eficaz do dinheiro público. Portanto, o planejamento é uma das funções da administração pública (DE CASTRO, 2006). O legislador estabeleceu o planejamento, ao introduzir na Constituição Federal de 1988, mudanças significativas para a condução do processo orçamentário.

Nesse sentido não deve o Poder Judiciário impor somente ao município a totalidade dos custos da saúde, mas sim a prestação cooperada dos serviços cometidos a cada qual deles. A importância da cooperação entre os entes federativos ressalta nesses e em muitos outros casos, pois com isso e somando-se a participação da sociedade civil na organização do sistema de saúde poderia se trilhar um caminho para a redução de

---

29 MENDES, G. F. (2011); BRANCO, P. G. G. (2011). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva.

30 ANDRADE, N. A. (2005). *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas.

31 CASTRO, José Nilo de. (2006). *Direito Municipal Positivo*. 6.ed. rev. atual. Belo Horizonte: Edit. Del Rey.

32 MENDONÇA, M. (2010) *R\$ 520,00 por uma vida*. Revista Época, n. 643, São Paulo.

33 ARAUJO, E. A. (2000); OLIVEIRA, P. A. S (2000). *Tributação Municipal: Desigualdades na Carga Tributária Local*. Informe-se BNDES, Distrito Federal, v. 1 n. 15, p. 1-8, jun.

impactos decorrente de ações judiciais na área da saúde. Pode-se verificar a tendência da administração em aderir a gestão compartilhada local, por meio da cooperação que poderia se transformar em política pública para uma melhor organização do sistema, garantindo o financiamento da saúde nos municípios.

De acordo com o artigo 196 da Constituição Federal demonstra-se como importante a ferramenta de garantia ao acesso à saúde para todos que venham a precisar dela. Contudo nem sempre a administração tem capacidade de disponibilizar meios para que esse direito venha a ser garantido. Os recursos às ações judiciais, no momento em que transitam em julgado, mostram-se favoráveis aqueles que requerem, promovendo impactos relevantes ao orçamento público - principalmente ao ente municipal que possui receita limitada quando comparada aos demais entes federativos. Pelo fato de que os valores que estão sendo gastos pela judicialização não estão previstos no orçamento. *“A questão delicada pousa sobre a legitimidade da atuação do Poder Judiciário em relação ao controle das políticas públicas, o que se convencionou chamar de judicialização das políticas. Há que se destacar que, diante de omissão da administração pública no tocante à implementação de ações e serviços efetivadores de seus deveres constitucionais, o Poder Judiciário tem o poder e, igualmente, o dever constitucional de atuar com o objetivo de não permitir violação aos direitos fundamentais”*<sup>34</sup>.

A partir disso a cooperação entre os três entes federados fornece “uma ajuda ao ente menor quanto às tarefas que ele não consegue realizar por si com eficácia”<sup>35</sup>. Importante destacar que o artigo 30, VII da Constituição Federal dispõe que compete aos governos locais a prestação de serviços na área da saúde com cooperação técnica e financeira por parte dos Estados e União.

As ações quando produzidas conjuntamente entre os entes da federação e a sociedade podem contribuir para uma maior eficácia do sistema, garantindo o direito à saúde para os cidadãos, reduzindo demandas no Judiciário com a realização de políticas públicas bem-sucedidas - que dependem cada vez mais da coordenação de ações entre União, Estados e Municípios<sup>36</sup>.

Quando em uma federação se tem uma gestão cooperativa e democrática esta vem a servir aos propósitos da Constituição Federal. Assim, remeter aos governos locais a possibilidade de atender aos munícipes - por estarem mais próximos a realidade local - deve vir acompanhada com o auxílio dos demais entes de modo técnico e financeiro. Pois como pode ser verificado nos capítulos anteriores, os municípios brasileiros possuem apenas um pequeno pedaço da arrecadação tributária total do Brasil, dependendo altamente das transferências constitucionais dos entes superiores. Isso demonstra a importância da atuação conjunta.

O fato de que os municípios tenham sido consagrados como entes da federação, detentores de autonomia política, administrativa e financeira - ao menos do ponto de vista formal - e além de terem suas competências expressas na Constituição Federal de 1988, aumenta a responsabilidade dos governos locais frente a população - principalmente com relação a prestação de serviços públicos. O maior enfrentamento é que grande parte destes não possuem condições - na prática - de gerar recursos próprios suficientes, ficando dependentes das transferências constitucionais.

34 SANTOS, Sandra Avila. (2016). *Políticas públicas no estado democrático de direito: uma análise da legitimidade dos conselhos gestores e da judicialização das políticas públicas*. Justiça do Direito. v. 30, n. 2, p. 298-311, maio./ago, p. 308.

35 ABRUCIO, F. L. (2001); SOARES, M. M. (2001). *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 42.

36 KRELL, Andreas Joaquim. (2008). *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum.

Nesse sentido não se pode considerar suficientes competências formais sem os instrumentos financeiros diretos e compensatórios para sua concreta realização. Dessa feita, princípios como o da subsidiariedade orientam para a valorização da esfera local, ao mesmo tempo em que mantém solidários e ativos os demais espaços de gestão. Assim, substitui-se a disputa federativa pela cooperação, com o estabelecimento de objetivos comuns acompanhado de formas reais e definidas para alcançá-los, considerando as realidades diferentes dentro do território, preservando as peculiaridades locais.

Nesse seio remete-se a importância do princípio da subsidiariedade que deve ser o norte da cooperação, exigindo-se que haja uma municipalização das políticas públicas de saúde por meio da ação conjunta com os entes superiores. Ou seja, não deve ser transferido para uma sociedade maior o que pode ser realizado por uma menor<sup>37</sup>. A gestão do sistema de saúde deve ser centralizada nos municípios – com a cooperação financeira e técnica dos demais entes federados – para que a política pública seja eficaz, constituindo-se o ideal do federalismo de cooperação que se traduz em um novo fator frente a prestação das políticas públicas no municipalismo brasileiro.

## V. Considerações finais

Do exposto, verifica-se a partir das atividades das administrações financeiras municipais, que em situações de enfrentamento que despendem de empenho dobrado, juntamente com a vontade política de enfrentar, impacta na capacidade do governo local no desenvolvimento de políticas públicas que veem relacionadas com a redução de déficits. Apresentou-se outros emblemas, como o crescimento de despesas com pessoal, repasses para a câmara de vereadores, assim como a racionalização de recursos que a administração local possui em sua disposição, maximizando as receitas próprias municipais.

A administração financeira está apoiada na Constituição Federal de 1988, sendo a sua tarefa fundamental, assim como o aumento da capacidade arrecadatória municipal, os tornar menos dependentes das transferências intergovernamentais, que foi visto no segundo capítulo, abordando as formas de arrecadação tributária própria, as transferências obrigatórias, e as voluntárias. Observou-se que as administrações financeiras possuem um comportamento desigual e heterogêneo, sendo que na maior parte delas, enfrentam diversos problemas quanto a arrecadação de tributos.

Observou-se ainda que a maioria dos municípios brasileiros são conhecidos como rurais, e como fonte de arrecadação própria possuem o Imposto Predial e Territorial Urbano, sendo que em municípios de grande urbanização a arrecadação se torna muito maior do que nos municípios rurais, assim como o Imposto Sobre Serviços também é influenciado por esta questão. Assim, justifica-se a dependência dos municípios menores, para com as transferências intergovernamentais, notadamente ao Fundo de Participação Municipal.

Quanto a distribuição de novos recursos para atender o federalismo fiscal, bem como a descentralização e igualdade. Sendo que com a definição mais clara das competências dos entes locais, e a articulação de uma descentralização mais compatível com os recursos públicos, seria necessário que os pressupostos da subsidiariedade e igualdade informem a repartição dos novos recursos, como os royalties do petróleo. Deve esta

---

37 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. (1996). *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

repartição dos recursos públicos atender os espaços mais próximos aos cidadãos, viabilizando também o financiamento de políticas públicas.

O ente local é a raiz dos interesses sociais, e em grande parte, possuem poucas condições para administrar tais interesses, concretizar políticas públicas, diante de sua receita, tendo que aguardar as transferências dos outros entes, causando a sua dependência. As mudanças necessárias devem partir do atual quadro dos municípios e da sociedade, com a reestruturação do sistema tributário nacional, conferindo maior participação na arrecadação tributária, por parte dos municípios, tendo em vista a prestação de serviços públicos, que são de sua responsabilidade.

E quanto a prestação de serviços evidenciou-se o direito à saúde no Brasil juntamente com o aumento da judicialização das políticas públicas na área e seu impacto no orçamento dos governos locais. Essas ações cresceram significativamente e em municípios menores e altamente dependentes das transferências intergovernamentais a análise se mostra crucial para o momento. É inegável que essa situação traz impactos para a gestão pública local, pois com a realocação de recursos para a saúde – devido a demandas judiciais – causam um prejuízo para outras áreas da despesa pública.

Assim é necessária uma mudança para que se evite a judicialização, com medidas de caráter de urgência – inclusive com repactuação federativa – com todos os entes para que estes assumam as suas tarefas, sob pena de não serem viabilizadas a continuidade das políticas públicas em diversos municípios brasileiros. O impacto das imposições judiciais causa graves entraves para os gestores municipais. O déficit no orçamento municipal causado pelas ações é o reflexo dos recursos que são destinados para a saúde, desse modo deve-se buscar maneiras para equacionar o problema entre a demanda e o valor da rubrica orçamentaria.

Uma solução apontada foi a cooperação entre os entes, de ordem técnica e financeira, onde os três trabalhariam juntos na definição de planos de ação para o financiamento das políticas públicas de saúde. O correto é a união de esforços para eu seja constituída uma ferramenta de adoção de medidas visando o contorno dessa situação. Com a maximização e redução de custos, financiamento e planejamento de serviços de saúde, com a atuação integrada da União, Estados e Municípios.

---

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. Luiz. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política, São Paulo*, v. 1, n.24, p. 41-67, mar.
- ABRUCIO, F. L. (2001); SOARES, M. M. (2001). *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- ANDRADE, N, A. (2005). *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas.
- ARAUJO, E. A. (2000); OLIVEIRA, P. A. S (2000). *Tributação Municipal: Desigualdades na Carga Tributária Local. Informe-se BNDES*, Distrito Federal, v. 1 n. 15, p. 1-8, jun.
- BALEEIRO, Aliomar (1997). *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. (1996). *O princípio da subsidiariedade: conceito e*

*evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

- BARREIRO, G. S.S; FURTADO, R. P. M. (2015). *Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas*. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(2):293-314, mar./abr.
- BORGES, Aline Gonzales (2006). Consórcios públicos, nova sistemática e controle. *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*, Salvador, v. 2, n 6, p. 20-32, jul.
- BREMAEKER, François (2001). *Instrumentos e Desempenho da Arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano*. Rio de Janeiro: IBAM.
- BUFFON, Marciano. (2009). *Tributação e Dignidade Humana: entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- CARO, Jaime Vásquez (1992). *Estructura y Administracion de Impuestos em America Latina*. Madri: Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTRO, José Nilo de. (2006). *Direito Municipal Positivo*. 6.ed. rev. atual. Belo Horizonte: Edit. Del Rey.
- CONTI, José Maurício. (1977). *Princípios Tributários da Capacidade Contributiva e da Progressividade*. São Paulo: Dialética.
- CRUZ, Maria do Carmo (2002). Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS (Orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis.
- CRUZ, T.; CALBINO, D.; FONSECA, R.; ALMEIDA, M. (2016) *a judicialização das políticas: Desafios na gestão pública municipal*. *Universitas*, v. 1, n.3, jun.
- DE CASTRO, R, B. (2006) . Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: Encontro da Anpad, *ENANPAD*, Anais... Rio de Janeiro.
- GASPARINI, C. E. (2006); COSSIO, F. A. B. (2006). Transferências intergovernamentais. In Mendes, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Instituto Brauel.
- GIAMBIAGI, F. (1999); ALÉM, A. C (1999). *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.
- HERMANY, Ricardo. (2012). *O município na constituição: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá.
- KRELL, Andreas Joachim. (2003). *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal.
- \_\_\_\_\_ . (2008). *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum.
- LACALLE, Fernando Orosco. (2003). O consórcio intermunicipal como estratégia de desenvolvimento regional: estudo de caso do unipontal. *Intertemas*, São Paulo, v. 2, n.5, p. 20-100, jun.
- LIMA, R. H.; SALES, B. B. S.; AMORIN, Y. B. E. A.; PARENTE, L. F.; CHAGAS, M. J. (2016). *O impacto orçamentário pela judicialização da saúde no município de Crato - CE em 2013 e 2014*. Disponível em: <[http://www.anepcp.org.br/anaisanepcp/20161128180651\\_st\\_04\\_ronivon\\_henrique\\_de\\_lima.pdf](http://www.anepcp.org.br/anaisanepcp/20161128180651_st_04_ronivon_henrique_de_lima.pdf)>. Acesso em: 10 de jun. 2018.
- MARTONE, C. L. (1994); LONGO, C. A. (1994); TORRES; I. (1994); MOLDAU J. H. (1994); SILBER, S. D (1994). *Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil*. São Paulo: FIPE.
- MENDES, M. M. (2006); COSSIO, F. R. B. (2006). *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma, Consultoria Legislativa do Senado Federal*. Texto para Discussão 40, Abril. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>.
- MENDES, G. F. (2011); BRANCO, P. G. G. (2011). *Curso de direito constitucional*. São

Paulo: Saraiva.

- MENDONÇA, M. (2010) R\$ 520,00 por uma vida. *Revista Época*, n. 643, São Paulo.
- NABAIS, José Casalta. (2005). *Por um Estado Fiscal suportável*. Coimbra: Almedina.
- PRUD'HOMME, Rémy (2008). *Estrutura das Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Paraná*. Paraná: [s.n].
- PRADO, Sergio. (2007). *A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas*. Campinas: Unicamp.
- REZENDE, Cordocet. (2006). Pandemônio Tributário. *Instituto dos Advogados brasileiros*, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 1-20, mar.
- REZENDE, Fernando. (2001). *Finanças Públicas*. 2 ed. São Paulo: Atlas.
- SANTOS, Sandra Avila. (2016). Políticas públicas no estado democrático de direito: uma análise da legitimidade dos conselhos gestores e da judicialização das políticas públicas. *Justiça do Direito*. v. 30, n. 2, p. 298-311, maio./ago.
- SCHROEDER, L. (2003); SMOKE, P. (2003). Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues. In SMOKE, P.; KIM, Y.H. (Org.), *Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future*. Manila, Asian Development Bank.
- TER-MINASSIAN, T. (1997). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: FMI.
- VEIGA, José Eli da. (2002). *Cidades Imaginárias*. Campinas: Autores Associados.
- YOINGCO, A. Q.; YEN, C.C. (1992). *Políticas Tributárias y Administracion Tributária en los Países Latinoamericanos y em la Republica de China*. Madri: Instituto de Estudios Fiscales.