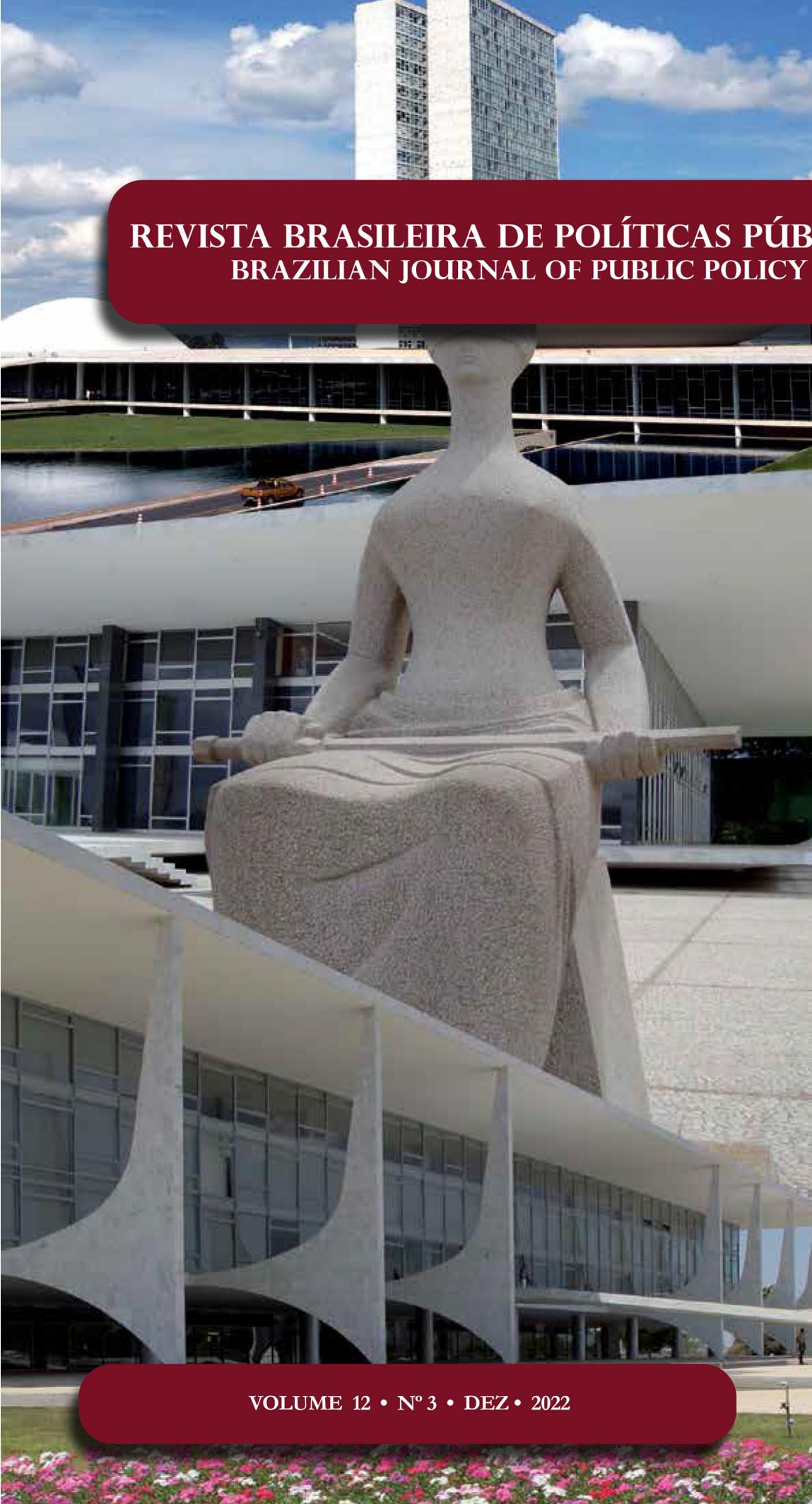


The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos) is displayed in a stylized, bold, white font against a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' sharing a vertical stem.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is prominent. The sculpture is made of a textured material and has a minimalist, geometric design. Behind it, a long, low building with a series of white, curved, cantilevered balconies or walkways extends across the frame. The building has large glass windows and a clean, modern aesthetic. In the background, a tall, rectangular tower with a grid-like facade rises against a blue sky with scattered white clouds. A small yellow car is visible on a road in the middle ground. The overall scene is bright and clear, suggesting a sunny day.

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**O município e a política urbana: o federalismo simétrico em xeque**

**The municipality and urban policy: symmetric federalism in check**

Angela Moulin S. Penalva Santos

VOLUME 12 • Nº 3 • DEZ • 2022

# Sumário

|                                                                                                                                                                                           |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA .....</b>                                                                                                                                | <b>17</b>  |
| <b>OS DONOS DO PODER: A PERTURBADORA ATUALIDADE DE RAYMUNDO FAORO .....</b>                                                                                                               | <b>19</b>  |
| Luís Roberto Barroso                                                                                                                                                                      |            |
| <b>EVIDÊNCIAS DE CICLOS POLÍTICOS OPORTUNISTAS E PARTIDÁRIOS NOS GASTOS SOCIAIS E SEUS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO LOCAL.....</b>                                           | <b>35</b>  |
| Daiane Pias Machado, Maria Nazaré Oliveira Wyse, Marco Aurélio Gomes Barbosa e Ana Paula Capuano da Cruz                                                                                  |            |
| <b>PERCEPÇÕES SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO E A CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: OS DOIS LADOS DA MESMA MOEDA .....</b>                                                               | <b>59</b>  |
| Suélem Viana Macedo, Josiel Lopes Valadares, Wanderson de Almeida Mendes e Marconi Silva Miranda                                                                                          |            |
| <b>O ESTADO SOCIAL E O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ALCANCE DA JUSTIÇA SOCIAL.....</b>                                                                                             | <b>83</b>  |
| Oswaldo Ferreira de Carvalho                                                                                                                                                              |            |
| <b>ORÇAMENTO UNIFICADO NACIONAL: UMA PROPOSTA DE SUPERAÇÃO DA DIVISÃO ENTRE UNIÃO COMO EMISSORA E ENTES SUBNACIONAIS COMO USUÁRIOS DA MOEDA ESTATAL .....</b>                             | <b>108</b> |
| Julio Cesar de Aguiar                                                                                                                                                                     |            |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM TECNOLOGIA .....</b>                                                                                                                                             | <b>131</b> |
| <b>INTRODUCTION OF DIGITAL PLATFORMS TO STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES FOR REGULATION AND TRANSFORMATION OF SOCIAL SERVICES FOR THE POPULATION .....</b>               | <b>133</b> |
| Dmitriy Nakisbaev e Natalia Dugalich                                                                                                                                                      |            |
| <b>O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS PROCESSUAIS E AS NOVAS REGRAS DE PRIVACIDADE E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL .....</b>                                                      | <b>145</b> |
| Devilson da Rocha Sousa e Bianca Amorim Bulzico                                                                                                                                           |            |
| <b>OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL E O PARADIGMA DA ACELERAÇÃO CONTEMPORÂNEA: O PAPEL DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E O SURGIMENTO DAS FORÇAS CONTRA HEGEMÔNICAS.....</b> | <b>162</b> |
| Bruno Mello Corrêa de Barros Beuron e Thiago Antônio Beuron Corrêa de Barros                                                                                                              |            |
| <b>FAKE NEWS, DISCURSOS DE ÓDIO E ATIVISMO DIGITAL: MOVIMENTOS SOCIAIS DE DESMONETIZAÇÃO, DESAFIOS JURÍDICOS E REFLEXÕES SOBRE O CASE SLEEPING GIANTS BRASIL</b>                          | <b>180</b> |
| Hígor Lameira Gasparetto, Frederico Thaddeu Pedroso e Rafael Santos de Oliveira                                                                                                           |            |

|                                                                                                                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA ALIMENTAR.....</b>                                                                                                                        | <b>199</b> |
| <b>APLICAÇÃO DE INSIGHTS COMPORTAMENTAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:<br/>ROTULAÇÃO DE ALIMENTOS COM SUBSTÂNCIAS CANCERÍGENAS.....</b>                             | <b>201</b> |
| Benjamin Miranda Tabak e Guilherme dos Santos Araújo                                                                                                                       |            |
| <b>UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS PROJETOS DE LEI DE COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS NO<br/>BRASIL .....</b>                                                                | <b>227</b> |
| Bruna Laís Ojeda Cruz, Adriano Marcos Rodrigues Figueiredo, Mayra Batista Bitencourt Fagundes e Paula da Silva Santos                                                      |            |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO.....</b>                                                                                                                                 | <b>253</b> |
| <b>THE STUDENT MOVEMENT 2011 AND FREE EDUCATION POLICY IN CHILE (2017) .....</b>                                                                                           | <b>255</b> |
| Alejandro Olivares, Camila Carrasco e Victor Tricot                                                                                                                        |            |
| <b>POLÍTICA, ADMINISTRAÇÃO E DIREITO EDUCACIONAL: NOÇÕES DE HOLISMO, PLURALIDADE E<br/>DEMOCRACIA NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL.....</b>                      | <b>275</b> |
| Rhuan Filipe Montenegro dos Reis, Marcelo Rodrigues dos Reis e Patricia Peregrino Montenegro                                                                               |            |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE.....</b>                                                                                                                                    | <b>298</b> |
| <b>HACIA LA CONCRECIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN SANITARIA EN CHILE.....</b>                                                                                            | <b>300</b> |
| Juliana Salome Diaz Pantoja                                                                                                                                                |            |
| <b>AS PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AS DOENÇAS TROPICAIS<br/>NEGLIGENCIADAS.....</b>                                                                        | <b>322</b> |
| Marcos Vinício Chein Feres e Alan Rossi Silva                                                                                                                              |            |
| <b>ANÁLISE MORAL INSTITUCIONAL DE UMA INJUSTIÇA GLOBAL: O CASO DO ACESSO A MEDICAMENTOS<br/>ANTIRRETROVIRAIS NO SUL GLOBAL .....</b>                                       | <b>355</b> |
| Ademar Pozzatti e Lucas Silva de Souza                                                                                                                                     |            |
| <b>A GOVERNANÇA MULTINÍVEL E O CONTROLE EXTERNO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO<br/>ÂMBITO LOCAL: A POSSIBILIDADE INDUTORA DOS PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....</b> | <b>387</b> |
| Betieli da Rosa Sauzem Machado e Ricardo Hermany                                                                                                                           |            |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANEAMENTO .....</b>                                                                                                                              | <b>415</b> |
| <b>A REMUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA FRANÇA: EXEMPLO PARA O<br/>BRASIL?.....</b>                                                                | <b>417</b> |
| Patrícia Albuquerque Vieira e Tarin Cristino Frota Mont'Alverne                                                                                                            |            |

|                                                                                                                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>CAPACIDADES INSTITUCIONAIS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO</b> .437<br>Juliana Maria de Araújo, Marco Aurélio Marques Ferreira e Tiago Carneiro da Rocha |            |
| <b>POLÍTICA PÚBLICA URBANA</b> .....                                                                                                                                              | <b>463</b> |
| <b>O MUNICÍPIO E A POLÍTICA URBANA: O FEDERALISMO SIMÉTRICO EM XEQUE</b> .....                                                                                                    | <b>465</b> |
| Angela Moulin S. Penalva Santos                                                                                                                                                   |            |
| <b>SAMISAKE PROGRAM IS IMPROVING THE ECONOMIC CAPABILITIES OF URBAN POOR IN BENGKULU CITY, INDONESIA</b> .....                                                                    | <b>489</b> |
| Sugeng Suharto                                                                                                                                                                    |            |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS</b> .....                                                                                                                                        | <b>512</b> |
| <b>EL SISTEMA DE COMERCIO DE EMISIONES DEL ACUERDO DE PARÍS Y EL CARBONO AZUL</b> .....                                                                                           | <b>514</b> |
| Alberto Olivares                                                                                                                                                                  |            |
| <b>OMISSÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O ROMPIMENTO DE BARRAGENS DE MINERAÇÃO</b> .....                                                                                                | <b>538</b> |
| Marcos Ribeiro Botelho e Rodolfo Andrade de Gouveia Vilela                                                                                                                        |            |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS A GRUPOS MINORITÁRIOS</b> .....                                                                                                                | <b>556</b> |
| <b>DECOMPONDO AS DESIGUALDADES SALARIAIS DE GÊNERO: EVIDÊNCIAS PARA BRASIL E COLÔMBIA</b> .....                                                                                   | <b>558</b> |
| Solange de Cassia Inforzato de Souza, Magno Rogério Gomes e Nadja Simone Menezes Nery de Oliveira                                                                                 |            |
| <b>O PAPEL DA EMPRESA PARA ASSEGURAR OS DIREITOS DA PERSONALIDADE DOS REFUGIADOS POR MEIO DO TRABALHO DECENTE: FUNÇÃO SOCIAL, COMPLIANCE E OS DESAFIOS PARA CONTRATAÇÃO</b> ..... | <b>579</b> |
| Leda Maria Messias da Silva e René Dutra Teixeira                                                                                                                                 |            |
| <b>PRETOGLOBALIZAÇÃO: UMA NARRATIVA CONTRA HEGEMÔNICA DAS GLOBALIZAÇÕES E O UNIVERSALISMO EURO-AMERICANO</b> .....                                                                | <b>599</b> |
| Arménio Alberto Rodrigues da Roda e Augusto Checue Chaimite                                                                                                                       |            |
| <b>OUTROS TEMAS</b> .....                                                                                                                                                         | <b>614</b> |
| <b>LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETOS DE DERECHO INTERNACIONAL Y ANTE LOS ESTADOS NACIONALES</b> .....                                                                            | <b>616</b> |
| Juan Jorge Faundes                                                                                                                                                                |            |
| <b>EL CAMPO POLÍTICO DE LAS JUVENTUDES EN COLOMBIA EN ÉPOCA DE PANDEMIA</b> .....                                                                                                 | <b>646</b> |
| Holmedo Peláez Grisales e Lina Marcela Estrada Jaramillo                                                                                                                          |            |

**EFFECTS OF CORPORATIZATION ON THE FINANCIAL PERFORMANCE OF NON-FINANCIAL STATE-OWNED ENTERPRISES IN LATIN AMERICA BETWEEN 1999 AND 2018 .....666**  
Martha Liliana Arias-Bello, Mauricio Gómez-Villegas e Oscar Andrés Espinosa Acuña

**A GARANTIA DA IGUALDADE NOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS E A APLICAÇÃO DO CONTROLE DE VALIDADE PELO JUIZ .....689**  
Francisco Luciano Lima Rodrigues, Nilsiton Rodrigues Andrade Aragão e Bruno Costa Bastos

# O município e a política urbana: o federalismo simétrico em xeque\*

## The municipality and urban policy: symmetric federalism in check

Angela Moulin S. Penalva Santos\*\*

### Resumo

O objetivo deste artigo é iluminar limites do federalismo no Brasil, onde o Município tornou-se responsável pela execução de políticas sociais descentralizadas, além de sua competência pela política urbana, para a qual poderia contar com o uso fiscal e extrafiscal do seu principal tributo imobiliário, o IPTU. Após a introdução, discute-se, no artigo, a política urbana e a competência municipal, situando o Município no federalismo simétrico e o papel do IPTU como instrumento para financiar e ordenar a política urbana. Em seguida, apresenta-se um estudo sobre o desempenho desse tributo relativo ao contexto das finanças dos municípios brasileiros divididos entre 4 categorias ao longo da década 2010-2019, buscando avaliar sua possível associação com os investimentos, além de comparação entre as despesas com as funções de desenvolvimento urbano e as de saúde e educação. Encontrou-se evidência de menor comprometimento do orçamento municipal com desenvolvimento urbano, mesmo diante da elevação da receita do IPTU, o que também implica considerar sua ineficácia quanto ao uso extrafiscal para fins de política urbana. Apesar de generalizado, esse resultado pode ser visto da perspectiva dos diferentes grupos de municípios, o que permitiu iluminar, de que maneira, as desigualdades entre os municípios brasileiros produziram tensões ao federalismo brasileiro. Nesse caso, a retomada do protagonismo dos estados como articuladores seria um dos caminhos possíveis para, dentro desse modelo federativo, minimizar as desigualdades, a fim de oferecer melhores respostas às atribuições constitucionais dos municípios, bem como às expectativas de cidadania.

**Palavras-chave:** município; IPTU; federalismo.

### Abstract

The goal of this article is to highlight the limits of symmetrical federalism in Brazil, where the Municipality – local authorities – became responsible for implementing decentralized social policies, in addition to being responsible for urban policy, for which it could use the fiscal and extrafiscal purpose of its main real estate tax (“IPTU”). After the introduction, the article discusses urban policy and municipal competence, placing the Municipality in symmetrical federalism and the role of IPTU in financing and ordering urban policy. Then, to assess the performance of this tax, financial data for

\* Recebido em: 08/08/2021  
Aprovado em 29/08/2022

\*\* Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1977), mestrado em Engenharia da Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1980), doutorado (1990) e pós-doutorado (2009) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2019). Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Aspectos Econômicos do Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: descentralização e pacto federativo, desenvolvimento econômico, cidades médias, rio de janeiro e desenvolvimento regional. É bolsista de produtividade em pesquisa do CNPQ desde 2002 e do Programa PROCENCIA/UERJ desde 1996.  
Email: [penalvasantosangela@gmail.com](mailto:penalvasantosangela@gmail.com)

Brazilian municipalities were collected, divided into 4 categories throughout the decade 2010-2019. Evidence of lower commitment of the municipal budget to urban development was verified, despite the increase in IPTU revenue, which also implies considering its ineffectiveness in terms of extrafiscal use for urban policy purposes. Despite being generalized, this result can be seen from the perspective of different groups of municipalities, what should highlight how inequalities between Brazilian municipalities would produce tensions against symmetrical Brazilian federalism. In this case, the resumption of the leadership of the states, regional authorities, as articulators would be one of the possible paths to minimize the inequalities, in order to offer better responses to the constitutional role of the municipalities, as well as to the expectations of the society.

**Keywords:** municipality; IPTU; federalismo

## 1 Introdução

Há mais de três décadas, o Município tornou-se ente federativo e responsável pela política urbana. Comemorado por quem depositava confiança na redemocratização política e no fortalecimento institucional da esfera de governo mais próxima ao cidadão, havia grande expectativa de que a política urbana resgataria o passivo social para uma população já fortemente urbanizada.

O esperado fortalecimento institucional não foi experimentado por todos os mais de 5 mil municípios brasileiros, muito diferentes em capacidade financeira e administrativa, bem como no uso dos novos instrumentos jurídicos e urbanísticos que a Constituição Federal de 1988 trouxe.

Os juristas destacam que não há hierarquia entre os três entes federativos, tratando o federalismo tripartite como uma cláusula pétrea da Constituição Federal. As autonomias política, legislativa, administrativa e financeira estariam asseguradas aos governos municipais, ainda que muitas de suas responsabilidades fossem compartilhadas com os demais entes da federação.

Asseguram, ainda, que a competência sobre tributos da União, Estados e Municípios esteja bem definida, estabelecendo um federalismo fiscal em linha com as responsabilidades sobre cada um deles, mesmo diante de um grande rol de competências concorrentes.

No entanto, a dificuldade em respeitar a autonomia dos municípios suscitou muita discussão em âmbito judicial, especialmente no que se refere aos limites de incidência dos governos estaduais sobre seu território. Uma vez que a Constituição Federal conferiu competência administrativa aos Estados para ordenar seu território, houve atropelo à autonomia dos municípios. Este foi o caso da Lei Complementar estadual n. 87/97 que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em 2013, o STF decidiu pela inconstitucionalidade da referida lei em relação à ADI 1842, estabelecendo a necessidade de cooperação entre municípios e estados de modo que estes não prevaleçam sobre aqueles. Neste estudo, pretendemos avançar nesse debate, discutindo os limites que os municípios enfrentam para experimentar o protagonismo nas políticas públicas urbanas.

A crescente polarização espacial da população em áreas metropolitanas trouxe novos desafios à gestão municipal, alguns dos quais de difícil, senão impossível, enfrentamento por apenas uma autoridade municipal, casos do meio ambiente, mobilidade e do saneamento. Essas dimensões da política urbana, somada à política habitacional, demandam governança interfederativa, o que supõe cooperação entre municípios, entre municípios e o governo estadual, além de alguma coordenação da União.

A evidência da necessidade de coordenação federativa, ainda que combinada com o Princípio da Subsidiariedade, levou ao avanço normativo no tratamento da política pública em territórios que não se identi-

quem como entes federativos<sup>1</sup>. O Estatuto da Metrópole trouxe novos instrumentos de gestão da política urbana para além daqueles incluídos no Estatuto da Cidade.

No entanto, resta lidar com a forte desigualdade socioeconômica prevalente entre os municípios, embora sejam tratados juridicamente como iguais em autonomia política, administrativa e financeira. Nesse estudo, o objetivo é discutir como o federalismo simétrico esbarra em limites orçamentários para promoção da responsabilidade municipal pela execução de políticas públicas descentralizadas e, em particular, pela formulação e execução da política urbana. Esta foi contemplada com novos instrumentos jurídicos de ordenamento do uso do solo, dentre os quais destacamos o uso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como fonte de recursos para financiar investimentos municipais, mas também para uso extrafiscal, visando estimular que proprietários cumpram a função social da propriedade em linha com o Estatuto da Cidade.

O artigo está estruturado em quatro seções, a primeira das quais é esta introdução. Na segunda, sintetiza-se a responsabilidade municipal pela política urbana, destacando um dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, o uso do IPTU para fins de ordenamento urbano. Em seguida, na terceira seção, apresenta-se o estudo realizado, bem como os dados sobre a autonomia orçamentária dos municípios, distribuídos por quatro categorias de cidades e localização macrorregional, destacando o peso do IPTU, ao longo da segunda década do século XXI. A quarta seção apresenta as conclusões do estudo, defendendo a hipótese de que o uso extrafiscal do IPTU teria mais viabilidade no caso de capitais, enquanto nas demais é a cooperação interfederativa o meio para atingir o sucesso nas políticas municipais, o que demanda maior protagonismo dos governos estaduais num sistema que, desde os anos 90, tem sido arena política de Município e União.

## 2 Política urbana e a competência municipal

Esta seção é dedicada à discussão sobre a celebrada introdução da política urbana na Constituição brasileira, em seus artigos 182 e 183. Este promove a regularização fundiária urbana mais célere do que a rural, questão de enorme impacto social num país marcado pela rapidez do processo de urbanização, especialmente pela produção imobiliária informal. Já no artigo 182, elencaram-se os objetivos e a competência municipal pela política urbana, tendo sido introduzidos novos instrumentos jurídicos para o controle do uso do solo urbano, casos da outorga onerosa do direito de construir e da alteração do uso, mas também do uso extrafiscal do IPTU, em destaque neste estudo.

### 2.1 O Município no federalismo brasileiro

A elevação constitucional do Município à condição de ente federativo levou a um novo papel dos governos municipais na estrutura federativa brasileira. Além de responsável pela política urbana, em artigo próprio na Constituição, o Município recebeu também a responsabilidade pela execução das políticas sociais, obedecendo ao Princípio da Subsidiariedade, Princípio de Organização Governamental que sustenta que as políticas públicas devem ser enfrentadas no plano local mais imediato sempre que este se mostre capaz.

A redemocratização das estruturas de poder levou à descentralização das políticas públicas, mas não das políticas econômicas. Descentralizaram-se as sociais, como as de Educação, Saúde e Ambiental, sob a premissa de que estariam submetidas ao controle social. De acordo com o artigo 23 da Constituição, trata-se de políticas de responsabilidades comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e que lei

<sup>1</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 1771-1790, dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2015.20914>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20914>. Acesso em: 21 set. 2022.

complementar regularia a cooperação interfederativa considerando-se o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Apesar da responsabilidade concorrente, criaram-se fundos constitucionais apenas para execução das políticas de Educação e Saúde. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) (Emenda Constitucional 14/1998), depois transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) (Emenda Constitucional 53/2006), financia as políticas de Educação fundamental e básica por meio de articulação entre os entes federativos, devendo aportar percentuais de suas receitas correntes líquidas. Do mesmo modo, a Saúde é financiada por um fundo instituído pela Emenda Constitucional (EC) 29/2000 e que introduziu a obrigatoriedade de os três entes federativos aportarem parcelas definidas de seus orçamentos no setor. As demais políticas públicas sociais não receberam o mesmo tratamento, o que se refletiu na crescente alocação orçamentária das prefeituras em detrimento de outros setores, notadamente daqueles que são dimensões da política urbana, como veremos mais adiante.

A política urbana, no entanto, é de responsabilidade dos municípios, no que tange ao ordenamento territorial como função pública. Tal competência se refere em particular à regulação do uso do solo, e o Estatuto da Cidade regulamentou os novos instrumentos jurídicos e urbanísticos criados pela Constituição da República, dentre os quais destaca-se o uso extrafiscal do IPTU.

O IPTU é um tributo direto, arrecadado sobre a propriedade predial e territorial urbana, apresentando uma base estável, sem incorrer na volatilidade característica dos impostos indiretos incidentes sobre o consumo. Dada a tendência à elevação do preço da terra urbana, deveria ser um importante componente da arrecadação fiscal, o que somente é observado em poucos lugares do mundo alcançados por pesquisas<sup>2</sup>. Até 2010, sua receita correspondia a 0,40%, em média, no Produto Interno Bruto (PIB), indicando que o Brasil se destaca pela baixa tributação sobre a propriedade imobiliária, conforme evidenciou estudo de Carvalho Jr<sup>3</sup>, com base em dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

No Brasil, ao contrário dos países da OCDE, e mesmo de vizinhos da América do Sul, o sistema tributário é baseado em tributos indiretos, e não sobre o patrimônio e renda. Em tais condições, é considerado um sistema que tende à regressividade, diferentemente do preconizado pela Teoria da Tributação, o que contribui para realimentar a desigualdade social no país. Uma agenda de política socialmente mais inclusiva após a redemocratização trouxe a expectativa de mudança no sistema tributário, com elevação da carga impositiva sobre renda e patrimônio. Nesse cenário, os constituintes de 1988 introduziram até mesmo o uso extrafiscal do IPTU como um novo instrumento de política urbana.

Trata-se do principal tributo incidente sobre a propriedade imobiliária, sendo a segunda maior fonte de receita municipal, apenas menor do que o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). A arrecadação desses dois impostos está muito concentrada nos municípios grandes, aproximadamente a metade de toda a receita de ambos os tributos é auferida pelos municípios com população superior a 1 milhão de habitantes. E estes não passavam de 16 municípios apenas, de acordo com o Censo Demográfico de 2010. Mesmo diante dessa evidência, a possibilidade de os municípios regulamentarem o uso do IPTU como instrumento de política urbana foi muito festejada, criando a expectativa de que contribuiria para avançar na gestão de cidades.

<sup>2</sup> CESARE, Cláudia Monteiro de. Panorama del impuesto predial en América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, dez. 2010. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/panorama-del-impuesto-predial-en-america-latina>. Acesso em: 10 jun. 2021.

<sup>3</sup> CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

## 2.2 IPTU: instrumento para financiar e ordenar a política urbana

A Constituição da República proclama o caráter social que deve ser conferido à propriedade, explicitando, repetidamente, essa função social em vários dispositivos. Dentre eles, destaca-se o art. 1.228, §1º do Código Civil, que determina que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, e restrições ambientais. Desse modo, ao direito de propriedade, foi agregado, necessariamente, um predicado legitimador, que é o princípio da função social. Ou, dito de outro modo, o aspecto estrutural da propriedade — uso, gozo, disposição e direito de reaver o bem por detenção injusta — somente é assegurado pelo sistema brasileiro quando é consentâneo com os interesses coletivos do ambiente em que se situa o bem.

Considerando a referida atmosfera, um princípio próprio do Direito Urbanístico está presente no art. 2, incs. IX e X, do Estatuto da Cidade, que estabelece como diretriz da política urbana a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” complementado pela “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos”.

Quando a valorização das propriedades imobiliárias decorre de intervenção e investimentos públicos, é preciso avaliar quem ganha e quem perde, para, então, se imporem os mecanismos de compensação de benefícios e ônus criados. A partir da lógica distributiva, que emana das referidas diretrizes urbanísticas, busca-se levar ao alcance da coletividade em geral — e não apenas de proprietários isolados — os efeitos do desenvolvimento urbano, bem como desestimular ações contrárias a um eficiente aproveitamento de espaços bem provisionados de infraestrutura e serviços públicos.

É nesse contexto que a tributação sobre a propriedade imobiliária deve ser utilizada, não apenas como instrumento de arrecadação fiscal, mas também para estimular o uso da terra urbana em conformidade com os princípios do Direito Urbanístico.

Os tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI) e a Contribuição de Melhoria. Essa última é pouco utilizada no país, dada a dificuldade de delimitar a área impactada por obras públicas, o que tem levado a que seja cobrada em municípios de pequeno porte, em geral referindo-se à iluminação pública. O ITBI é um tributo cobrado, apenas, quando são efetuadas transações imobiliárias, sendo uma condição para o registro da nova propriedade, não constituindo um fluxo de receitas previsíveis. Já o IPTU é um tributo que gera um fluxo anual de receitas, constituindo-se no principal instrumento de arrecadação fiscal, além de que o Estatuto da Cidade regulamentou o seu uso como instrumento extrafiscal, para fins de política urbana, motivo pelo qual merece ser destacado dentre os demais.

O uso do IPTU como instrumento de política urbana depende, naturalmente, do peso da arrecadação do tributo, o que, por sua vez, depende da capacidade das prefeituras o administrarem adequadamente. Essa capacidade inclui: a) a delimitação no Plano Diretor da área de expansão urbana, além da urbana; b) definição de alíquotas, que podem ser seletivas segundo o uso da propriedade ou por localização no território urbano; c) manter o cadastro imobiliário atualizado; c) manter atualizada a planta genérica de valores. Ademais, os municípios podem incluir a regulamentação local do instrumento do IPTU progressivo no tempo, em casos de descumprimento da função social da propriedade, o que pode levar à cobrança crescente de alíquota do IPTU em até 15% do imóvel de acordo com a planta genérica de valores.

A dificuldade de administrar adequadamente o IPTU já foi demonstrada em vários estudos, dentre os quais destacamos os de Afonso<sup>4</sup>, de De Cesare<sup>5</sup> e de Carvalho Jr.<sup>6</sup>. Na década de 1990, estudo de Afonso e outros<sup>7</sup> revelaram que 46 municípios nada arrecadavam, enquanto 2.440 arrecadavam valores inferiores a 10 reais *per capita*, e outros 2.143 arrecadavam mais de 10 reais, valores insignificantes diante da magnitude das receitas municipais. Segundo De Cesare & Fernandes<sup>8</sup>, em 2012, ainda havia 51% dos municípios brasileiros arrecadando menos do que R\$ 10,00.

Na década seguinte, outro estudo de Afonso<sup>9</sup> verificou que a arrecadação do Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores (IPVA), um tributo direto como é também o IPTU, era superior à receita oriunda do IPTU, o que surpreendeu dada a diferença dos valores entre o patrimônio de imóveis e dos automóveis. E, mais surpreendente ainda, diante do aumento da valorização da terra urbana, o que se tornou um problema para a dinâmica econômica a ponto da revista *The Economist*, em sua edição de 4/5/2014, defender o uso de instrumentos de controle do valor da terra nas cidades.

Havia claramente uma dificuldade em aumentar a receita municipal via tributação da propriedade imobiliária, mas De Cesare<sup>10</sup> concluiu que esse resultado se deve menos à incapacidade do contribuinte e mais à recusa das prefeituras em cobrar. Por ser um tributo de muito fácil entendimento pelos contribuintes, acaba por suscitar forte resistência política dos gestores locais. Há também dificuldades técnicas e financeiras em administrá-lo adequadamente.

Estudando o caso do Rio de Janeiro, Carvalho Jr.<sup>11</sup> verificou que a baixa arrecadação não se deve a baixas alíquotas, mas sim à dificuldade de administrar o IPTU, já que a atualização da planta genérica de valores somente pode ser feita por lei municipal. Esta foi uma decisão do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 160), autorizando que os municípios aplicassem apenas a correção monetária anual. Esta, por sua vez, não tende

<sup>4</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristóvão Anacleto; ARAÚJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Júlio César Maciel; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins dos. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11521>. Acesso em: 20 set. 2022.

<sup>5</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. IPTU no Brasil: uma visão geral. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS NOTÁVEIS DE INTERVENÇÃO URBANA. *Anais [...]*, Brasília, 22 nov. 2013. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/iptu-no-brasil-afonso/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

<sup>6</sup> CESARE, Cláudia Monteiro de. Panorama del impuesto predial en América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, dez. 2010. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/panorama-del-impuesto-predial-en-america-latina>. Acesso em: 10 jun. 2021.

<sup>7</sup> CESARE, Cláudia Monteiro de; FERNANDES, Cíntia Estefânea. *Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana: caderno técnico de regulamentação e implementação de instrumentos do estatuto das cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

<sup>8</sup> CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, v. 2419, out. 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td\\_2419.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td_2419.pdf). Acesso em: 21 set. 2022.

<sup>9</sup> CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

<sup>10</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristóvão Anacleto; ARAÚJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Júlio César Maciel; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins dos. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11521>. Acesso em: 20 set. 2022.

<sup>11</sup> CESARE, Cláudia Monteiro de; FERNANDES, Cíntia Estefânea. *Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana: caderno técnico de regulamentação e implementação de instrumentos do estatuto das cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

<sup>12</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. IPTU no Brasil: uma visão geral. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS NOTÁVEIS DE INTERVENÇÃO URBANA. *Anais [...]*, Brasília, 22 nov. 2013. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/iptu-no-brasil-afonso/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

<sup>13</sup> CESARE, Cláudia Monteiro de. Panorama del impuesto predial en América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, dez. 2010. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/panorama-del-impuesto-predial-en-america-latina>. Acesso em: 10 jun. 2021.

<sup>14</sup> CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

a acompanhar o movimento alista do mercado imobiliário, especialmente nas cidades de médio e grande portes.

De Cesare e Carvalho Jr<sup>12</sup> também destacaram a dificuldade de promover atualização dos cadastros imobiliários em contexto de aumento sistemático da urbanização da população. E, ainda, considerando situações tão típicas como a brasileira, em que tem grande peso a produção imobiliária informal. Mesmo que sejam as grandes cidades que estejam mais sujeitas à pressão demográfica e, portanto, a ter um cadastro desatualizado, esse problema também está presente nas pequenas cidades. Nestas, em que nem é obrigatória a elaboração do Plano Diretor, o crescimento extensivo do tecido urbano deixa de estar passível de ser tributado pelo IPTU porque não há legislação municipal definindo a área de expansão urbana.

Outro forte limitador da arrecadação do IPTU refere-se à incapacidade contributiva da maior parte da população brasileira. Com o PIB muito concentrado nas regiões Sudeste e Sul, principalmente nos aglomerados urbanos caracterizados como regiões metropolitanas, ocorre também uma concentração nessas localidades da arrecadação de receitas. Mas há grande maioria de municípios de pequeno porte com baixo peso no PIB e na população do país, em que prevalecem atividades de base rural, a agropecuária, não passíveis de serem tributadas pelo IPTU, mas sim pelo ITR, imposto incidente sobre a propriedade imobiliária rural de competência da União.

Destaca-se que, mesmo nas áreas metropolitanas, há forte participação de população com baixa capacidade contributiva, o que tem levado as prefeituras a oferecerem isenções do IPTU para população de baixa renda e/ou proprietários de apenas um imóvel de baixo valor. A caracterização dessas baixas rendas ou dos valores dos imóveis fica sujeita a definições das prefeituras locais, o que pode levar a uma política de excesso de isenções justificadas pelo compromisso com a justiça fiscal.

Esse cenário de baixa arrecadação do principal tributo incidente sobre a propriedade imobiliária pode estar mudando na segunda década do século XXI, como veremos a seguir.

### 3 Autonomia orçamentária municipal em xeque no século XXI

O fortalecimento institucional do ente Município suscitou a necessidade de pactuar um novo federalismo fiscal, ampliando as bases de financiamento das prefeituras. O Município passou a ter competência sobre uma maior gama de tributos próprios, bem como foram ampliados os percentuais de receitas de transferências intergovernamentais<sup>13</sup>. O arranjo financeiro pactuado, entretanto, não foi adequado em relação aos maiores compromissos de responsabilidade dos municípios, levando a uma crise estrutural das finanças municipais, para além das causas conjunturais que eclodiram na segunda década do século XXI<sup>14</sup>. Tal inadequação será objeto da presente investigação, com foco na arrecadação própria dos municípios e destaque para o IPTU, que pode ser utilizado como instrumento de política urbana.

<sup>12</sup> O IPTU e a PEC 110/2019 em face do direito à cidade. Publicado pelo canal Escola Superior de Advocacia da OABPR. [S. l. s. n.], 18 ago. 2020. 1 vídeo (1h 45min 35s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0xjB4cYQEVl>. Acesso em: 21 set. 2022.

<sup>13</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: SciELO-EDUERJ, 2017.

<sup>14</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva *et al.* O município e os desafios da política urbana em aglomerados urbanos: a experiência da metrópole fluminense. In: SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; VASQUES, Pedro; PIQUET, Rosélia. *Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI*. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

CASTRO, Kleber Pacheco. Padrões de financiamento dos municípios: uma avaliação pela ótica da hierarquia dos centros urbanos. In: PENALVA, Ângela; VASQUES, Pedro; PIQUET, Rosélia. *Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI*. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Anuário multi cidades: finanças dos municípios do Brasil. ano 15, 2020*. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/760-anuario-multi-cidades-ano-15-2020>. Acesso em: 10 jun. 2021.

### 3.1 Aspectos metodológicos do estudo

Com o objetivo de analisar o perfil dos municípios brasileiros em relação às suas finanças públicas na segunda década do século XX, levantaram-se dados no período que vai do ano de 2010 até o ano de 2019, último ano disponível na base de dados. Estes foram obtidos no sítio eletrônico do Tesouro Nacional, mediante consulta ao banco de dados FINBRA – Finanças do Brasil e no sítio eletrônico do IBGE.

Os municípios brasileiros foram divididos em quatro categorias: i) capitais; ii) cidades metropolitanas, aquelas localizadas em regiões metropolitanas nucleadas por capital estadual; iii) cidades médias, municípios com mais de 100 mil habitantes localizadas fora daquelas regiões metropolitanas; e iv) demais cidades brasileiras. Para a classificação, segundo classes de tamanho populacional, considerou-se a população de 2010, ano em que o IBGE realizou o último Censo Demográfico.

Há 26 capitais estaduais, mas três delas não são núcleos de regiões metropolitanas: são as capitais dos estados do Acre, Piauí e Mato Grosso do Sul. Além disso, o Distrito Federal é parte de uma Rede Integrada de Desenvolvimento Econômico, RIDE, instituição que compreende municípios de mais de uma unidade federativa, por isso não poderia ser núcleo de região metropolitana, já que apenas governos estaduais têm competência para instituí-las. Ademais, Brasília não possui dados anteriores a 2013 nas bases de municípios, tendo sido, por isto, excluída da análise.

A escolha do recorte de municípios deveu-se ao elevado peso demográfico que as capitais e seus entornos, intitulados, neste artigo, de “cidades metropolitanas”, apresentam na população brasileira. Mas as cidades com população superior a 100 mil habitantes, situadas fora de regiões metropolitanas também constituem importantes elos na rede urbana do país, como pode ser ilustrado pela pesquisa REGIC/IBGE<sup>15</sup>.

Na Tabela 1, apresenta o peso demográfico dessas quatro categorias de cidades na população brasileira, em que pode ser observado que 40% da população está localizada em capitais e cidades metropolitanas. Esse percentual está subestimado pela ausência das capitais que não são núcleos de regiões metropolitanas, assim como pelas demais cidades situadas numa das 74 regiões metropolitanas legalmente instituídas no Brasil. Acrescentando-se os 18% da população das cidades com mais de 100 mil habitantes fora daquelas regiões metropolitanas, verifica-se que apenas 9,9% dos municípios (553, dentre os 5.569) contam com, pelo menos, 58% da população no país. Trata-se de elevado grau de polarização espacial da população, sugerindo que seja nessas cidades os maiores desafios das políticas urbanas a serem enfrentados pelas suas prefeituras.

**Tabela 1** - Distribuição da população de municípios segundo categorias selecionadas de cidades

| Categoria                         | População em 2010 | Número de municípios | Peso demográfico na população brasileira (%) |
|-----------------------------------|-------------------|----------------------|----------------------------------------------|
| Capital                           | 42.895.885        | 26 (*)               | 23                                           |
| Cidades metropolitanas            | 32.758.148        | 362                  | 17                                           |
| Cidades médias não metropolitanas | 33.862.856        | 165                  | 18                                           |
| Demais cidades                    | 78.716.729        | 5.016                | 42                                           |
| Total                             | 188.233.618       | 5.569 (*)            | 100                                          |

(\*) exclui Brasília

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010.

Analisaram-se dados referentes a despesas orçamentárias, despesas liquidadas por função de governo e receitas orçamentárias. Em relação às despesas por função de governo, as despesas com o desenvolvimento

<sup>15</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. REGIC: Regiões de Influência das Cidades: o que é? IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 jun. 2021.

urbano incluíram os gastos com as funções de habitação, saneamento, transporte e urbanismo. Em relação às receitas orçamentárias, analisaram-se todas as variáveis que constituem esse grupo, subtraindo-se as deduções. Os dados foram deflacionados considerando-se o Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM) acumulado de 2019 (último ano da análise), que foi de 7,3%.

Destaca-se que a evolução das despesas por função foi feita de 2013 a 2019, pois os dados disponíveis anteriores a esse período revelaram as despesas empenhadas por função, mas, nesta análise, consideraram-se as despesas liquidadas.

E, ainda, optou-se também por trabalhar com a mediana devido à grande variabilidade existente nos grupos de municípios (em termos populacionais e financeiros), situação na qual a mediana se torna adequada por ser muito menos sensível a valores extremos do que a média.

### 3.2 O estudo: municípios reagem à crise do federalismo fiscal

A forte reversão das expectativas de avanço nas políticas sociais descentralizadas marcou o período posterior a 2010. Na primeira década do século XXI, o país experimentou uma retomada do crescimento com planejamento das políticas públicas e grande avanço nas políticas sociais, inclusive em termos normativos relativos à cooperação interfederativa sobre territórios considerados aglomerados urbanos<sup>16</sup>. Na década seguinte, houve retrocessos naquele processo após a eclosão da crise fiscal, o que se refletiu nas finanças públicas, com destaque para os orçamentos municipais.

A autonomia orçamentária municipal foi sendo alterada ao longo do período em que vigora o atual pacto federativo instituído pela Constituição de 1988, mas é inquestionável que houve elevação da receita dos municípios. Do ponto de vista da arrecadação própria, os municípios aumentaram seu peso na receita pública de 2,7%, em 1988, para atingir 7,4%, em 2017. Já sob a ótica da despesa disponível (arrecadação própria mais transferências intergovernamentais), o aumento foi de 13,3% para 20% no mesmo período<sup>17</sup>.

Mas tamanha elevação de receita não foi suficiente para financiar um conjunto também crescente de despesas, como denunciam os prefeitos, representados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) ou pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). A crise fiscal dos municípios tem uma dimensão estrutural e outra conjuntural. A primeira refere-se ao aumento dos gastos sociais num ritmo mais acelerado do que a elevação de receitas. A dimensão conjuntural está associada à crise econômica que diminuiu a arrecadação do ISS (e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS, 25% do qual é transferido aos municípios), principal fonte de arrecadação própria, mas que apresenta grande volatilidade por ser um tributo indireto sobre serviços (e circulação de mercadorias, no caso do ICMS). A crise afeta, também, as transferências constitucionais e legais, tão relevantes para o desempenho das receitas disponíveis dos municípios<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: SciELO-EDUERJ, 2017.

<sup>16</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 1771-1790, dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2015.20914>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20914>. Acesso em: 21 set. 2022.

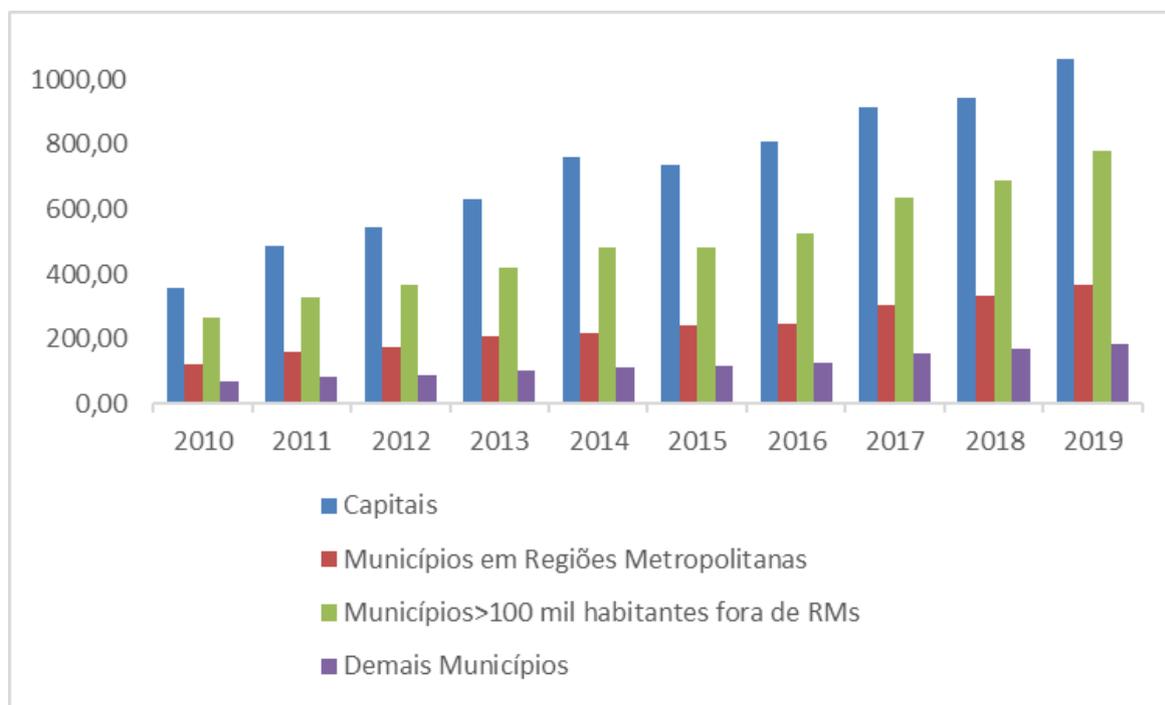
<sup>16</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; CRUZ, Carlos Eduardo de Souza; SOUZA, Carlos Humberto Francisco de; WENCELAU, Ethiene Vanila de Souza; ERTHAL, Thiago Serpa. Governança territorial: o que avançou com o estatuto da metrópole? *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 533-560, ago. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2019.37921>.

<sup>17</sup> CASTRO, Kleber Pacheco. Padrões de financiamento dos municípios: uma avaliação pela ótica da hierarquia dos centros urbanos. In: PENALVA, Ângela; VASQUES, Pedro; PIQUET, Rosélia. *Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI*. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

<sup>18</sup> CASTRO, Kleber Pacheco. Padrões de financiamento dos municípios: uma avaliação pela ótica da hierarquia dos centros urbanos. In: PENALVA, Ângela; VASQUES, Pedro; PIQUET, Rosélia. *Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI*. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

Ao longo da segunda década do século XXI, os municípios tornaram-se mais dependentes de fontes de transferências legais (Sistema Único de Saúde, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundo Nacional de Assistência Social) e daquelas não regulares, as transferências de capital, incluídas nas chamadas emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União<sup>19</sup>. Estes são recursos negociados ano a ano, não se prestando a financiar investimentos que demandem mais de um ano fiscal para sua realização. Não podem ser, ademais, utilizados para financiar despesas correntes. Nesse contexto, as prefeituras lançaram mão de sua própria competência tributária, o que pode ser ilustrado pelo Gráfico 1, com a evolução das receitas tributárias *per capita*, segundo as quatro categorias de cidades consideradas.

**Gráfico 1** - Receitas tributárias per capita segundo grupos de municípios selecionados (2010-2019)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – 2000/2019.

Evidentemente, a capacidade contributiva dos residentes em distintas macrorregiões e, dentro destas, das diferentes categorias de cidades, guarda relação com o seu peso na geração do PIB brasileiro. Nessas condições, a localização na região Sudeste — sendo capital estadual — constitui uma vantagem importante em relação à possibilidade de arrecadar tributos municipais. Ademais, a correlação entre maior população e arrecadação própria está bem evidenciada em vários estudos<sup>20</sup>.

Como se pode observar, todas as categorias de cidades experimentaram aumento de receitas tributárias no período considerado, ainda que os valores sejam extremamente desiguais. As capitais arrecadam mais principalmente por serem polos econômicos, concentrando, também, a maior parte da população. As cidades médias não metropolitanas apresentam valores bem menores que os das capitais, mas significativamente maiores que as cidades metropolitanas e os demais municípios. Esses últimos correspondem àqueles que se

<sup>19</sup> FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Anuário multi cidades: finanças dos municípios do Brasil*. ano 15, 2020. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/760-anuario-multi-cidades-ano-15-2020>. Acesso em: 10 jun. 2021.

<sup>20</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: SciELO-EDUERJ, 2017.

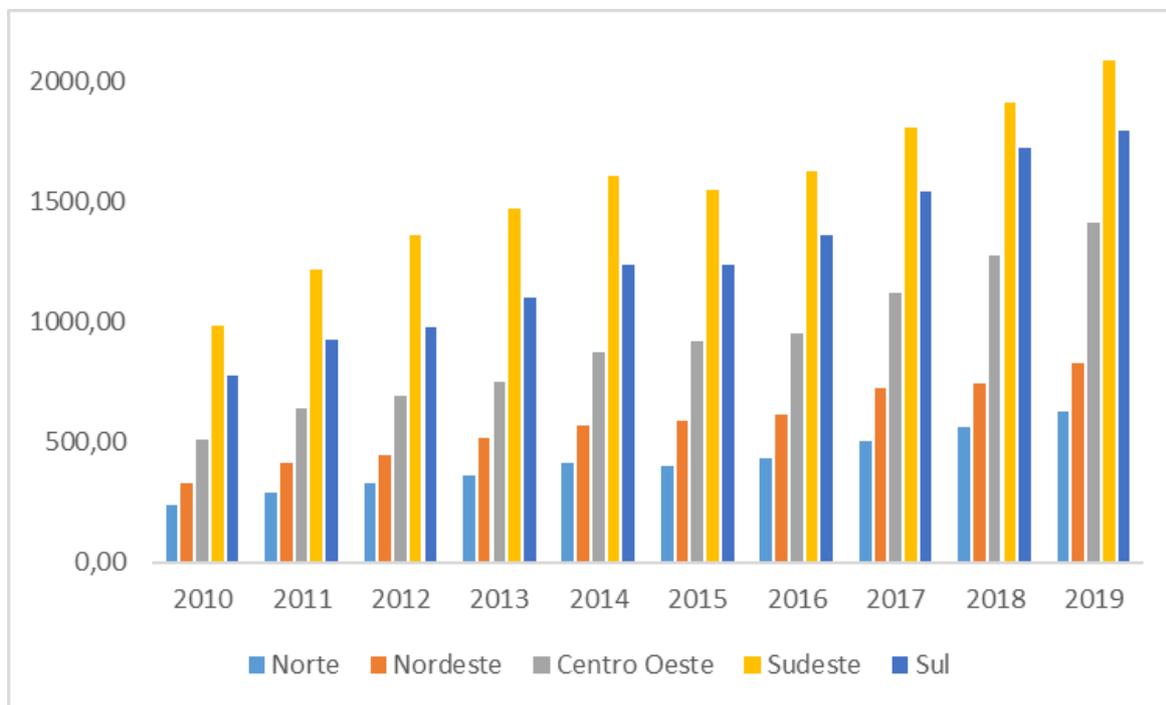
SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; CASTRO, Kleber Pacheco de. Local governments' tax burden in Brazil: evolution and characteristics. *Taxes and Taxation Trends*, p. 245-262, abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.74808>.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Anuário multi cidades: finanças dos municípios do Brasil*. ano 15, 2020. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/760-anuario-multi-cidades-ano-15-2020>. Acesso em: 10 jun. 2021.

destacaram pela inexpressividade da arrecadação própria, ainda que se deva festejar sua elevação ao longo da década.

As médias dos quatro grupos de cidades escondem forte desigualdade quando cada grupo seja distribuído entre as cinco macrorregiões brasileiras. E, no gráfico 2, apresenta-se essa disparidade.

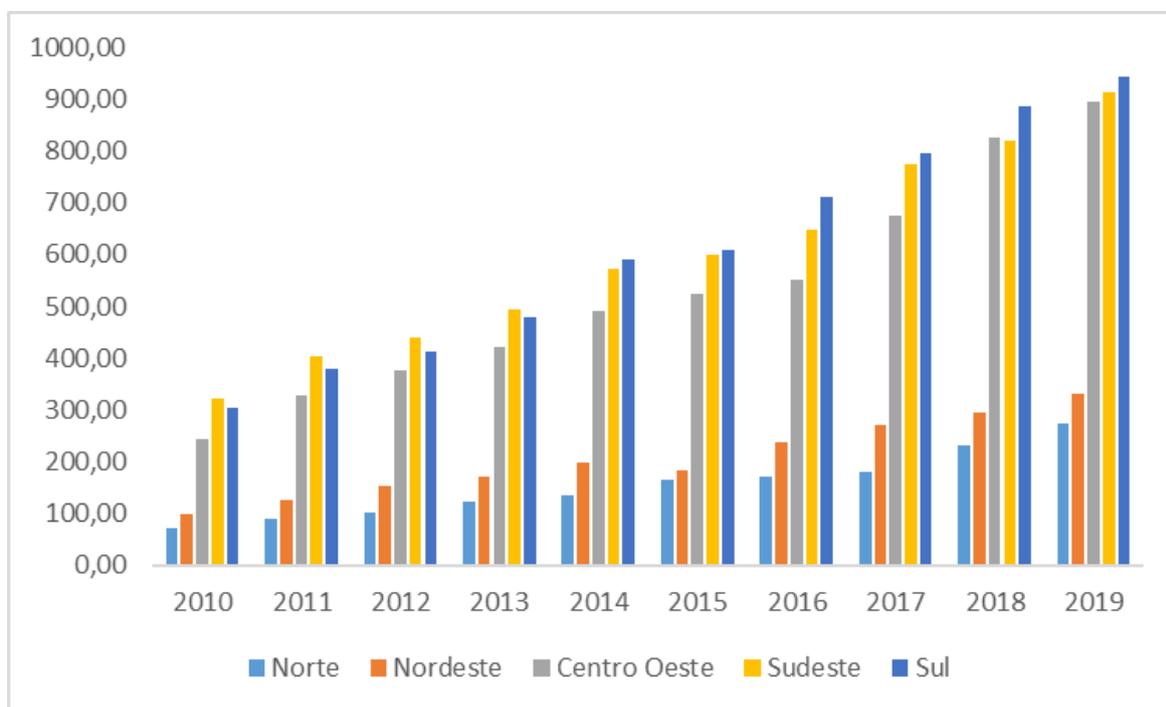
**Gráfico 2** - Receitas tributárias per capita das Capitais segundo localização nas macrorregiões (2010-2019)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil (2010-2019).

As capitais sudestinas, representando 25% da população da região, arrecadam valores muito maiores do que as demais capitais estaduais. Na região Norte, cujo peso das capitais foi o mais expressivo, 31% da população, o crescimento foi mais significativo ao longo da década. Destaca-se o desempenho das capitais situadas na região Centro-Oeste (23% da população macrorregional), justamente a macrorregião que mais cresceu ao longo da década, sustentando no dinamismo do setor primário. As capitais da região Sul, cujo peso na população sulista foi de apenas 13%, apresentaram o segundo melhor resultado, ainda que equivalente a, aproximadamente, uma terça parte das capitais da região sudeste. Esse resultado sugere que haja espaço para aumentar a arrecadação própria nas capitais, principalmente da região Norte, onde o peso demográfico de suas capitais é o maior dentre as cinco macrorregiões. Já o menor peso demográfico das capitais da região Sul suscita o interesse no desempenho de suas cidades médias localizadas fora de regiões metropolitanas, conforme gráfico 3.

**Gráfico 3** - Receitas tributárias per capita das Cidades Médias segundo localização nas macrorregiões (2010-2019)



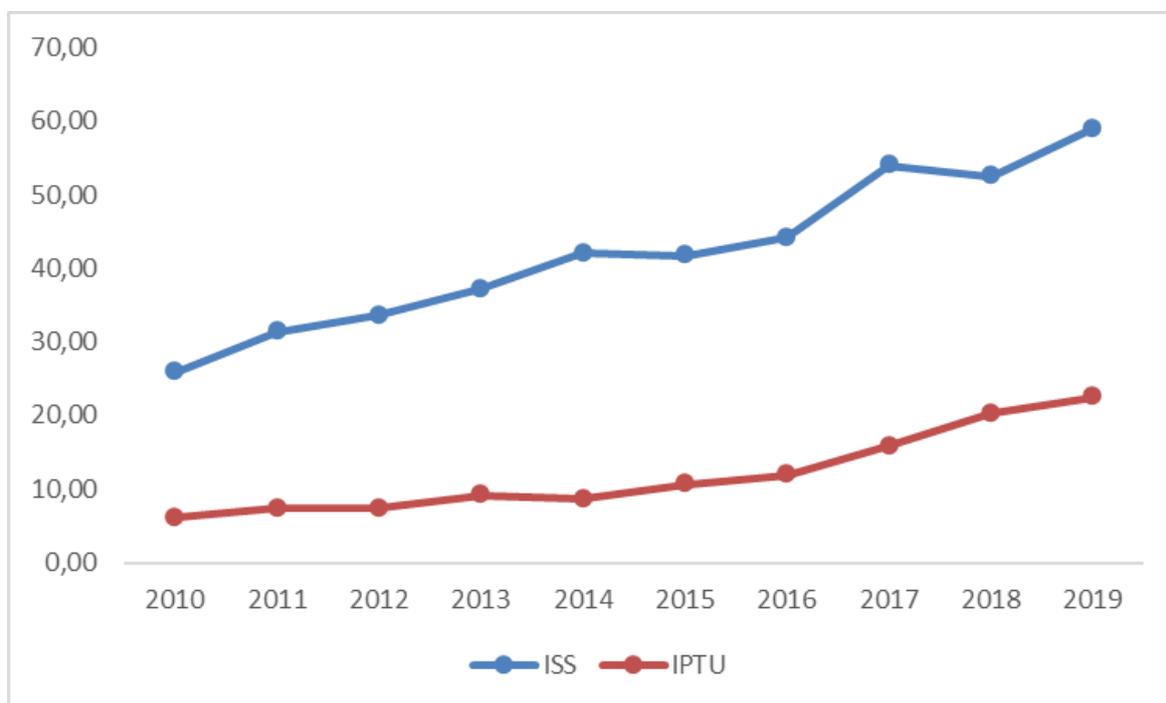
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil, 2010-2019.

O Sul é a região onde a rede urbana é a mais equilibrada, menos polarizada espacialmente<sup>21</sup>, contando com muitas cidades industriais, o que se traduz numa arrecadação própria maior do que nas demais regiões. As macrorregiões Norte e Nordeste arrecadam bem menos do que nas demais regiões, destacando-se as cidades médias do Centro Oeste, onde a maior importância da atividade agropecuária, mais espalhada no território regional, ajuda a explicar o bom resultado da receita tributária dessas cidades.

Os principais tributos de competência municipal são o IPTU e o ISS, sendo o último o que mais contribui para as receitas próprias. Trata-se de um tributo indireto, que é transferido para os preços finais dos serviços, sendo, portanto, diluído entre os consumidores/contribuintes. O IPTU é um imposto direto pesando, apenas, sobre os proprietários de imóveis urbanos. Enquanto o ISS guarda estreita relação com a dinâmica econômica, o IPTU é mais estável. A crise econômica eclodida a partir de 2013, tornada muito grave no biênio 2015/6, refletiu-se na volatilidade do ISS, enquanto que o IPTU não teria sido afetado. No gráfico 4, apresenta-se a comparação da evolução dos dois tributos.

<sup>21</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. REGIC: Regiões de Influência das Cidades: o que é? IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 jun. 2021.

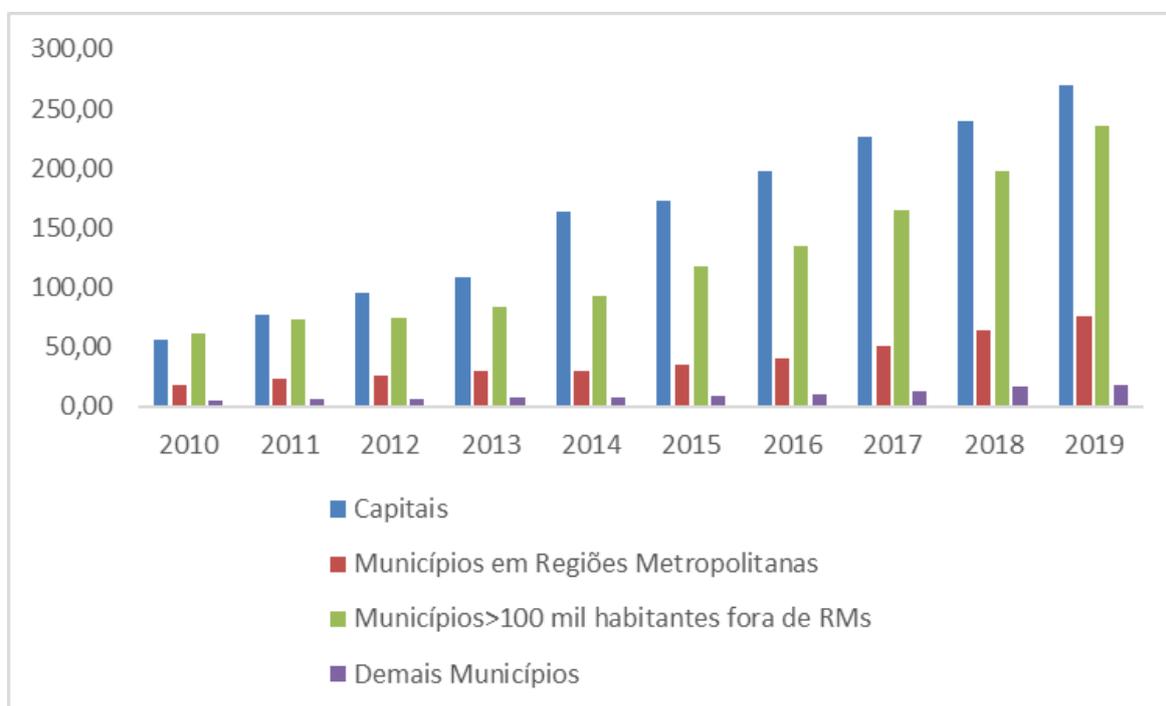
**Gráfico 4** - Evolução da arrecadação per capita do ISS versus IPTU ao longo da década



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil, 2010-2019.

No entanto, os valores do IPTU sugerem que houve aumento generalizado de sua arrecadação, ainda que, em termos *per capita*, se mantenham baixos. No gráfico 5, ilustra-se a evolução do peso do IPTU *per capita* em relação à arrecadação própria municipal.

**Gráfico 5** - IPTU per capita nos municípios distribuídos segundo categorias selecionadas de cidades (2010-2019)



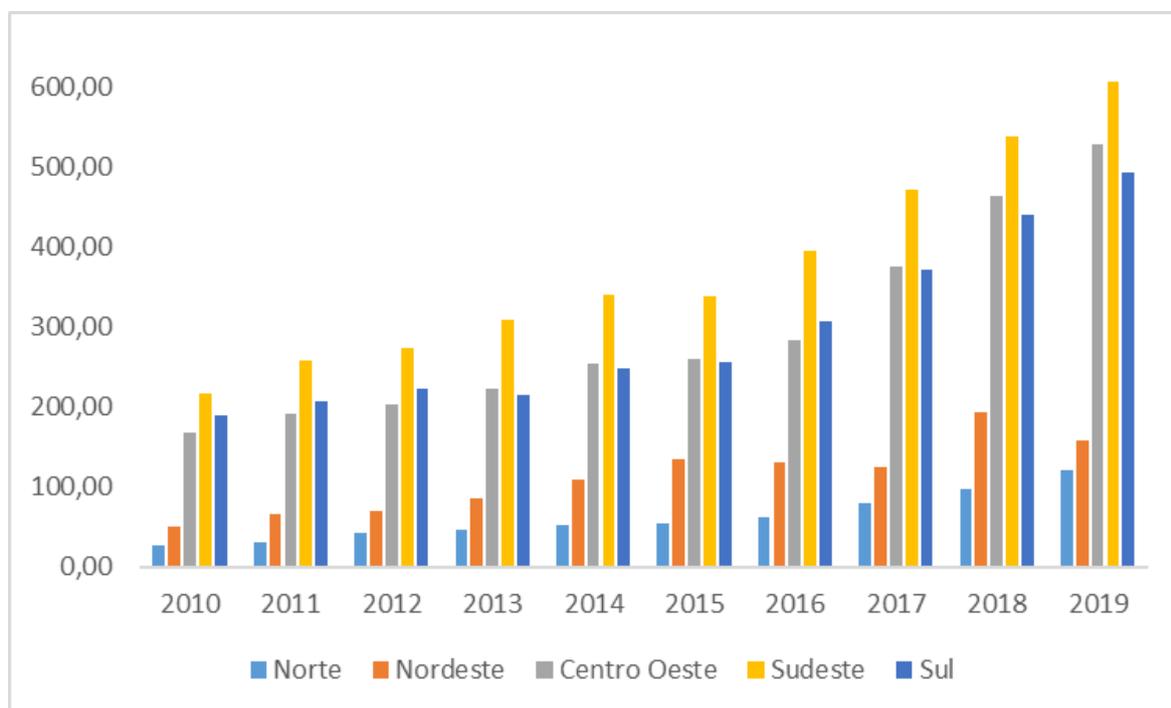
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil, 2010-2019.

A arrecadação do principal tributo sobre a propriedade imobiliária está muito concentrada nas capitais e, secundariamente, nos municípios considerados cidades médias fora de regiões metropolitanas. Nas cidades

metropolitanas e nas demais, os valores são baixos, sendo mesmo inexpressivos no caso do grande contingente das demais cidades. Ainda assim, é preciso considerar que houve elevação generalizada dos valores apurados em sua arrecadação, o que sugere que as prefeituras se mobilizaram para melhorar sua capacidade de gerir esse tributo. Trata-se de um importante avanço que não foi devido à elevação de alíquotas, mas de capacidade de administrar o tributo<sup>22</sup>.

De acordo com o Gráfico 6, é possível verificar que entre as capitais, as localizadas na região Sudeste sempre arrecadaram valores significativamente maiores, secundadas pelas sulistas, resultado que está em linha com a maior capacidade contributiva da população que reside nesses territórios. Aquelas localizadas no Centro Oeste passaram a arrecadar receitas próximas das sulistas, corroborando o crescente peso dessa macrorregião na economia do país, sustentado nas atividades primárias.

**Gráfico 6 - IPTU per capita das Capitais distribuídas por localização em macrorregiões (2010-2019)**

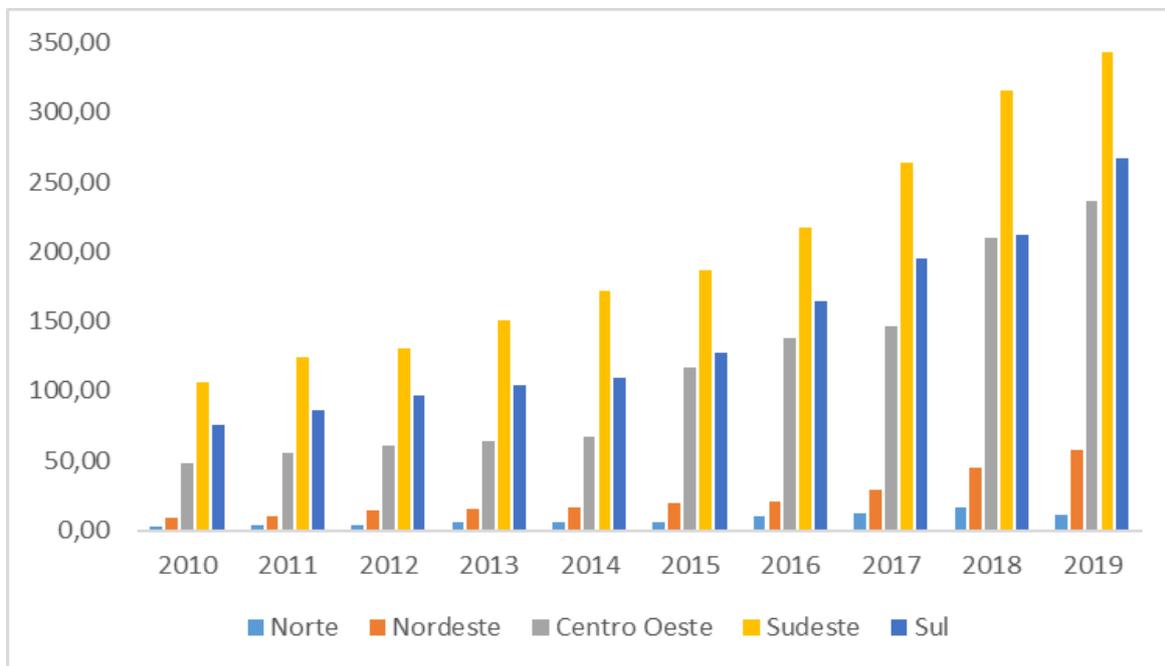


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil, 2010-2019.

No Gráfico 7, a seguir, apresentam-se os valores correspondentes à arrecadação *per capita* do IPTU nos municípios com população superior a 100 mil habitantes. Entre estas cidades médias fora de regiões metropolitanas, as localizadas no Sudeste também arrecadam mais, porém numa proporção menor em relação àquelas das regiões Sul e Centro-Oeste. Mas todas, mesmo as da região Norte, ampliaram a arrecadação de sua receita de IPTU.

<sup>22</sup> CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto de. O imposto sobre transferência imobiliária. In: PENALVA, Ângela, VASQUES, Pedro; PIQUET, Rosélia. *Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI*. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

**Gráfico 7 - IPTU per capita das Cidades Médias distribuídas por localização em macrorregiões (2010-2019)**

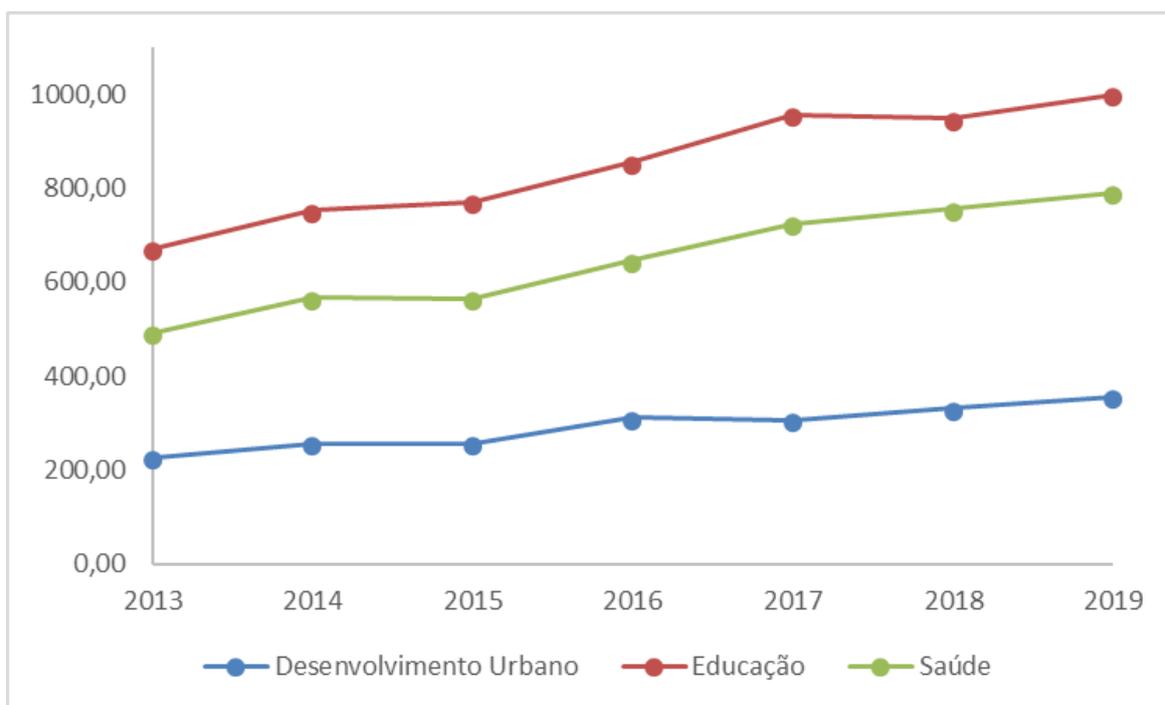


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – 2010-2019.

A evolução positiva da arrecadação própria municipal, com a crescente contribuição do IPTU, melhora a capacidade de financiamento da política urbana nos municípios brasileiros? A evolução das despesas com o desenvolvimento urbano, bem como a comparação com as despesas das funções educação e saúde busca ajudar a iluminar essa questão.

Conforme o Gráfico 8, o desenvolvimento urbano não apenas recebeu menos gastos, mas também apresentou pior evolução nas despesas ao longo do período considerado.

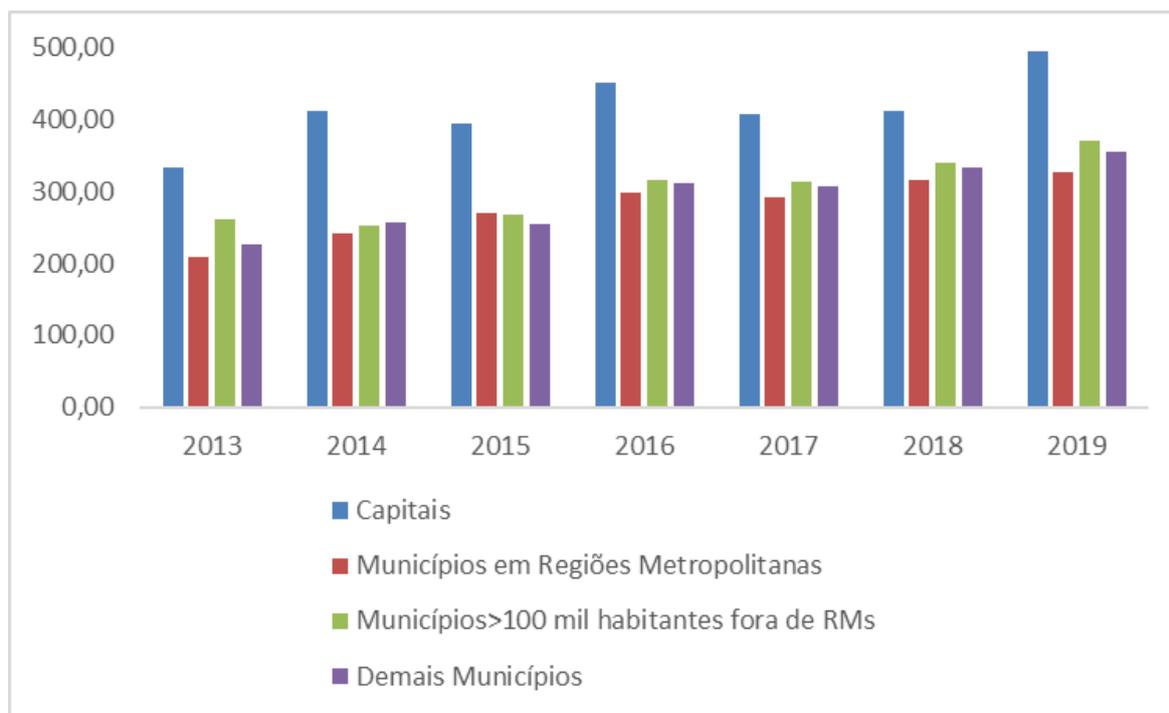
**Gráfico 8 - Evolução das despesas per capita com desenvolvimento urbano, saúde e educação (2013-2019)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – 2010-2019.

No Gráfico 9, apresenta-se a evolução dessas despesas segundo grupos de cidades.

**Gráfico 9** - Despesas per capita por função “desenvolvimento urbano” em municípios distribuídos por categorias de cidades selecionadas, 2010-2019



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – 2010-2019.

O desenvolvimento urbano era uma função do gasto público de muito maior peso nos orçamentos antes que o Município se tornasse ente federativo, caindo, significativamente, nas décadas seguintes, em especial após a descentralização do gasto social para execução municipal. Saúde e Educação conquistaram percentuais nas receitas correntes líquidas dos entes federativos, o que lhes valeram a sustentação de suas despesas, mesmo em cenários de crise fiscal e volatilidade de receitas. Em face disso, a variável de ajuste das finanças públicas tem sido feita mediante a redução dos gastos não obrigatórios, o que inclui os investimentos em setores que compõem o desenvolvimento urbano, como saneamento e mobilidade.

Na segunda década do século XXI, a crise fiscal agravou o subfinanciamento do desenvolvimento urbano, o que se traduziu numa evolução pior das despesas *per capita* nos setores que o compõe, enquanto Saúde e Educação tiveram melhor desempenho, sobretudo o primeiro. Conforme evidenciado em estudo de Castro<sup>23</sup>, a Saúde tem apresentado um peso crescente nas despesas municipais, o que deve se intensificar na terceira década do século, iniciado com a eclosão da pandemia de Covid19.

Dentre os quatro grupos de municípios estudados, as Capitais despendem valores significativamente maiores do que os demais grupos. Destaca-se que aqueles com mais de 100 mil habitantes e localizados fora de regiões metropolitanas apresentaram gastos menores que as Capitais, mas superiores ao dos municípios que fazem parte de regiões metropolitanas e os demais, aqueles que têm população de menos de 100 mil habitantes.

Esse resultado sugere um dos aspectos mais perversos no processo de urbanização brasileira, já denominada de “urbanização periférica” por Maricato<sup>24</sup>: uma expansão do crescimento urbano para além do núcleo principal das metrópoles produzido por autoconstrução, sem regularização urbanística ou fundiária. Tal padrão

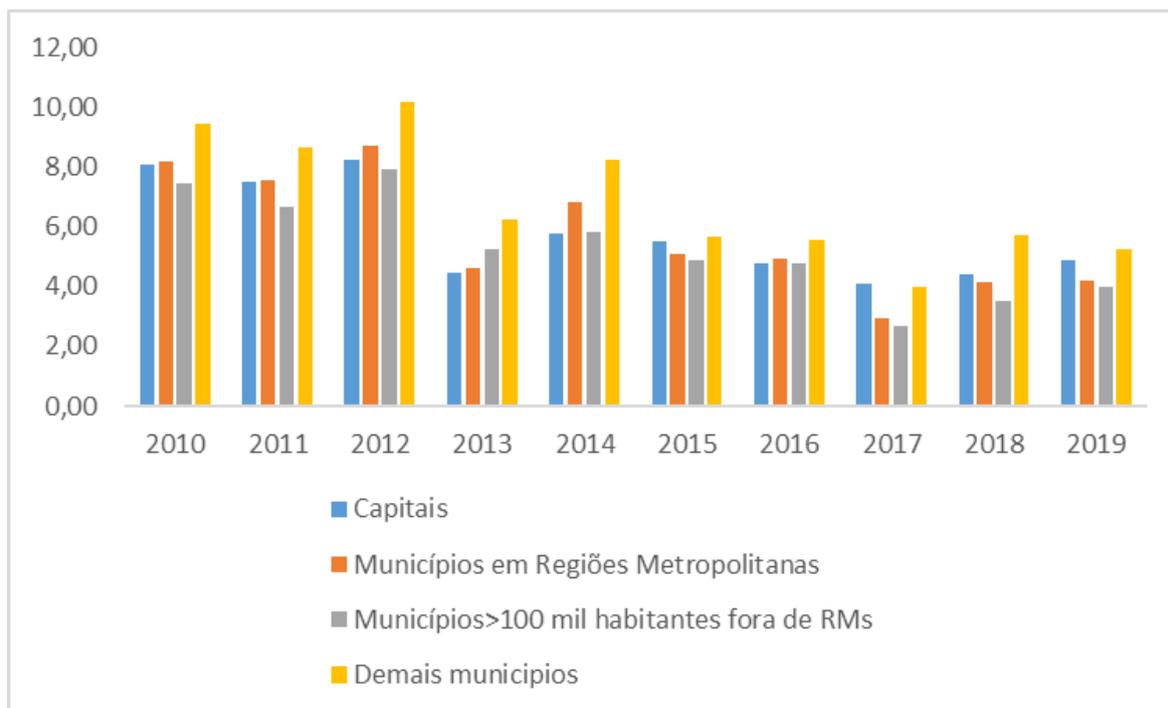
<sup>23</sup> CASTRO, Kleber Pacheco. Padrões de financiamento dos municípios: uma avaliação pela ótica da hierarquia dos centros urbanos. In: PENALVA, Ângela; VASQUES, Pedro; PIQUET, Rosélia. *Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI*. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

<sup>24</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2017.

de urbanização, sem planejamento e sem obedecer a legislação, tem sido tolerado, quando não incentivado, em função das escolhas institucionais dos entes federativos e pela incapacidade orçamentária dos municípios, que destinam valores insignificantes frente às necessidades de investimentos em desenvolvimento urbano.

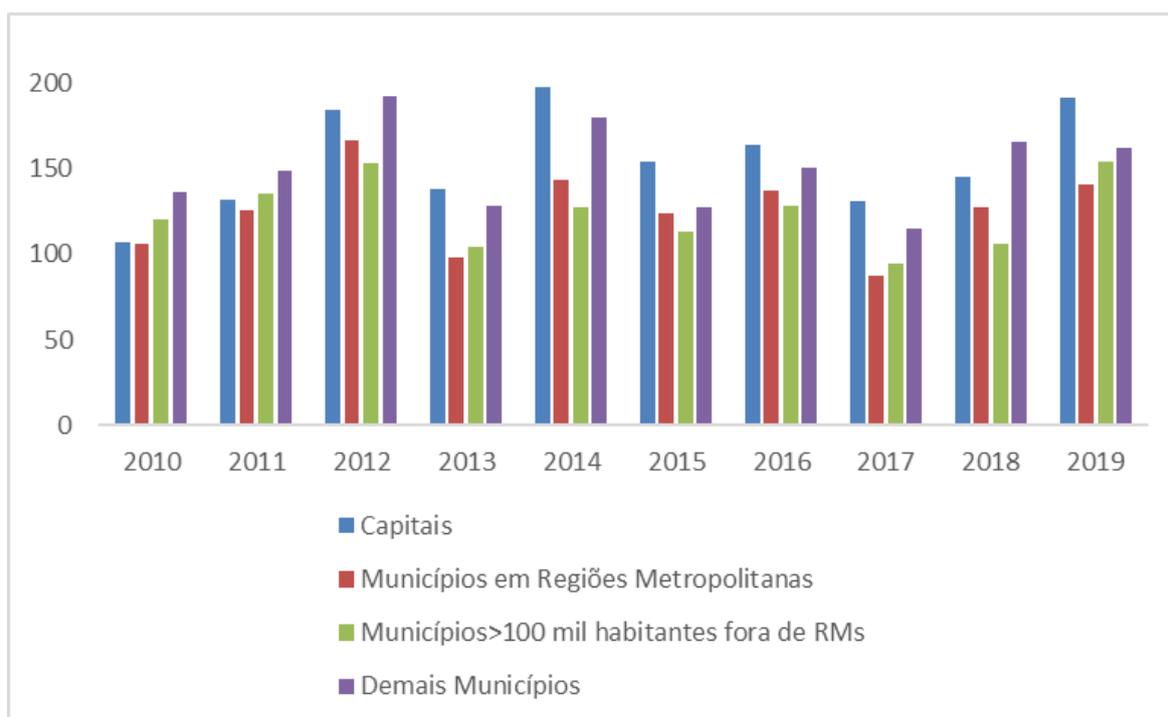
Os investimentos, como proporção das receitas, em quaisquer funções de despesas, aliás, foram muito reduzidos ao longo da década, como revela o Gráfico 10. Já no Gráfico 11, em seguida, apresentam-se os valores do investimento em termos *per capita*.

**Gráfico 10** - Investimento/Receitas orçamentárias (receitas correntes + receitas de capital) (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – 2010-2019.

**Gráfico 11** - Investimento público per capita – 2010 a 2019 – por grupo de municípios



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – 2010-2019.

Podemos observar que, no período entre 2013 e 2017, houve forte contração dos investimentos, acompanhando os piores anos da crise fiscal, cujo auge foi o biênio 2015/16. Desde 2013, no entanto, as grandes manifestações populares, ocorridas em junho, já denunciavam o descolamento entre as expectativas de cidadania e as prioridades de gasto público.

Outro aspecto muito importante a ser destacado refere-se ao fato de que o grupo dos “Demais Municípios”, aqueles que apresentam menor autonomia orçamentária, era composto de cidades de maior gasto com investimentos, tanto em percentual da receita como em termos *per capita*.

No biênio seguinte, 2018/9, a retomada do crescimento do investimento *per capita* foi maior nas capitais, sugerindo que a contenção dos gastos federais (Emenda à Constituição 95/2016) atingiu as transferências intergovernamentais que alimentavam as receitas dos municípios menores. Já as capitais puderam se beneficiar com a elevação da arrecadação própria, acompanhando o movimento cíclico da economia.

Esse resultado sugere que o crescimento da arrecadação do IPTU deve ter sido utilizado para financiar mais despesas correntes do que para o investimento. Em tal cenário, deve ser festejado o aumento generalizado da arrecadação do IPTU, ainda que muito ainda concentrado nas capitais das macrorregiões mais dinâmicas. Tal desempenho limita, evidentemente, o uso extrafiscal desse tributo para fins de política urbana para a maioria das cidades brasileiras.

## 4 Considerações finais

A Constituição da República fortaleceu o Município ao torná-lo ente federativo, o que lhe garantiu, formalmente, autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Foi instituído o federalismo simétrico, isto é, todos os 5.570 municípios têm as mesmas competências e responsabilidades, seja ele São Paulo (11,253 milhões de habitantes) ou Serra da Saudade/MG (776 habitantes) ou ainda Borá/SP (883 habitantes). Trata-se, no entanto, de realidades muito heterogêneas, implicando diferentes desafios em relação à execução de políticas públicas.

A forte polarização espacial da população e da produção, num pequeno número de grandes áreas metropolitanas e cidades médias, gera forte complexidade na gestão desses territórios, parte dos quais constituídos por aglomerados urbanos que não são reconhecidos como entes federativos. Sem competência, portanto, de arrecadar recursos próprios para financiar funções públicas de interesse comum.

O crescimento extensivo de cidades que se tornaram núcleos dessas aglomerações é um fenômeno presente na urbanização brasileira, caracterizada por um processo de autoconstrução nas franjas urbanas, sem obediência à legislação urbana, tornando inócua as leis de uso e ocupação do solo. A cidade legal, aquela parte do território estruturada de acordo com a regulação pública, convive e se relaciona com a cidade ilegal, construída “na marra” pela população que não se constitui como demanda solvável para a produção imobiliária mercantil, que se constitui no agente que predomina na expansão das cidades.

O reconhecimento dessa cidade autoconstruída, marcada por irregularidade fundiária e/ou urbanística, foi um grande avanço na Constituição, permitindo que o poder público passasse a promover políticas de regularização urbana, inclusive com financiamento de organismos internacionais. Outros instrumentos jurídicos, criados para estimular o ordenamento urbanístico, porém, tiveram menos eficácia. Esse tem sido o caso do uso do IPTU para induzir a função social da propriedade.

O estudo realizado mostrou que a rede urbana brasileira é fortemente heterogênea, ainda que a estrutura federativa tenha sido mantida. As capitais estaduais e seus entornos, constituídos de municípios reconhecidos como entes federativos, compõem um mesmo território socioeconômico a demandar uma governança

cooperativa que segue sendo um desafio, ainda que em face de lei, do Estatuto da Metrópole, estimulando a coopera o interfederativa.

Para além dessas áreas metropolitanas, há cidades médias que constituem importantes elos nas redes urbanas sub-regionais. Mas seus núcleos representam apenas 165 municípios, dentre um universo composto de 5.570. São as demais cidades a grande maioria dos municípios brasileiros, aquelas que apresentaram indicadores muito ruins de autonomia orçamentária, em particular no que tange   arrecada o própria, o IPTU a  incluído.

O padrão de financiamento dos municípios brasileiros vem sendo marcado pela maior arrecada o própria das cidades de grande porte já que os tributos de competência municipal são de base urbana. Mas mesmo esse número pequeno de grandes municípios depende de transferências intergovernamentais, observando-se, também, entre eles a crescente dependência de transferências legais. Aqueles de pequeno porte, a grande maioria, tem uma base econ mica em atividades rurais, o que limita, ainda mais, a capacidade contributiva de sua popula o, já que a terra rural   tributada pela União (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR).

O cenário de crise fiscal que marcou a segunda década do século XXI experimentou uma pequena mudança nesse padrão que vigorou desde a Constitui o de 1988. Ao longo de toda a década, foi sendo observada uma diminui o da autonomia orçamentária de todos os entes federativos, traduzindo-se em queda dos investimentos em favor do financiamento de despesas obrigatórias. A Emenda Constitucional 95/2016, conhecida por “teto de gastos”, pode ser interpretada como um marco a partir do qual os municípios não poderiam mais contar com a pressão das “Marchas dos Prefeitos” em favor da eleva o do Fundo de Participa o dos Municípios. Restava-lhes recorrer a sua arrecada o própria, o que os dados evidenciaram que foi feito.

A eleva o da arrecada o própria foi obtida mesmo em face do desempenho declinante de seu principal tributo, o ISS, afetando mais as cidades capitais e as médias do que as demais cidades. O IPTU, ao contrário, foi um tributo que aportou mais recursos em todos os grupos de cidades, o que não pode ser creditado   eleva o de alíquotas, mas do avanço na sua administra o.

Se, no início da década, em 2010, o valor apurado do IPTU, em todos os municípios brasileiros, alcançou 0,40% do PIB, em 2019 representou 0,65%, um grande esforço fiscal experimentado por municípios de todos os portes de popula o<sup>25</sup> e também pelas 4 categorias de cidades consideradas. Aparentemente, os prefeitos foram convencidos pelas recomenda es de especialistas, como os já mencionados Cláudia de Cesare (Prefeitura de Porto Alegre/Lincoln Institute) e Pedro Humberto Carvalho Jr. (IPEA). As principais referem-se   necessidade de atualiza es das plantas genéricas de valores, já que muitos municípios utilizavam-nas há mais de 20 anos, muito fora da realidade da dinâmica do mercado imobiliário atual, bem como aos esforços de atualiza o dos cadastros imobiliários.

Mas esse melhor desempenho das prefeituras, em rela o   administra o do IPTU, não se traduziu em crescimento dos investimentos municipais. Ao contrário, estudo de Santos<sup>26</sup> indicou que os municípios, distribuídos por classes de tamanho de sua popula o, experimentaram queda aproximada de 50% no nível de seus investimentos ao longo do período 2010-2019. O aumento na arrecada o do IPTU está sendo utilizado para financiar despesas correntes, e não para investimentos na infraestrutur  urbana. Esse resultado sugere que segue a situa o de subfinanciamento da política urbana e que o IPTU não está cumprindo as expectativas criadas com o seu uso extrafiscal.

<sup>25</sup> FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Ann rio multi cidades: finanças dos municípios do Brasil*. ano 15, 2020. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/760-anuario-multi-cidades-ano-15-2020>. Acesso em: 10 jun. 2021.

<sup>26</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Pacto federativo e território: a descentraliza o municipal em xeque. In: DANTAS, Alexis T.; LEMOS, Maria Tereza Toribio B. *Globaliza o e o futuro da democracia: crises, rumos e desafios*. Rio de Janeiro: Estudos Americanos, 2021. p. 17-187.

Essa possibilidade do uso do IPTU como instrumento de política urbana, aliás, está mais em linha com municípios de grande porte, como as capitais e algumas das cidades metropolitanas, podendo ser aproveitado também por cidades médias, mas não pela maioria das demais cidades, onde o mercado imobiliário tem pouco dinamismo. Nessas cidades, a importância desse tributo deve estar restrita à atualização do cadastro imobiliário, o que vem melhorando a contribuição do IPTU como fonte de receita própria, de alocação livre pelas prefeituras. Esse tema merece mais investigação.

A análise dos dados, conjugada à investigação de estudos de especialistas, leva à reflexão sobre a pouca efetividade do uso do IPTU como instrumento de política urbana, embora se reconheça seu papel como fonte de receita ao longo da segunda década do século XXI. Se a melhoria na sua administração ajudou a mitigar a crise fiscal dos municípios, restou patente que a heterogeneidade das cidades brasileiras demanda diferentes respostas para os seus desafios, em particular os relacionados à política urbana.

Já que a grande maioria dos municípios é de pequeno porte e baixa autonomia orçamentária, deveríamos refletir sobre o significado do federalismo simétrico em vigor no país. Tratam-se de entes federativos juridicamente autônomos, ainda que incapazes técnica e financeiramente de usufruir a plenitude daquela autonomia. Essa evidência levou o Governo Bolsonaro a elaborar uma Proposta de Emenda Constitucional, a PEC 188/2019, para alterar o pacto federativo, incluindo a extinção de municípios com menos de 5 mil habitantes que, ademais, apresentem baixa capacidade de arrecadação própria. Essa proposta não prosperou por motivos distintos que não cabe discutir neste estudo. Mas, ainda assim, aponta para um problema estrutural do federalismo brasileiro.

Ao longo do período que abrange as presidências de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), o federalismo pactuado em 1988 foi mantido, tendo ocorrido esforços de coordenação federativa pela União<sup>27</sup>. Mesmo diante da evidência de que os municípios, tornados entes federativos, fossem, em sua maioria, incapazes de usufruir sua autonomia como formuladores de políticas, a estrutura tripartite do federalismo foi mantida pela acomodação dirigida pelo governo federal.

Na primeira década do século XXI, a União aumentou as transferências de receita para os municípios, o que contribuiu para que fosse mitigada a crise financeira estrutural desses entes. Ocorre que essa relação direta entre União e Município enfraquece o papel dos governos estaduais. Isso ocorre nas mais variadas políticas públicas, mas é particularmente grave no que tange às políticas territoriais porque os Estados são os entes competentes pela criação de regiões metropolitanas e outros aglomerados urbanos. Eles que podem impor a regionalização de funções públicas de uso comum, tornando imperativa a cooperação intermunicipal e entre municípios e o Estado.

Trata-se, enfim, de os governos estaduais assumirem, ou reassumirem, maior protagonismo em relação a essas políticas, o que deverá se refletir em políticas urbanas pactuadas entre os entes, o que não foi a regra do federalismo até o momento. A terceira década do século XXI deve resgatar o papel do ente Estado para a execução das mais variadas políticas públicas, especialmente a respeito daquelas relativas à governança territorial. Não se trata de defender uma impossível quebra do federalismo tripartite, mas de os governos estaduais exercerem seu papel de coordenador da governança no território estadual.

## Referências

AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (ed.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

<sup>27</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Pacto federativo e território: a descentralização municipal em xeque. In: DANTAS, Alexis T.; LEMOS, Maria Tereza Toribio B. *Globalização e o futuro da democracia: crises, rumos e desafios*. Rio de Janeiro: Estudos Americanos, 2021. p. 17-187.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Brasil, um caso à parte. *In: REGIONAL SEMINAR OF FISCAL POLICY*, 16, 2004. *Anais [...]*, Santiago, CH. CEPAL/ILPES: 2004. Disponível em: <https://www.bivica.org/files/federalismo-Brasil.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. O financiamento da infraestrutura urbana: painel 21: como financiar a infraestrutura urbana? *In: SMART CITY BUSINESS AMERICA CONGRESS & EXPO. Anais [...]*, São Paulo, 17 abr. 2018. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/infraestrutura-urbana-afonso/>. Acesso em: 20 set. 2022.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. IPTU no Brasil: uma visão geral. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS NOTÁVEIS DE INTERVENÇÃO URBANA. Anais [...]*, Brasília, 22 nov. 2013. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/iptu-no-brasil-afonso/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristóvão Anacleto; ARAÚJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Júlio César Maciel; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins dos. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11521>. Acesso em: 20 set. 2022.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; MELLO, Luiz de. The global crisis and Brazilian federalism: effects and perspectives. *In: ECKLESTON, R.; KREVER, R. (ed.). The future of federalism: studies in fiscal federalism and state-local finance series*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2017. p. 291-313.

ANDERSON, George. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ASENSIO, M. A. *Federalismo fiscal: fundamentos, analisis comparado y el caso argentino*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2000.

BARROSO, L. R. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, ago./set./out. 2007.

BRANDÃO, Carlos A. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Ed. UNICAMP, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1.842*. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico [...]. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Intimado: Governador do Estado do Rio de Janeiro; Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator(a): Min. Luiz Fux. Brasília, 6 de março de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 21 set. 2022.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O imposto sobre transferência imobiliária. *In: PENALVA, Ângela; VASQUES, Pedro; PIQUET, Rosélia. Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI*. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. *Property tax performance and potential in Brazil*. 2017. Tese (Doutorado em Política Monetária) – Universidade de Pretória, África do Sul, 2017.

- CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, v. 2419, out. 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td\\_2419.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td_2419.pdf). Acesso em: 21 set. 2022.
- CASTRO, Kleber Pacheco. Padrões de financiamento dos municípios: uma avaliação pela ótica da hierarquia dos centros urbanos. In: PENALVA, Ângela; VASQUES, Pedro; PIQUET, Rosélia. *Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI*. Rio de Janeiro: Telha, 2020.
- CESARE, Cláudia Monteiro de. IPTU: curiosidades, falácias e diretrizes. *José Roberto R. Afonso*, 28 jul. 2014. Disponível em: <https://joserobertoafonso.com.br/iptu-curiosidades-falacias-diretrizes-de-cesare/>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- CESARE, Cláudia Monteiro de. Panorama del impuesto predial en América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, dez. 2010. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/panorama-del-impuesto-predial-en-america-latina>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- CESARE, Cláudia Monteiro de; FERNANDES, Cíntia Estefânea. *Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana: caderno técnico de regulamentação e implementação de instrumentos do estatuto das cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.
- CONGLETON, R. D.; KYRIACOU A.; BACARIA J. A theory of menu federalism: decentralization by political agreement. *Constitutional Political Economy*, v. 14, p. 167-190, 2003.
- COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013.
- FALETTI, T. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *The American Political Science Review*, v. 99, p. 327-346, 2005.
- Ferrão, J. *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Editora Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- FLEURY, S. (ed.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Anuário multi cidades: finanças dos municípios do Brasil*. ano 15, 2020. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/760-anuario-multi-cidades-ano-15-2020>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- GRAU, Eros R. *Regiões Metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: J. Bushatsky, 1974.
- HOLFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (ed.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. v. 1.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. REGIC: Regiões de Influência das Cidades: o que é? *IBGE*, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- KLINK, J. J. (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- KLINK, Jeroen. Virando a governança metropolitana de ponta cabeça. Reescalonamento e reestruturação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna. (org.). *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 121-148.
- MARGURTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (org.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do estatuto da metrópole*. Brasília: IPEA, 2018.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2017.

MENDES, J. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (ed.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

O IPTU e a PEC 110/2019 em face do direito à cidade. Publicado pelo canal Escola Superior de Advocacia da OABPR. [S. l.: s. n.], 18 ago. 2020. 1 vídeo (1h 45min 35s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0xjB4cYQEVI>. Acesso em: 21 set. 2022.

RESENDE, F. (ed.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RODDEN, J. *Decentralized rule and revenue*: paper prepared for USAID. Stanford: Stanford University, 2016.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva *et al.* O município e os desafios da política urbana em aglomerados urbanos: a experiência da metrópole fluminense. In: SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; VASQUES, Pedro; PIQUET, Rosélia. *Rio de Janeiro: agendas urbana e regional na segunda década do século XXI*. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Pacto federativo e território: a descentralização municipal em xeque. In: DANTAS, Alexis T.; LEMOS, Maria Tereza Toribio B. *Globalização e o futuro da democracia: crises, rumos e desafios*. Rio de Janeiro: Estudos Americanos, 2021. p. 17-187.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: SciELO-EDUERJ, 2017.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; CASTRO, Kleber Pacheco de. Local governments' tax burden in Brazil: evolution and characteristics. *Taxes and Taxation Trends*, p. 245-262, abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.74808>.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; CRUZ, Carlos Eduardo de Souza; SOUZA, Carlos Humberto Francisco de; WENCELAU, Ethiene Vanila de Souza; ERTHAL, Thiago Serpa. Governança territorial: o que avançou com o estatuto da metrópole? *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 533-560, ago. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2019.37921>.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; NAZARETH, Paula. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. *Geo UERJ*, n. 31, p. 1-33, 2017.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 1771-1790, dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2015.20914>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20914>. Acesso em: 21 set. 2022.

SHAH, Anwar (ed.). *A global dialogue on federalism: the practice of fiscal federalism: comparative perspectives*. Montreal: Forum of Federations, 2007. v. 4.

SOUZA, C. M. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, 2019. Supl. 2.

SOUZA, C. M. Federalismo e políticas públicas nacionais: diversidade ou uniformidade? In: MENICUCCI, Telma M. G.; GONTIJO, José G. L. (org.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016. p. 131-154.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.