

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES E AS
POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA TRIBUTÁRIA PARA O MUNICÍPIO
DE CRICIÚMA-SC

CRICIÚMA/SC

2024

JERÔNIMO MELLILO ZANIBONI

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES E AS
POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA TRIBUTÁRIA PARA O MUNICÍPIO
DE CRICIÚMA-SC**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da
Universidade do Extremo Sul Catarinense
- UNESC, como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Direito,
Sociedade e Estado

Orientador: Prof. Dr. Yduan de Oliveira
May

CRICIÚMA/SC

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Z31d Zaniboni, Jerônimo Mellilo.

O desenvolvimento sustentável das cidades e as possíveis consequências da reforma tributária para o município de Criciúma-SC / Jerônimo Mellilo
Zaniboni. - 2024.

121 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2024.

Orientação: Yduan de Oliveira May.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Cidades sustentáveis. 3. Receita do município. 4. Reforma tributária. 5. Agenda 2030. I. Título.

CDD 23. ed. 333.715

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101

Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

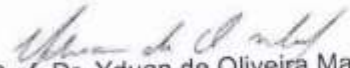
JERÔNIMO MELLILO ZANIBONI

**“O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES E AS POSSÍVEIS
CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA TRIBUTÁRIA PARA O MUNICÍPIO DE
CRICIÚMA - SC”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 13 de novembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

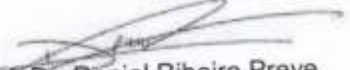


Prof. Dr. Yduan de Oliveira May
(Presidente e Orientador (a) – UNESC)

Profa. Dra. Aleteia Hummes Thaines
(Membro Suplente – PPGD/UNESC)



Prof. Dr. Carlos Manuel dos Santos Serra
(Membro externo - Universidade Eduardo Mondlane,
Moçambique)



Prof. Dr. Daniel Ribeiro Preve
(Membro – PPGD/UNESC)

Jerônimo Mellilo Zaniboni
(Mestrando(a))



Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador PPGD

Dedico esse trabalho, aos meus pais Norberto Zaniboni e Renise Terezinha Mellilo Zaniboni, à minha esposa Renata Bendo e à minha filha Lara Bendo Zaniboni.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais por me dar a educação e o incentivo necessário para chegar até aqui; a minha esposa Renata e a minha Filha Lara por abrirem mão da minha companhia por várias noites e finais de semana para que eu pudesse concluir esse trabalho; aos meus professores da Universidade UNESC e, de modo especial, ao meu orientador Prof. Dr. Yduan de Oliveira May pela dedicação e pelo incentivo em momentos que até mesmo eu duvidava; e, ao pessoal da Secretaria da Receita do Município de Criciúma, Felipe, Rafael e Luiz Fernando, pelo auxílio na coleta dos dados necessários ao presente trabalho.

As cidades sustentáveis são economicamente produtivas, socialmente (e politicamente) inclusivas e ambientalmente sustentáveis. Em outras palavras, têm de promover atividades econômicas eficientes, garantir que todos os cidadãos possam se beneficiar das mesmas e fazê-lo de um modo que preserve a biodiversidade, a qualidade do ar e da água e a saúde física e segurança dos cidadãos, sobretudo numa época de alterações climáticas e crescente vulnerabilidade a desastres climáticos extremos.

Jeffrey D. Sachs

RESUMO

O presente trabalho estuda o desenvolvimento sustentável das cidades na perspectiva da Agenda 2030 da ONU. No primeiro capítulo, estuda-se os conceitos de desenvolvimento e de sustentabilidade, bem como os objetivos do desenvolvimento sustentável propostos pela ONU na Agenda 2030 com ênfase no objetivo 11 que trata do desenvolvimento sustentável das cidades. No segundo capítulo, busca-se compreender o Município brasileiro dentro do contexto federativo previsto na Constituição de 1988 e suas obrigações na realização de políticas públicas voltadas à consecução do objetivo de desenvolvimento sustentável das cidades, bem como a importância das receitas públicas municipais para cumprimento dessas obrigações. No terceiro capítulo, analisa-se a Reforma Tributária decorrente da aprovação da Emenda Constitucional 132/2023 e os possíveis impactos na receita pública dos Municípios em geral para, após, adentrar na questão específica do Município de Criciúma, verificando qual o impacto financeiro da Reforma para o Município e, consequentemente, para as políticas públicas realizadas por ele voltadas ao objetivo do seu desenvolvimento sustentável. A dissertação vincula-se à linha de pesquisa Direito, Sociedade e Estado da UNESCO, porque o assunto envolve os objetivos do desenvolvimento sustentável propostos pela ONU na Agenda 2030. O objeto de pesquisa está atrelado ao grupo de pesquisa Direito e Sociedade Econômica (DISE), pois visa a analisar os objetivos do desenvolvimento sustentável propostos pela ONU, fazendo uma avaliação crítica de seus avanços e retrocessos. Emprega-se o método dedutivo. Utiliza-se o levantamento bibliográfico e de dados como técnica de pesquisa. Conclui-se, com a análise dos três pontos centrais da Reforma Tributária, que ela será benéfica para o Município de Criciúma que terá um aumento na arrecadação o que tem o potencial de auxiliar na realização de políticas públicas voltadas a consecução do objetivo de tornar a cidade inclusiva, segura, resiliente e sustentável, cumprindo-se o Objetivo 11 da Agenda 2030.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Sustentável; Cidades Sustentáveis; Competências Municipais; e Reforma Tributária.

ABSTRACT

The present work studies the sustainable development of cities from the perspective of the UN 2030 Agenda. In the first chapter, the concepts of development and sustainability are studied, as well as the sustainable development goals proposed by the UN in the 2030 Agenda, with emphasis on goal 11, which deals with the sustainable development of cities. In the second chapter, it seeks to understand the Brazilian Municipality within the federative context provided for in the 1988 Constitution and its obligations in the implementation of public policies aimed at achieving the objective of sustainable development of cities, as well as the importance of municipal public revenues for the fulfillment of these obligations. In the third chapter, the Tax Reform resulting from the approval of Constitutional Amendment 132/2023 and the possible impacts on the public revenue of the Municipalities in general are analyzed, and then enter into the specific issue of the Municipality of Criciúma, verifying the financial impact of the Reform for the Municipality and, consequently, for the public policies carried out by it aimed at the objective of its sustainable development. The dissertation is linked to the research line Law, Society and State of UNESCO, because the subject involves the sustainable development goals proposed by the UN in the 2030 Agenda. The research object is linked to the Law and Economic Society (DISE) research group, as it aims to analyze the sustainable development goals proposed by the UN, making a critical assessment of their advances and setbacks. The deductive method is used. Bibliographic and data survey is used as a research technique. It is concluded, with the analysis of the three central points of the Tax Reform, that it will be beneficial for the Municipality of Criciúma, which will have an increase in revenue, which has the potential to assist in the implementation of public policies aimed at achieving the objective of making the city inclusive, safe, resilient and sustainable, fulfilling Goal 11 of the 2030 Agenda.

Key words: Sustainable Development; Sustainable Cities; Municipal Skills; and Tax Reform.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços

CF – Constituição Federal de 1988

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CMMAD – Comissão Mundial sobre o Ambiente e Desenvolvimento da Nações Unidas

CNODS – Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COSIP – Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública

DISE – Direito e Sociedade Econômica

EC – Emenda Constitucional

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS – Imposto sobre Bens e Serviços

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDSC-BR – Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produto Industrializado

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

IS – Imposto Seletivo

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

IUCN – União Internacional para Conservação da Natureza

ODM – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPGD – Programa de Pós-graduação em Direito
RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RSDS – Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável
SEF – Secretaria do Estado da Fazenda
SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STF – Supremo Tribunal Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUS – Sistema Único de Saúde
UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense
US\$ - Dólar dos Estados Unidos da América
WWF – Fundo Mundial para a Natureza

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - aumento da arrecadação do Município de Criciúma no período.	95
Gráfico 2 – Principais receitas de arrecadação em 2023:	96
Gráfico 3 – Receitas tributárias em 2023:	97
Gráfico 4 – Comparativo entre o repasse de ICMS e o que seria de IB para o Município de Criciúma em 2023	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Repasse de ICMS per capita em 2023.....	104
--	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Efeitos redistributivos da Reforma Tributária por Estados e pelo nível de renda:	100
---	-----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES.....	19
2.1 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	19
2.2 A AGENDA 2030 DA ONU	28
2.3 O OBJETIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA TORNAR AS CIDADES INCLUSIVAS, SEGURAS, RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS – ODS 11....	37
3 OS MUNICÍPIOS COMO ENTES CENTRAIS NO CUMPRIMENTO DO ODS - 11 ...	47
3.1 AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA CONSECUÇÃO DO ODS 11	47
3.2 A IMPORTÂNCIA DAS RECEITAS MUNICIPAIS NA CONSECUÇÃO DO ODS 11	63
4 A REFORMA TRIBUTÁRIA E SEUS IMPACTOS NO CUMPRIMENTO DO ODS – 11 NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA-SC	76
4.1 A REFORMA TRIBUTÁRIA E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS NA RECEITA DOS MUNICÍPIOS	76
4.2 OS POSSÍVEIS IMPACTOS DA APROVAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA NA CONSECUÇÃO DO ODS – 11 PELO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.....	93
5 CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS.....	113

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável é trabalhado atualmente dentro de um contexto tridimensional, buscando uma integração entre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental.

Dentro dessa ideia de desenvolvimento com sustentabilidade, a ONU criou o programa “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, também conhecido como “Agenda 2030” ou “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, com 17 objetivos subdivididos em 175 metas a serem cumpridas até o ano de 2030.

A ideia de estipular um prazo final traz a possibilidade de se fazer um balanço do que foi positivo ou negativo no projeto para que possam ser feitos ajustes de rota na busca pelo desenvolvimento sustentável, ainda que se saiba que o cumprimento desses objetivos demandará um prazo muito maior do que o previsto na Agenda.

No presente trabalho deu-se ênfase ao objetivo 11 que trata do desenvolvimento sustentável das cidades, abrangendo a questão econômica e produtiva, a inclusão social, a diminuição das desigualdades e a preservação ambiental. Mais da metade da população mundial vive no meio urbano, daí a importância do desenvolvimento sustentável das cidades para a melhoria da qualidade de vida dessas pessoas.

Os Municípios brasileiros, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, têm a responsabilidade de promoverem políticas públicas voltadas a esses objetivos. Mas a realização dessas políticas públicas demanda a existência de recursos financeiros que são arrecadados por meio das receitas públicas.

Dentre essas receitas públicas destacam-se os tributos cobrados diretamente pelos Municípios e as transferências públicas que são os valores transferidos de outros entes pela repartição de receitas tributárias.

A Reforma Tributária disciplinada pela Emenda Constitucional 132/2023 trouxe profundas mudanças na tributação sobre o consumo que poderão impactar a arrecadação dos Municípios. A principal mudança foi a extinção do ISS (imposto municipal) e do ICMS (imposto estadual) e criação de um novo imposto, o IBS, de competência conjunta dos Estados e Municípios.

Estudou-se o impacto da Reforma Tributária na receita pública do Município de Criciúma e, conseqüentemente, na realização de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável da cidade.

No primeiro capítulo estudou-se os conceitos de desenvolvimento e de sustentabilidade, bem como os objetivos do desenvolvimento sustentável propostos pela ONU na Agenda 2030 com ênfase no objetivo 11 que trata do desenvolvimento sustentável das cidades.

No segundo capítulo, buscou-se compreender o Município brasileiro dentro do contexto federativo previsto na Constituição de 1988, suas obrigações na realização de políticas públicas voltadas à consecução do objetivo de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ODS - 11), bem como a importância das receitas públicas municipais para cumprimento dessas obrigações.

No terceiro e último capítulo analisou-se a Reforma Tributária em nível constitucional decorrente da aprovação da Emenda Constitucional 132/2023 e os possíveis impactos na receita pública dos Municípios em geral para, após, adentrar-se na questão específica do Município de Criciúma, verificando-se qual o impacto financeiro da Reforma para o Município de Criciúma e, conseqüentemente, para as políticas públicas realizadas por ele voltadas ao objetivo do seu desenvolvimento sustentável.

O tema proposto envolve os riscos para a consecução do objetivo do desenvolvimento sustentável número 11, da ONU, pelo município de Criciúma em razão da aprovação da Reforma Tributária.

O problema se desenvolve da seguinte maneira: qual o possível impacto da aprovação da Reforma Tributária (EC nº 132/2023) para a consecução do objetivo do desenvolvimento sustentável número 11, da ONU, no município de Criciúma?

A hipótese foi a de que, a Reforma Tributária (EC nº 132/2023) prevê dentre outras mudanças a extinção do ISS, de competência municipal, e do ICMS, de competência estadual, mas que possui regra de transferência direta aos municípios, isso acarretará queda de arrecadação pelo município de Criciúma, afetando as políticas públicas por ele realizadas para a consecução do objetivo do desenvolvimento sustentável número 11, da ONU.

O objetivo geral foi o de compreender o impacto da aprovação da Reforma Tributária (EC nº 132/2023) para a consecução do objetivo do desenvolvimento sustentável número 11, da ONU, pelo município de Criciúma.

Os objetivos específicos foram: a) entender as práticas de desenvolvimento sustentável das cidades (ODS 11); b) demonstrar a importância dos municípios como entes centrais na consecução do desenvolvimento sustentável das cidades – ODS 11; e, c) analisar os possíveis impactos da aprovação da Reforma Tributária (EC nº 132/2023) no cumprimento do ODS – 11 pelo município de Criciúma.

O marco teórico adotado foi o objetivo do desenvolvimento sustentável das cidades na perspectiva da ONU com caráter tridimensional ligado ao desenvolvimento econômico, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental e fazendo uma análise dos objetivos do desenvolvimento sustentável propostos pela ONU na Agenda 2030 com especial atenção para o desenvolvimento das cidades.

Ao analisar o que torna uma cidade sustentável, verde e resiliente, Jeffrey D. Sachs diz que “as cidades sustentáveis são economicamente produtivas, socialmente (e politicamente) inclusivas e ambientalmente sustentáveis”. Ou seja, as cidades precisam ser economicamente eficientes, garantir que os cidadãos possam se beneficiar delas de uma maneira que preserve o meio ambiente, a saúde física e a segurança dos cidadãos.

As categorias teóricas trabalhadas foram “desenvolvimento sustentável”, “cidades sustentáveis”, “competências municipais” e “Reforma Tributária”.

O trabalho desenvolvido adotou o método de abordagem dedutivo, partindo de teorias e leis para conjecturar a realização dos fenômenos particulares em uma conexão descendente.

Assim, para compreender os riscos da aprovação da Reforma Tributária para a consecução do objetivo de desenvolvimento sustentável das cidades proposto pela ONU, em especial no município de Criciúma, foi preciso partir de conceitos gerais acerca do desenvolvimento sustentável, das competências municipais e da Reforma Tributária, que foram buscados na doutrina e na legislação, e adentrar em premissas específicas do município de Criciúma, para desenvolvimento de uma conclusão lógica.

Os métodos de procedimento utilizados foram o histórico, o estatístico e o monográfico. O método histórico foi utilizado para compreender o conceito de desenvolvimento sustentável ao longo do tempo, bem como as origens dos objetivos

do desenvolvimento sustentável da ONU e, por fim, para entender a evolução histórica das competências Municipais constitucionalmente delimitadas.

Necessitou-se, também, verificar como se dá a arrecadação municipal em Criciúma e as possíveis consequências da Reforma Tributária. Para isso utilizou-se o método estatístico nos processos de obtenção, organização e análise dos dados.

Por fim o método monográfico por tratar de apenas um assunto que foi aprofundado. O recorte foi feito para estudar o desenvolvimento sustentável das cidades na perspectiva da ONU, em especial a trazida pela Agenda 2030.

A técnica de pesquisa utilizada no trabalho foi a qualitativa, servindo para levantamento de dados de várias fontes pelo processo de documentação indireta oriunda de fontes primárias (pesquisa documental) e secundárias (pesquisa bibliográfica).

O levantamento bibliográfico foi realizado nas bibliotecas da Universidade do Extremo Sul Catarinense e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, bem como nos bancos de artigos, teses e dissertações das universidades brasileiras, da CAPES e do portal Scielo. Já os dados relativos à arrecadação dos Municípios foram retirados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), mais precisamente do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda. Outros dados como a população dos Municípios analisados foram retirados do sítio do IBGE.

O trabalho desenvolvido foi vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina – PPGD/UNESC, na linha de pesquisa Direito, Sociedade e Estado ao estudar projetos de transformação social no Brasil, em especial no processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

Por fim, o objeto de pesquisa está atrelado ao professor orientador Dr. Yduan de Oliveira May e ao grupo de pesquisa Direito e Sociedade Econômica (DISE), pois visa a analisar os objetivos do desenvolvimento sustentável propostos pela ONU, fazendo uma avaliação crítica de seus avanços e retrocessos.

2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

2.1 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O termo desenvolvimento não é unívoco, podendo ser visto por diferentes perspectivas. José Eli da Veiga (2005), relata que o desenvolvimento é visto por alguns como sinônimo de crescimento econômico. Para quem filia-se a essa corrente, torna-se fácil medir o desenvolvimento bastando utilizar-se de indicadores tradicionais como o Produto Interno Bruto (PIB) e a Renda Per Capita.

Outros enxergam o desenvolvimento como uma ilusão, como é o caso de Oswaldo de Rivero, para quem a ideia de desenvolvimento parte de uma visão quantitativa do mundo, ignorando processos qualitativos de progresso não linear das sociedades, desconsiderando os impactos ecológicos e as questões históricas e culturais das sociedades envolvidas. Para Riveiro, mais importante do que pensar em desenvolvimento das nações mais pobres é buscar o equilíbrio entre o crescimento populacional e a existência de recursos essenciais para a vida humana, como alimentos, água, energia, de modo a viabilizar, ao menos, o processo de modernização desses territórios (Rivero, 2002).

Celso Furtado, ao tratar do desenvolvimento econômico como um “mito” (1974, p. 75), entende o desenvolvimento econômico como “irrealizável”. Nas palavras dele

[...] o estilo e vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda a tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista.

Furtado também defende o caráter qualitativo do desenvolvimento se sobrepondo ao caráter quantitativo. Em razão disso, entende que o conjunto de fatores que compõe o processo cultural de uma determinada sociedade deve prevalecer sobre a lógica da acumulação (Furtado, 2001).

Uma terceira via, capitaneada por Amartya Sen encontra-se no meio do caminho entre aqueles que avaliam o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico e aqueles que o visualizam como inexequível, sendo uma mera ilusão. Sen entende que o desenvolvimento pode ser benéfico para todos os envolvidos (Veiga, 2005).

Não se está dizendo que o crescimento econômico não tem qualquer relação com o desenvolvimento. De fato, ele pode ajudar elevando a renda das pessoas, mas, também, financiando a seguridade social e a participação ativa do Estado na busca por esse desenvolvimento (Sen, 2010).

Até a Segunda Grande Guerra, não fazia muito sentido distinguir o desenvolvimento do crescimento econômico, porquanto os países considerados desenvolvidos eram os mesmos que se tornaram ricos pela industrialização. Após a Segunda Guerra Mundial, contudo, diversos países iniciaram seus processos de industrialização e crescimento econômico, mas isso não trouxe um maior acesso aos bens materiais e imateriais as populações mais pobres como no caso do Brasil. Esse crescimento econômico não se transformou em qualidade de vida para a população nem mesmo a aproximou dos meios necessários para o desenvolvimento individual como a saúde e a educação em especial (Veiga, 2005).

Em razão dessa constatação, outros indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD) surgiram como forma de afastar essa ideia aficionada de entender o desenvolvimento como simples crescimento econômico, pois este não é o único critério utilizado para valorar o desenvolvimento humano. Passou, então, a compor estes índices não apenas a renda per capita, mas, também, a expectativa de vida, a mortalidade infantil e outros indicadores de qualidade de vida do ser humano, como saúde e educação. Afastou-se, assim, o conceito de desenvolvimento da mera questão do crescimento econômico (Veiga, 2005).

No caso do IDH, buscou-se focar no ser humano e na salvaguarda de suas oportunidades, escolhas e liberdades para que o indivíduo tenha condições de viver a vida que deseja. Para tanto, são usados os índices de: a) esperança de vida à nascença; b) anos de escolaridade previstos; c) média de anos de escolaridade; d) rendimento nacional bruto per capita (PNUD, 2021/2022).

A análise do processo de desenvolvimento pode ser vista de duas maneiras. Uma primeira corrente, considera o processo de desenvolvimento amargo,

duro, com “sangue, suor e lágrimas”, havendo, em prol do desenvolvimento, a necessidade de se renunciar a redes de segurança social, de auxílio aos demasiadamente pobres, do fornecimento de serviços sociais para a população e há até quem defenda a necessidade de restrição a direitos civis, políticos e da democracia em geral. Amartya Sen, que recebeu o prêmio Nobel de Economia no ano de 1998, filia-se a segunda corrente que visualiza o desenvolvimento como um processo “amigável”, com trocas mutuamente benéficas entre os envolvidos, mantendo-se a segurança social, os direitos civis e políticos, o desenvolvimento social e, por fim, a democracia. Para ele, o desenvolvimento deve ser visto como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Ao mesmo tempo que a liberdade é considerada instrumento para se alcançar o desenvolvimento ela constitui o próprio desenvolvimento (Sen, 2010).

No viés constitutivo, a liberdade deve ser vista como elemento essencial para que o indivíduo possa se desenvolver, evitando males que possam comprometer o desenvolvimento individual, como a fome, a falta de segurança, a ausência de elementos básicos para o desenvolvimento, como a capacidade de leitura, de raciocínio lógico matemático, a liberdade de expressão, participação política, dentre outras liberdades fundamentais ao desenvolvimento (Sen, 2010).

Já no viés instrumental, o papel da liberdade, considerada como uma gama de direitos e oportunidades, possui o condão de gerar o próprio desenvolvimento. Cada tipo de liberdade pode ser vista isoladamente como um elemento de promoção das liberdades humanas e, em uma inter-relação entre elas, podem contribuir para o desenvolvimento de outros tipos de liberdades (Sen, 2010).

O desenvolvimento promove a liberdade na perspectiva que remove as fontes de privação como a pobreza, a fome, a falta de oportunidade de desenvolvimento individual por meio de mecanismos como a educação, a modernização social, o progresso tecnológico difundido socialmente, ampliando as liberdades humanas (Veiga, 2005).

Analisar o crescimento da produção de um território, como o Produto Nacional Bruto, ou a sua industrialização como único fator de medição do desenvolvimento fica fora de contexto se se pensar o desenvolvimento como liberdade, porque, a par da questão econômica, a participação política, a liberdade de expressão e de acesso à informação são partes intrínsecas do próprio desenvolvimento. Mesmo em um país muito rico, em que não haja fome, as pessoas

tenham acesso a saúde e educação, não haverá desenvolvimento pleno se essa educação for limitada pela falta de acesso à informação e de liberdade para poder expressar-se livremente, porquanto esses são elementos que fazem parte do próprio desenvolvimento (Sen, 2010).

Amartya Sen (2010) elenca como liberdades instrumentais as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, a garantia de transparência e a segurança protetora. Esses elementos são considerados instrumentais por contribuir de maneira geral para que o indivíduo possa viver como liberdade, tendo, ainda, o efeito de contribuir com outras formas de liberdade.

Não há dúvidas, portanto, que as facilidades econômicas são oportunidades para que os indivíduos possam exercer a sua liberdade, porém esse não é o único elemento do desenvolvimento como liberdade proposto por Sen.

Para ele, só haverá desenvolvimento se os benefícios do crescimento servirem à ampliação das capacidades humanas na perspectiva das opções que a pessoa tem de “ser” e “fazer” (Sen, 2010).

Ao analisar os relatórios produzidos anualmente pelo PNUD, Veiga relata que todos esses relatórios tratam o desenvolvimento, em primeira escala, como “a possibilidade de as pessoas viverem o tipo de vida que escolheram, e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem suas escolhas”, sendo essa uma ideia tanto política quanto econômica (Veiga, 2005, p. 81).

Anexa a ideia de desenvolvimento, surgiu o adjetivo da sustentabilidade. Assim, passou-se a pensar o desenvolvimento como “sustentável”.

A origem do termo “sustentável” é antiga. Gestores de zonas de pesca já utilizavam a muito tempo o conceito de “produção máxima sustentável”, como sendo a quantidade máxima de peixes que poderiam ser capturados em determinado período de maneira a manter a população de peixes estável (Sachs, 2015).

O adjetivo “sustentável” também era utilizado no final dos anos 1970 como sendo a possibilidade de um ecossistema manter-se resiliente mesmo diante de uma agressão humana duradoura (Veiga, 2010).

A sustentabilidade é vista pelos estudiosos da matéria em três perspectivas distintas. Duas delas situadas em extremos diametralmente opostos e batizadas de sustentabilidade “fraca” e “forte” e uma terceira via que busca um “caminho do meio”, fazendo parte apenas da retórica político-ideológica (Veiga, 2005).

A primeira delas traz uma ideia de que o crescimento econômico só prejudica o meio ambiente até um determinado patamar de riqueza a ser calculado pela renda per capita. Alcançado esse patamar o crescimento passaria a melhorar a qualidade do meio ambiente. Essa ideia é chamada de “curva ambiental de Kuznets” em razão da semelhança que possui com a curva em “U” invertido de Simon Kuznets¹ (Veiga, 2005).

Ao analisar alguns dados obtidos em suas pesquisas, os economistas Gene M. Grossman e Alan B. Krueger publicaram na revista QJE, em 1955, um estudo pelo qual concluíram que o crescimento econômico somente contribui com a degradação ambiental até que se alcance o patamar de 8 mil dólares de renda per capita. Após atingir esse patamar, as inovações tecnológicas poderão superar os danos ambientais eventualmente causados invertendo-se a curva da degradação ambiental (Veiga, 2005).

Dentro dessa visão econômica neoclássica, Robert M. Solow desenvolveu uma teoria, batizada posteriormente de “sustentabilidade fraca”. Para ele a sustentabilidade significa a manutenção da capacidade produtiva para um futuro indefinido pelo meio da substituição periódica dos recursos não renováveis. A sustentabilidade deve ser vista como um capital total constante. O limite de recursos naturais pode até ser exaurido desde que contrabalanceado pelo capital reprodutivo. Em suma, o que deve ser garantido para as gerações futuras é a capacidade de produzir, independentemente do exaurimento de alguns recursos naturais (Veiga, 2005).

Do outro lado dessa visão neoclássica, a chamada “sustentabilidade forte”, capitaneada por David William Pearce, defende a manutenção do capital natural e não do capital total como na sustentabilidade fraca. Na sustentabilidade forte, entende-se que o capital natural é exaurível, assim, os danos causados ao meio ambiente devem ser compensados por melhorias a esse mesmo meio. Assim, a saída é criar um mercado de bens ambientais com a precificação do direito de poluir e as cotas de emissão de poluentes (Veiga, 2005).

No extremo oposto da visão acima, surgiram as pesquisas de Nicholas Georgescu-Roegen que, no ano de 1971, trouxeram estudos baseados na segunda

¹ Simon Kuznets recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1971 ao desenvolver a interpretação de que a desigualdade econômica aumenta durante as primeiras fases do desenvolvimento econômico, mas diminui à medida que a economia continua a crescer.

lei da termodinâmica, sustentando que a atividade econômica, em razão do uso da energia, acaba transformando essa energia em forma de calor tão difusa que se torna inutilizável de maneira irreversível. Seguindo esse entendimento, o autor defendia que no futuro do desenvolvimento estaria no decréscimo da produção (Veiga, 2005).

A ideias de Nicholas Georgescu-Roegen não foram bem aceitas na época, mas serviram de orientação para que, após a sua morte, surgissem novos autores defendendo a chamada “condição estacionária”. O principal autor dessa nova corrente é Herman E. Daly que defende o desenvolvimento com crescimento zero como única forma de garantir a sustentabilidade. Ele faz a comparação com uma biblioteca cheia de livros, em que não há espaços para novas aquisições. Assim, a solução é estabelecer que para que um livro possa entrar no acervo, outro deve sair e essa troca só seria aceita se o livro a entrar fosse melhor que o livro que sairia. Nesse sentido a economia continuaria a melhorar, mas em termos qualitativos abolindo-se a ideia de crescimento da produção material. Um dos exemplos é a substituição da energia fóssil pela energia limpa (Veiga, 2005).

A elaboração intelectual da terceira via (ou caminho do meio) está mais atrasada do que no conceito de desenvolvimento que possuía um ideal bem desenvolvido, como demonstrado na obra de Amartya Sen (Desenvolvimento como liberdade). O que tem ocorrido em relação a terceira via da sustentabilidade é a tentativa de legitimação e institucionalização normativa. Desde 1987, a ONU vem tentando implementar uma normatização da expressão “desenvolvimento sustentável” (Veiga, 2005).

O final da década de 60 indicava que o crescimento econômico e a industrialização realizados de maneira predatória estavam trazendo resultados desastrosos para o planeta (Milaré, 2014). Foi aí que pela primeira vez a sustentabilidade foi discutida mundialmente dentro do contexto de crescimento econômico e desenvolvimento, na Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972. O texto final da Conferência tratava do direito fundamental do ser humano de viver em condições adequadas de vida em um meio que lhe permitisse ter uma vida digna e de bem-estar (ONU, 2012).

A expressão “desenvolvimento sustentável”, foi utilizada pela primeira vez em 1980 em um documento intitulado “World Conservation Strategy” (Estratégia Mundial de Conservação) produzido pela União Internacional para Conservação da

Natureza (IUCN) e pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF) por solicitação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (Barbieri, 1997).

Esse documento trazia uma estratégia mundial de conservação da natureza por meio de alguns objetivos, como a manutenção de processos ecológicos essenciais e dos sistemas necessários à vida, à preservação da diversidade genética e à utilização sustentável de espécies e do ecossistema (IUNC, 1980).

Assim, o desenvolvimento sustentável era visto com um viés mais ligado ao conservadorismo e definido como a “modificação da biosfera e aplicação de recursos humanos, financeiros, vivos e não vivos para satisfazer as necessidades humanas e melhorar a qualidade de vida”, mas ele deveria estar ligado à ideia de conservação como “a gestão do uso humano da biosfera para produzir o maior benefício sustentável para a presente geração, enquanto mantém o seu potencial de atender as necessidades e aspirações das futuras gerações” (Barbieri, 2020, p. 33).

A Comissão Mundial sobre o Ambiente e Desenvolvimento da Nações Unidas (CMMAD), de 1987, que ficou conhecida em razão do nome de sua presidente Dra. Gro Harlem Brundtland como Comissão Brundtland, trouxe em seu relatório, denominado “Nosso Futuro Comum” uma definição de desenvolvimento sustentável como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46).

Esse conceito de desenvolvimento sustentável como sendo um direito intergeracional pode ser considerado um conceito clássico e foi largamente usado pelos 25 anos seguintes (Sachs, 2015).

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como “Cúpula da Terra”, o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo um direito intergeracional continuou em voga. Essa Conferência aprovou diversos documentos entre convenções, declarações de princípios e a “Agenda 21”, como sendo um de seus documentos mais importantes, criando um “plano de ação para o desenvolvimento sustentável”. A Agenda aponta os diversos problemas pelos quais passa a humanidade e faz um apelo a todas as nações para que se unam em prol do desenvolvimento sustentável, salientando a responsabilidade dos governos para com a concretização desses objetivos com a criação de estratégias, planos e políticas nacionais, sendo a cooperação internacional uma complementação e um apoio a

esses esforços nacionais (Barbieri, 1997). Mas a Agenda 21 foi além de tratar das questões ambientais, tratando também de temas como a pobreza, a dívida externa dos países em desenvolvimento e os padrões insustentáveis de consumo (ONU, 2020).

Em 2002, na Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, realizada em Joanesburgo o tema desenvolvimento sustentável foi tratado sob uma nova abordagem com a integração entre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental. O conceito de direito intergeracional passou a ser um conceito complementar a essa integração (Sachs, 2015).

Essa mesma abordagem foi utilizada na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio +20) sendo descrito em seu documento final, chamado “O Futuro que Queremos”, da seguinte forma:

Reconhecemos que a erradicação da pobreza, a mudança insustentável e a promoção de padrões sustentáveis de consumo e produção e proteção e gestão a base de recursos naturais do desenvolvimento econômico e social são a base global dos objetivos e requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável. Reafirmamos também a necessidade de alcançar o desenvolvimento sustentável através da promoção sustentada, inclusiva e justa do crescimento econômico, da criação de maiores oportunidades para todos, da redução das desigualdades, da elevação dos padrões de vida básicos, da promoção do desenvolvimento social equitativo e inclusivo e da promoção da gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e ecossistemas, que sustente, entre outros, o desenvolvimento econômico, social e humano, facilitando ao mesmo tempo a conservação, regeneração, recuperação e resiliência dos ecossistemas face a desafios novos e emergentes (ONU, 2012, p. 1).

O mesmo documento, baseando-se nesse modelo tridimensional, trouxe a ideia de criação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável) de que se tratará mais à frente.

Ao tratar do conceito de desenvolvimento sustentável na perspectiva tridimensional utilizada pela ONU, Jeffrey Sachs (2015, p. 17) considera como “uma área de estudo analítica, que visa explicar e prever as interações complexas e não lineares de sistemas naturais e humanos”.

Embora concorde com o modelo tridimensional utilizado pela ONU (desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental), Sachs defende a inclusão de um quarto elemento que é a governança, aplicável não só aos governos, como, também, às empresas. Essa boa governança resulta do

cumprimento da lei tanto pelo setor público quanto pelo privado, além da responsabilidade, transparência e compreensão da importância de se dar participação ativa das partes interessadas em questões essenciais como a questão da terra, da poluição, da política e até de questões empresariais. A boa governança cria uma sensação de segurança e bem-estar nas pessoas. Ao contrário, a corrupção, a prestação de serviços públicos deficientes, a utilização do poder público para fins privados, acaba por gerar uma insegurança e uma infelicidade generalizada (Sachs, 2015).

Os governos devem desempenhar muitas funções essenciais para permitir que as sociedades prosperem. Entre estas funções de governo essenciais encontram-se o fornecimento de serviços sociais como cuidados de saúde e educação, o fornecimento de infraestruturas como estradas, portos e rede elétrica, a proteção dos indivíduos contra o crime e a violência, a promoção das ciências básicas e de novas tecnologias e a implementação de regras para proteger o meio ambiente (Sachs, 2015, p. 14).

Sachs (2015) entende que o desenvolvimento sustentável possui um conceito normativo e ético, mas também é uma ciência de sistemas complexos.

É normativo ao definir os objetivos que a sociedade deve cumprir para o seu bom funcionamento e para garantir o bem-estar dos seus cidadãos no presente e no futuro. Uma boa sociedade não é apenas uma sociedade que possui uma renda per capita elevada, ela tem que ser “socialmente inclusiva, ambientalmente sustentável e bem governada”. Ainda que uma sociedade seja considerada economicamente rica, ela não trará o bem-estar de seus cidadãos se houver uma grande diferença entre ricos e pobres, se não possuir mobilidade social (possibilidade de ascensão de classe), se tiver qualquer tipo de discriminação (seja de sexo, religião, racial ou regional) e se não houver coesão social no sentido de respeito a um código moral comum. Há, ainda, a questão ambiental. A preocupação ambiental deve ser um tema central em uma sociedade que pretende garantir o bem-estar de seus cidadãos, inclusive das gerações futuras (Sachs, 2015, p. 22).

Mas, também, é uma ciência de sistema complexos, pois ao agrupar seus sistemas interativos pelas regras de integração, criam um todo interligado. Esses sistemas possuem comportamentos que não são facilmente aferíveis pela análise de seus componentes individuais. Um sistema complexo tem a capacidade de produzir algo a mais do que a soma de seus componentes. No caso do desenvolvimento sustentável não há apenas um, mas quatro sistemas complexos, o econômico, o

social, o ambiental e o de governança. As características especiais desses sistemas, como a não linearidade são muito evidentes, tanto no seu crescimento como na sua derrocada. Não se pode analisar o desenvolvimento sustentável com uma solução única a ser aplicável a todas as situações. Mesmo a pobreza ou a segurança, tem que serem analisadas de maneira diversa a depender das condicionantes dos locais em que estão inseridas essas condições (Sachs, 2015).

A par da visão dos economistas para a sustentabilidade, na visão jurídica do termo, Juarez Freitas (2012, p. 41) conceitua a sustentabilidade como

[...] princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambiente limpo, inovador, ético, e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Antônio Herman Benjamin (2015, p. 38) trata o desenvolvimento sustentável como sendo, em termos jurídico-constitucionais, a responsabilidade de longa duração dos Estados em adotarem medidas adequadas de proteção e prevenção para garantir a sobrevivência da espécie humana com a garantia de existência digna às futuras gerações. Para ele, essas medidas são

todas aquelas que, em termos de precaução, limitam ou neutralizam a causação de danos ao ambiente, cuja irreversibilidade total ou parcial gera efeitos, danos e desequilíbrios negativamente perturbadores da sobrevivência condigna da vida humana (responsabilidade antropocêntrica) e de todas as formas de vida centradas no equilíbrio e estabilidade dos ecossistemas naturais ou transformados (responsabilidade ecocêntrica).

A constitucionalização da sustentabilidade e da proteção ao meio ambiente traz diversos benefícios reais com a reorganização da relação entre o ser humano e a natureza como a criação de um dever geral de não degradação, a proteção ambiental da propriedade como forma de consecução da sua função social, a criação de um direito fundamental de proteção ambiental, a legitimação da atuação do Estado como regulador da proteção ambiental e ampliação da participação pública (Rodrigues, 2015).

2.2 A AGENDA 2030 DA ONU

A criação da Agenda 2030 pela ONU com uma série de objetivos a serem cumpridos em determinado período por todo o mundo teve como pano de fundo a perseverança do projeto anterior, denominado de Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2015).

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio iniciaram-se no ano de 1990 por meio da Assembleia Geral da ONU, na Resolução 55/2, denominada “Agenda ODM”, e definiu oito grandes objetivos para os 191 países envolvidos, divididos em 21 metas, a fim de fazer com que o mundo evoluísse na eliminação da fome e da extrema pobreza e tiveram duração pré-definida até o ano de 2015 (Roma, 2019).

Os principais pontos abrangidos pela Agenda ODM foram o combate à fome e à extrema pobreza, além da implementação de políticas de saúde, educação, habitação, e promoção do meio ambiente e da igualdade de gênero, criando instrumentos para uma parceria global pelo desenvolvimento sustentável (Roma, 2019).

A Agenda ODM teve grande adesão do governo brasileiro a partir de 2003 com grande esforço do escritório do PNUD no Brasil e participação ativa do governo federal. Com o passar do tempo passou a buscar até mesmo metas mais ousadas do que as definidas na Agenda ODM. Por exemplo, enquanto os ODM’s pretendiam a redução da fome pela metade, o Brasil se comprometeu a erradicar a fome até 2015. Enquanto os ODM’s pretendiam a universalização da educação primária, o Brasil se comprometeu a garantir a todas as crianças a conclusão do ensino fundamental (Jannuzzi; De Carlo, 2018).

Em uma primeira análise dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, alguns autores entenderam que foi uma proposta minimalista e aquém do que estava sendo discutido pelos Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Mas com o passar do tempo, a Agenda acabou ganhando corpo com a inclusão de um conjunto cada vez maior de indicadores de monitoramento. A necessidade de produção de dados para o monitoramento do cumprimento das metas acabou por induzir os países na produção de dados estatísticos e relatórios nacionais que auxiliaram na verificação concreta dos objetivos a serem alcançados. Ao fim do período de realização da Agenda, os indicadores de monitoramento e o inventário de políticas e ações desenvolvidas para a sua consecução seguidos pelos relatórios anuais de Desenvolvimento Humano produzidos revelaram-se o ponto central,

superando os indicadores anteriormente apresentados pela Agenda (Jannuzzi; De Carlo, 2018).

No Brasil, os resultados obtidos com a implantação da Agenda foram levantados em cinco Relatórios Nacionais de Acompanhamento elaborados por instituições indicadas pelo governo federal e agências da ONU no Brasil. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram os responsáveis pelo levantamento e análise dos indicadores (Roma, 2019).

Segundo os relatórios da ONU, a meta de reduzir a extrema pobreza pela metade já haviam sido alcançados em 2010, cinco anos antes do término do programa. No Brasil, utilizando-se a taxa internacional de US\$ per capita 1,25 ao dia, 25,5% da população vivia na extrema pobreza em 1990, esse número baixou para 3,5% no ano de 2012. Em relação à fome, os dados mundiais levantaram que 23,3% da população mundial eram subnutridas. Esse número baixou para 12,9% em 2015, chegando próximo ao objetivo de reduzir a fome pela metade, estipulado no objetivo traçado. Segundo relatório da ONU, não se alcançou o objetivo de universalização da educação no ensino primário, mas houve progressos significativos nesse sentido. De uma forma geral, verificou-se uma grande melhoria nos indicadores levantados pela Agenda ODM (Roma, 2019).

O maior êxito dos ODM foi na área da saúde. Três dos oito objetivos tratavam do tema saúde: redução da mortalidade infantil, melhoria da saúde materna e controle da aids, malária e outras doenças de transmissão epidêmicas. Isso se deu em muito porque esses objetivos eram mais viáveis. Houve um trabalho conjunto de empresas, organizações, fundações privadas, e agências internacionais que auxiliaram no desenvolvimento de novas tecnologias. Ainda, diversos financiamentos foram realizados nessa área, dentre os principais, o Fundo Mundial de Luta contra a AIDS. Outros objetivos não foram tão bem-sucedidos, como é o caso do saneamento básico. Não houve a criação de fundos para melhoria do saneamento básico em países subdesenvolvidos. Da mesma forma, não foram criados novos planos de ação, não houve movimentação das comunidades e, principalmente, da classe política. Dá mesma forma, a educação e o combate à fome, embora tenham ocorrido melhorias, não tiveram o mesmo desempenho da área da saúde (Sachs, 2015).

Em razão da proximidade do término do prazo estipulado na Agenda ODM, os líderes mundiais concluíram, na Conferência das Nações Unidas sobre o

Desenvolvimento Sustentável – Rio +20 – que necessitavam de um método semelhante para aumentar os esforços globais em prol do desenvolvimento sustentável. Em síntese, buscavam uma transição dos ODM para um novo programa similar que, utilizando-se de método semelhante, pudesse aumentar os esforços globais em prol do desenvolvimento sustentável sem abandonar os objetivos anteriores (Sachs, 2015).

Assim, definiram em seu documento final a elaboração e um novo conjunto de objetivos a serem votados e aprovados em Conferência subsequente. Ficando relatado em seu documento final os parâmetros básicos para a elaboração desses objetivos. Veja-se:

Esses objetivos devem abordar e incorporar de forma equilibrada todas as três dimensões do desenvolvimento sustentável e suas inter-relações. Eles devem ser coerentes e integrados na Agenda de Desenvolvimento das Nações Unidas para além de 2015, contribuindo assim para a realização do desenvolvimento sustentável e servindo como um guia para a implementação e integração do desenvolvimento sustentável no sistema das Nações Unidas como um todo. [...]

Destacamos também que as metas de desenvolvimento sustentável (SDGs) devem ser orientadas para a ação, concisas e fáceis de entender, em número limitado, ambiciosas, de natureza global, e universalmente aplicáveis a todos os países, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento e respeitando as políticas e prioridades nacionais. (ONU, 2012, p. 49).

Esses objetivos foram inicialmente elaborados pela Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável (RSDS) (criada e presidida por Jeffrey D. Sachs), sendo apresentados 10 objetivos iniciais como sugestão, cabendo aos próprios integrantes da ONU, em assembleia-geral debater e aprovar os novos objetivos para o desenvolvimento sustentável a partir de 2015 (Sachs, 2015).

Assim, em setembro de 2015 foram votados e aprovados os novos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a serem buscados em todo o planeta em um documento chamado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, mais conhecida como “Agenda 2030” ou “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2015).

Assim constou no preâmbulo do documento:

[...] Estamos determinados a tomar medidas ousadas e transformadoras que se necessitam urgentemente para pôr o mundo em um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nessa jornada coletiva, comprometemo-nos a não deixar ninguém para trás. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável e as 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Levam em conta o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e procuram obter avanços nas metas não alcançadas. Buscam assegurar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas. São integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Os Objetivos e metas estimularão a ação em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta nos próximos 15 anos (ONU, 2015, p. 1).

Nessa Agenda foram estipulados dezessete objetivos em prol do desenvolvimento sustentável, divididos em cento e sessenta e nove metas a serem cumpridas pelos cento e noventa e três países-membros integrantes da Assembleia Geral da ONU (ONU, 2015).

Na criação desses objetivos e metas, embora a ONU traga uma relação global uniforme a ser apresentadas a todos os países, ela autoriza e até mesmo incentiva os países membros a fazerem adaptações e modificações a fim de se adequar as particularidades de cada território (ONU, 2015).

Com isso, o Governo Federal criou, por meio do Decreto nº 8.892/2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) com a finalidade de adequar as metas e objetivos estipulados pela ONU à realidade do país. Após a análise pela Comissão, ficaram definidos os dezessete objetivos e as cento e setenta e cinco metas a serem cumpridas pelo Brasil na Agenda 2030 (Brasil, 2016).

Os objetivos destacados na Agenda 2030 (ONU, 2015, p. 19) são os seguintes:

- Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
- Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
- Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia, para todos;
- Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos;
- Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
 Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
 Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
 Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;
 Objetivo 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
 Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e deter a perda de biodiversidade;
 Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;
 Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Jeffrey D. Sachs (2015, p. 522) defende a importância da enunciação de objetivos, salientando que auxilia todos (indivíduo, sociedade e Estado) a escolherem uma direção a seguir. Além disso, esses objetivos e a fiscalização de seu cumprimento exercem uma espécie de pressão aos líderes de governos pelos seus pares. Ainda, os objetivos contribuem na mobilização das comunidades epistêmicas que possuem grande relevância, pois os governos, sozinhos, não possuem o conhecimento necessário para definir quais as melhores ações a serem tomadas em cada caso. Por fim, os objetivos também mobilizam os interessados diretos, “líderes comunitários, políticos, ministérios do Estado, a comunidade científica, importantes organizações não-governamentais, grupos religiosos, organizações internacionais, organizações doadoras e fundações”.

Os objetivos buscados nessa nova Agenda são muito maiores do que aqueles da Agenda anterior, pois incluem não apenas a continuação daqueles objetivos, mas, também, o incremento de vários outros objetivos como a inclusão social e a sustentabilidade ambiental (Sachs, 2015).

Sachs (2015) salienta que dois são os fatores principais que fazem com que essa nova Agenda seja mais complexa. Primeiro, a necessidade de um tempo mais longo para sua concretização em razão da complexidade dos objetivos incluídos, tornar as cidades mais resilientes, por exemplo, demandará décadas. Segundo, o fato de os objetivos serem universais necessitará da adesão de todas as regiões do mundo, tanto as ricas, quanto as pobres.

Para a realização desses objetivos, há dois instrumentos específicos que serão de grande relevância. O primeiro chama-se “previsão invertida”. Trata-se de

estabelecer uma meta para determinada data, nesse caso 2030, e depois, analisar “o problema da meta para o presente”, podendo, assim, traçar um novo rumo para o futuro, corrigindo o que deu errado no percurso. O segundo instrumento é o “roteiro tecnológico”. Nesse instrumento, traça-se o caminho completo que deve ser percorrido até o objetivo final. Verifica-se quais os maiores desafios, os obstáculos tecnológicos e a perspectivas em termos de políticas públicas até o ano de 2030 e até mesmo após esse período. Pode não ser possível prever o futuro, mas é certamente importante planejar formas de ultrapassar determinados obstáculos, pensar e preparar-nos para os problemas vindouros e tomar medidas para avançarmos (Sachs, 2015, p. 527).

Ao analisar a Agenda 2030, Magno Federici Gomes e Leandro José Ferreira (2018) entenderam que houve uma modificação no cenário das conferências anteriores da ONU, passando a evidenciar uma preocupação com as questões sociais dos povos menos favorecidos e com o fenômeno da pobreza extrema, tendo um “avanço epistemológico” no conceito de desenvolvimento sustentável, ligado, agora, também, aos direitos sociais.

Na Agenda 2030, desde o preâmbulo e, também, durante todo o texto do documento, a ONU discorre acerca das três dimensões do desenvolvimento sustentável, a saber, a econômica, a social e a ambiental (ONU, 2015).

Tratando da dimensão econômica, Jeffrey Sachs, defende a importância do crescimento econômico para efetivação do desenvolvimento sustentável. Observa que o crescimento recente da China que chegou a um aumento extraordinário do PIB de dez por cento ao ano, auxiliou na baixa da mortalidade infantil e no aumento da esperança média de vida, com melhoria da saúde pública de forma geral. Também observou a melhoria acentuada dos níveis de escolaridade tanto em nível básico quanto nos mais altos níveis de especialização. Por outro lado, salientou que esse crescimento econômico trouxe, também, graves problemas como a transição do meio rural para o urbano com a separação de famílias quando os adultos acabam por mudarem-se para o meio urbano em busca de trabalho e deixam seus filhos com os avós no meio rural, a desigualdade de rendimentos entre o meio rural e o urbano, e, principalmente, a questão ambiental, com grande poluição ambiental. Assim, embora a China tenha conseguido um rápido crescimento econômico, não atingiu um desenvolvimento sustentável por ausência de um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável (Sachs, 2015).

A dimensão social traz a preocupação com o ser humano e com a sua qualidade de vida, trazendo uma simbiose entre a qualidade de vida do ser humano e a qualidade do meio ambiente. Busca-se então o desenvolvimento do cidadão em meio a sua comunidade para que consiga exercer seus direitos básicos à educação, à moradia, ao trabalho, acesso à saúde, dentre outros direitos que garantam a sua qualidade de vida e bem-estar (Gomes; Ferreira, 2018).

Já a dimensão ambiental trata da necessidade de se manter o meio ambiente equilibrado para que se consiga uma qualidade de vida saudável para as presentes e futuras gerações, sob pena de, em pouco tempo, ficar insustentável a vida no planeta. Nesse ponto, muitas medidas precisam ser tomadas para o combate da poluição das águas, do solo, do ar, precisa-se de medidas concretas (Gomes; Ferreira, 2018). Nas palavras de Frederico Amado (2016, p. 63): “[...] as necessidades humanas são ilimitadas (fruto de consumismo exagerado incentivado pelos fornecedores de produtos e serviços ou mesmo pelo Estado), mas os recursos naturais não [...]”. Assim, necessário uma mudança de mentalidade para que se consiga alcançar essa dimensão da sustentabilidade.

Como já dito, Jeffrey Sachs defende, ainda, uma quarta dimensão que é a Governança. Essa boa governança está relacionada com a assunção de um compromisso assumido em relação às outras três dimensões da sustentabilidade. “Os governos são responsáveis pela satisfação das necessidades do planeta. [...] A boa governação é também a responsabilidade para com um sentido de compromisso e participação universal no desenvolvimento sustentável” (Sachs, 2015, p. 537).

Outros autores sustentam, ainda, outras dimensões do desenvolvimento sustentável. Juarez Freitas (2012) defende que a sustentabilidade apresenta 5 dimensões. Além da social, da ambiental e da econômica, defende ainda a inclusão da ética e da jurídico-política. A dimensão ética direcionada a questão intergeracional, salientando a obrigação da geração atual em deixar um legado positivo na questão ambiental e social para as gerações futuras. Já na dimensão jurídico-política, trata da obrigação constitucional de eficácia direta e imediata de tutelar o direito ao futuro.

Dimensão jurídico-política ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro e, assim, apresenta-se como dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais

das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente (Freitas, 2012, p. 72).

Essas dimensões não possuem hierarquia rígida, nas palavras do autor são “galhos da mesma árvore” (Freitas, 2012, p. 62).

Ao analisar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na perspectiva multidimensional de Juarez Freitas, Magno Federici Gomes e Leandro José Ferreira (2018), dividem esses objetivos da seguinte forma: dimensão social (objetivos 1; 2; 3; 4; 9; e 11), dimensão ambiental (objetivos 6; 12; 13; 14; e 15), dimensão econômica (objetivos 7; 8; e 10), dimensão ética (objetivo 5; e 17) e dimensão jurídico-política (objetivo 2; 3; 4; 11; e 16).

O mesmo Decreto nº 8.892/2016 que criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) com a função de adequação das metas e objetivos estipulados pela ONU à realidade do país definiu que o IPEA e o IBGE prestariam assessoramento permanente à Comissão, em especial no levantamento de dados acerca do cumprimento dos objetivos e das metas durante todo o período da Agenda (Brasil, 2016).

Ocorre que esse Decreto foi revogado em 18 de dezembro de 2019 pelo Decreto nº 10.179/2019, sem que qualquer outro fosse disciplinado em seu lugar (Brasil, 2019).

Tal decisão do governo federal deixou os órgãos incumbidos do levantamento de dados de mãos atadas, porquanto revogada a ordem de atuação.

Essa ordem só foi restabelecida em 21 de janeiro de 2023 com o Decreto nº 11.397/2023 (Brasil, 2023a), posteriormente revogado pelo Decreto nº 11.704/2023 (Brasil, 2023b) que trouxe algumas modificações no Decreto anterior, mas mantendo o IPEA e o IBGE como prestadores de assessoramento técnico permanente à Comissão.

Essas mudanças realizadas pelo governo federal deixaram um hiato no levantamento de dados dos órgãos públicos acerca do cumprimento dos objetivos assumidos pelo Brasil. Ademais, a própria Comissão instituída para elaborar, propor estratégias e ações para a implementação dos objetivos, acompanhar e monitorar o seu cumprimento, também foi destituída durante esse período de 2019 a 2023. Sem esse acompanhamento e monitoramento que deveria ser realizado pela Comissão com assessoramento do IPEA e do IBGE, não existem relatórios oficiais acerca do cumprimento dos objetivos, diferentemente do que foi feito nos Objetivos do

Desenvolvimento do Milênio em que foram emitidos 5 relatórios pelos órgãos de assessoramento (Relatório Luz, 2020).

Os únicos relatórios existentes no período são de grupos de trabalho da sociedade civil que se organizaram para a fiscalização do cumprimento desses objetivos.

Um desses documentos é o Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, produzido anualmente pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável que fazem uma análise da implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil e trazem algumas diretrizes do que o país precisa fazer para alcançar as metas propostas na Agenda 2030 da ONU (Relatório Luz, 2022).

Ao analisar esses relatórios anuais verifica-se que apenas no ano de 2017 não houve um relatório completo de todos os objetivos da Agenda. Apenas os objetivos 1, 2, 3, 5, 9, 14 e 17 foram objeto daquele relatório (Relatório Luz, 2017).

A partir do ano de 2018 até o ano de 2023 os relatórios foram completos, contemplando toda a Agenda. Em suma, o que os relatórios apontam é que tanto a nível mundial quanto a nível nacional, está-se regredindo no cumprimento das metas estipuladas.

No ano de 2022 o relatório apresenta “102 metas (60,35%) em situação de retrocesso, 14 (8,28%) ameaçadas, 16 (9,46%) estagnadas em relação ao período anterior, 29 (17,1%) com progresso insuficiente, apenas 3 (1,77%) com progresso satisfatório e 4 (2,36%) delas sem dados suficientes para classificação” (Relatório Luz, 2023).

2.3 O OBJETIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA TORNAR AS CIDADES INCLUSIVAS, SEGURAS, RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS – ODS 11

O ano de 2008 foi um marco histórico para a humanidade. Pela primeira vez na história, mais da metade da população mundial passou a morar em meio urbano. A expectativa para o futuro é de que ainda mais pessoas vivam em meio urbano. Em 2030, estudos apontam que 60% da população mundial viverá em meio urbano. Já em 2050 esse número aumentará para 2/3 da população mundial (Pereira; Simplício; Donadi, 2019).

No início dos tempos, a população mundial era nômade. Isso começou a mudar a cerca de dez mil anos com o desenvolvimento da agricultura. A partir desse momento, as pessoas começaram a fixar-se em determinado território. Quando a agricultura começou a produzir alimento em excesso, deu-se início a economia urbana e a criação das zonas urbanas. De início, a economia urbana era baseada na troca e na prestação de alguns serviços urbanos cuja moeda era o próprio alimento produzido no campo. Até a Revolução Industrial, a agricultura não conseguia produzir tanto alimento a ponto de sustentar uma grande economia urbana. Mesmo grandes impérios como Egito, Roma, Pequim e Constantinopla eram eminentemente rurais, sendo que menos de dez por cento da população vivia no meio urbano. A partir do século XIII, com as revoluções científicas, agrícolas e industriais, é que houve uma modificação significativa do meio de vida com as pessoas mudando seus locais de vida do meio rural para o urbano. A revolução agrícola contribuiu com a melhoria das práticas agrícolas, o acesso a adubos para melhorar os nutrientes do solo e aumentar a produtividade, a melhoria no transporte dos alimentos e na sua armazenagem, tudo isso contribuiu para um aumento da produção rural per capita, fazendo com que não necessitasse de tantas pessoas no meio rural para produção dos alimentos que seriam utilizados para alimentar as pessoas do meio urbano que não produziam seu próprio alimento. Da mesma forma, o conhecimento científico e a industrialização contribuíram em muito com o crescimento urbano na medida que se necessitava de mais mão-de-obra para a indústria que estava localizada no meio urbano (Sachs, 2015).

Existem dois pontos cruciais que distinguem a economia agrícola da economia urbana e justificam essa mudança no modo de vida das pessoas para o meio urbano. A procura por alimentos agrícolas não cresce na mesma proporção do crescimento da economia. O fato de a economia crescer não significa o crescimento da economia agrícola, pelo menos não na mesma proporção. Já a economia urbana, baseada em bens e serviços considerados não essenciais, tende a aumentar com o crescimento da economia. Outro fator importante é que a economia rural depende de grandes áreas de terra e não de vizinhos para se desenvolver, enquanto a economia urbana está baseada na proximidade entre fornecedores e compradores. Esses dois fatores, aliados ao crescimento da economia ocorrido com a Revolução Industrial, foram e continuam sendo determinantes para o crescimento das cidades (Sachs, 2015).

Jeffrey D. Sachs (2015) faz uma análise dos pontos distintivos das cidades, destacando que, em regra, as cidades têm uma elevada concentração de pessoas em um território, geralmente um mínimo de duas a cinco mil pessoas, a depender das regras de definição de cada país. As cidades maiores chegam a contar a população em milhões, sendo que as chamadas megacidades possuem acima de dez milhões de pessoas residindo nelas. Embora algumas cidades ainda possuam a atividade agrícola no meio urbano, na grande maioria predominam as indústrias e a prestação de serviços (nos países mais ricos predominam os serviços). Do ponto de vista econômico, os centros urbanos possuem uma produção per capita maior que o meio rural, em média as pessoas do meio urbano produzem de duas a três vezes mais que as do meio rural em um mesmo país. De maneira que a migração das zonas rurais para as zonas urbanas, normalmente, coincide com um aumento significativo da produtividade daquele território.

As cidades gozam das enormes vantagens das economias de gama e de escala, o que significa que a sua produtividade é favorecida pelos grandes mercados que oferecem, tornando possível uma enorme variedade de atividades e especializações (economia de gama) e uma grande escala de produção (Sachs, 2015, p. 386).

Outro ponto importante das cidades é a facilitação da prestação de serviços públicos, como saúde, educação e assistência social.

Por outro lado, “as cidades são geralmente lugares de desigualdades extremas” (Sachs, 2015, p. 386). Além disso, tem ainda a poluição do ar, da água, os congestionamentos de trânsito, a rápida proliferação de doenças, a questão da criminalidade e da violência.

Verificados os principais pontos de destaque dos centros urbanos, precisa-se entender o que precisa ser feito para tornar uma cidade inclusiva, segura, resiliente e sustentável.

Seguindo a linha de pensamento trabalhada na elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que trabalha com o tripé da sustentabilidade, uma cidade sustentável precisa ser economicamente produtiva, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável (ONU, 2015).

Assim, as cidades sustentáveis têm que “promover atividades econômicas eficientes, garantir que todos os cidadãos possam beneficiar das mesmas e fazê-lo

de um modo que preserve a biodiversidade, a qualidade do ar, da água e a saúde física e segurança dos cidadãos” (Sachs, 2015, p. 390).

A produtividade econômica está ligada a facilitação para que as empresas possam produzir e negociar de maneira eficaz, com baixo custo de produção e comercialização, mas também está relacionada a geração de trabalho digno e produtivo. Para tanto, necessário investimento em sistemas viários, transporte público de qualidade, produção e distribuição de energia, água, esgoto, além de assegurar um sistema jurídico que garanta o cumprimento dos contratos (Sachs, 2015).

A inclusão social está ligada a mobilidade social, com a possibilidade de se conseguir ascensão social e com diminuição das desigualdades sociais, e, também, está ligada a integração social. Assim como a urbanização pode atuar na miscigenação de raças e de classes sociais, também pode acabar dividindo as pessoas por bairros de acordo com a sua raça ou os seus rendimentos (Sachs, 2015).

Já a sustentabilidade ambiental relaciona-se com a diminuição dos padrões de poluição do ar e da água e degradação do solo a fim de diminuir os riscos de desastres ambientais e, também, com a adaptabilidade para tornar-se cada vez mais resistente às modificações ambientais (Sachs, 2015).

Uma questão muito discutida pelos estudiosos do zoneamento urbano é a dicotomia existente entre a dispersão urbana e a elevada densidade. Para muitos, a alta densidade das cidades está ligada com poluição, barulho, congestionamento, falta de privacidade. Essa ideia está baseada em uma realidade de mais de cem anos, quando as questões sanitárias não possuíam solução, e, ainda, em experiências malsucedidas de cidades que tiveram um aumento significativo da densidade sem qualquer tipo de organização. Atualmente, a grande maioria dos estudiosos da área entendem que a alta densidade possui elementos positivos para a concretização da sustentabilidade (Somos Cidade, 2022).

A Nova Agenda Urbana da ONU adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) realizada em Quito, no Equador, constatou que a infraestrutura, em especial de transporte, é muito mais cara e complexa em locais de baixa densidade. Ao analisar o sistema ferroviário das cidades de Barcelona na Espanha que possui alta densidade populacional e Atlanta nos Estados Unidos que possui baixa densidade, verificou-se que o sistema ferroviário de Barcelona é acessível para 60% da população enquanto em Atlanta apenas 4% da população tem acesso ao sistema (ONU, 2013).

Outro ponto importante é o acesso aos serviços públicos. Em uma cidade de baixa densidade, quem possui piores condições econômicas acaba por se estabelecer longe da área central da cidade e é justamente essa, onde estão situadas as pessoas com melhores condições econômicas, que possui maior planejamento e recebe a maioria dos investimentos públicos e privados, fazendo com que aumente a vulnerabilidade econômica e reduza a qualidade de vida das pessoas que vivem longe das áreas centrais. Por outro lado, nas cidades de maior densidade, um número maior de pessoas pode estar próximo a esses centros fazendo com que possam ter acesso aos serviços colocados à disposição (ONU, 2013).

Esse espraiamento urbano afastado dos grandes centros normalmente decorre de uma urbanização ilegal e incontrolável com consequências drásticas de “total insustentabilidade ambiental, social, econômica, e urbana”, gerando uma ocupação de baixa densidade com distanciamento contraproducente (Leite, 2010, p.1). Nas palavras do Carlos Leite, “a dispersão urbana é o oposto de uma cidade sustentável” (2010, p.1).

Jeffrey D. Sachs (2015) defende a alta densidade das cidades como forma de se buscar a sustentabilidade. Segundo ele, as cidades com alta densidade costumam ser mais produtivas e emitir menos gases de efeito estufa (menos emissão de CO₂ por pessoa) do que cidades em que haja uma maior dispersão da população. Isso se dá em razão da desnecessidade de grandes deslocamentos de transporte. O autor cita o exemplo de Nova York (alta densidade) onde é estimado que 36% dos deslocamentos sejam realizados a pé ou por transporte público, enquanto em Los Angeles (baixa densidade) apenas 8% dos deslocamentos são realizados a pé ou por transporte público. Ademais, cidades mais densas possuem uma maior eficiência comercial. Ainda, cidades mais densas ocupam uma menor área territorial, sobrando mais espaço para a agricultura e para a preservação de florestas. Cidades com sistemas inteligentes de distribuição de energia e transporte urbano, com alta densidade, para que as pessoas possam se deslocar a pé para as lojas e escritórios, terão uma urbanização mais ecológica com níveis mais baixos de emissão de CO₂ por pessoa.

Outra questão importante é a infraestrutura das cidades. As cidades são sistemas complexos. Há o sistema de transporte, de abastecimento de água, de saneamento básico, de distribuição de energia, de coleta e tratamento de resíduos sólidos, tudo isso está interligado de maneira que um bom planejamento de como vão

funcionar todos esses sistemas interligados é de suma importância para melhorar a qualidade de vidas das pessoas que ali residem, além de diminuir a poluição por eles gerada, melhorar a saúde pública e gerar oportunidades econômicas (Sachs, 2015).

As cidades sustentáveis são verdes e resilientes. São verdes porque têm um baixo impacto ecológico, baixas emissões de gases de efeito de estufa per capita e um ambiente agradável e saudável para as pessoas, incluindo ar limpo e são, parques acessíveis e espaços onde as pessoas possam caminhar, andar de bicicleta ou fazer atividades para se manterem ativas e saudáveis. As cidades sustentáveis são resilientes porque reconhecem, planeiam e preparam-se para os choques que poderão sofrer no futuro (Sachs, 2015, p. 409).

Muito influenciada pelos ensinamentos de Jeffrey D. Sachs, a ONU desenvolveu o 11º objetivo da Agenda 2030 que busca “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” e está dividido em dez metas a serem cumpridas até o ano de 2030. Como já dito, na criação desses objetivos e metas, embora a ONU traga uma relação global uniforme a ser apresentadas a todos os países, ela autoriza e até mesmo incentiva os países membros a fazerem adaptações e modificações a fim de se adequar as particularidades de cada território (ONU, 2015).

Assim, foi criada no Brasil a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) com a finalidade de adequar as metas e objetivos estipulados pela ONU à realidade do país. As modificações realizadas pela Comissão se deram, de modo geral, para adequar as expressões e linguagens já utilizadas na legislação brasileira, bem como adequar-se a outros objetivos já traçados pelo governo brasileiro como o Estatuto das Cidades, o Plano Nacional de Habitação e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (IPEA, 2018).

No relatório apresentado pelo IPEA, responsável pelo assessoramento permanente à Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, o Instituto fez uma classificação das metas em finalísticas – “metas que buscam especificar ou dimensionar os resultados esperados” – e metas de implementação – “metas que se referem aos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de governança, necessários ao alcance dos resultados esperados”. Das 10 metas que englobam o objetivo 11, 6 foram consideradas metas finalísticas (metas 11.1, 11.2, 11.3, 11.5, 11.6 e 11.7) e 4 foram consideradas metas de implementação (metas 11.4, 11.a, 11.b e 11.c) (IPEA, 2018, p. 269).

As metas do objetivo 11, após as adequações feitas pela Comissão foram as seguintes:

Meta 11.1 - Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade (IPEA, 2018, p. 271).

Trata da moradia digna e da prestação dos serviços sociais básicos como a saúde, a educação e a segurança. Todos esses direitos são considerados direitos fundamentais sociais (Canotilho, 2015, p. 10) e garantidos em diversos tratados internacionais e pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CFRB/88 - em seu artigo 6º (Brasil, 1988).

A moradia adequada abrange a segurança da posse contra despejos forçados e outras ameaças; disponibilização de serviços adequados de água, saneamento básico, energia, dentre outros; baixo custo, para que as pessoas de baixa renda possam dela usufruir; segurança física e estrutural, de maneira a proteger contra as ações do tempo, como o frio, o calor, o vento e a chuva; acessibilidade e localização apropriada, não podendo estar em local de difícil acesso, inclusive pela distância de outros pontos de importância, como serviços públicos e o trabalho (Brasil, 2013).

Meta 11.2 - Até 2030, melhorar a segurança viária e o acesso à cidade por meio de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, como aquelas com deficiência e com mobilidade reduzida, mulheres, crianças e pessoas idosas (IPEA, 2018, p. 274).

Busca o acesso às cidades por meio da melhoria dos sistemas de mobilidade, preferencialmente coletivos e não motorizados, dando ênfase as pessoas em situação de vulnerabilidade. A preferência por meios de transporte coletivos e não motorizados já era uma das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012 (Brasil, 2012). Outro objetivo traçado na meta é a diminuição do número de óbitos decorrentes de acidentes de trânsito (IPEA, 2018).

Meta 11.3 - Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para

a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todas as unidades da federação (IPEA, 2018, p. 277).

O conceito de urbanização sustentável é amplo e abrange a implementação de energias renováveis, de sistemas de transportes menos poluentes, além de uso sustentável dos recursos naturais, também está relacionado com a criação de empregos e a melhoria de qualidade de vida das pessoas (ONU, 2020).

Meta 11.4 - Fortalecer as iniciativas para proteger e salvaguardar o patrimônio natural e cultural do Brasil, incluindo seu patrimônio material e imaterial (IPEA, 2018, p. 278).

É reconhecida a cultura como fonte de desenvolvimento da humanidade devendo ser considerada prioridade na elaboração do planejamento urbano, dentre eles os planos diretores, as diretrizes de zoneamento urbano e os códigos de construção. Os núcleos urbanos históricos são fonte de cultura dentro das cidades e devem ser preservados para as gerações futuras (ONU, 2020).

Meta 11.5 - Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por desastres naturais de origem hidrometeorológica e climatológica, bem como diminuir substancialmente o número de pessoas residentes em áreas de risco e as perdas econômicas diretas causadas por esses desastres em relação ao produto interno bruto, com especial atenção na proteção de pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade (IPEA, 2018, p. 282).

Os desastres naturais afetam a vida da comunidade em razão de eventos naturais que expõe a vulnerabilidade humana levando a perda de vidas humanas além de danos materiais, econômicos e ambientais. Normalmente as pessoas mais afetadas por esse tipo de desastre são as mais pobres e vulneráveis. Assim, a ideia é reduzir o número de pessoas expostas a esses desastres (IPEA, 2018).

Meta 11.6 - Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, melhorando os índices de qualidade do ar e a gestão de resíduos sólidos; e garantir que todas as cidades com acima de 500 mil habitantes tenham implementado sistemas de monitoramento de qualidade do ar e planos de gerenciamento de resíduos sólidos (IPEA, 2018, p. 285).

Além da meta finalística de reduzir o impacto ambiental negativo, buscou-se também uma meta de implementação com o objetivo de instalação de sistemas de monitoramento de impacto ambiental nas cidades acima de 500 mil habitantes, tendo

em vista que não existe até o momento um sistema de monitoramento em escala nacional e integrado (IPEA, 2018).

Meta 11.7 - Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, e demais grupos em situação de vulnerabilidade (IPEA, 2018, p. 287).

O acesso universal aos espaços públicos é norma constitucional, prevista no § 2º do artigo 227 da Constituição Federal determinando que seja criada uma lei sobre as normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público a fim de garantir o acesso da pessoa com deficiência, bem como no artigo 244 que trata da adaptação dos logradouros, dos edifícios e dos veículos de transporte público já existentes a fim de garantir o acesso adequado às pessoas com deficiência (Brasil, 1988).

Para tanto, é essencial que o espaço público seja apto a receber todas as pessoas, neutralizando as adversidades e criando um espaço de não discriminação e receptivo a todos (Vianna, 2021).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça demonstra o entendimento da obrigatoriedade de o poder público adequar os bens públicos às normas de acessibilidade para permitir a sua utilização por pessoas com deficiência (Cesário, 2021).

Meta 11.a - Apoiar a integração econômica, social e ambiental em áreas metropolitanas e entre áreas urbanas, periurbanas, rurais e cidades gêmeas, considerando territórios de povos e comunidades tradicionais, por meio da cooperação interfederativa, reforçando o planejamento nacional, regional e local de desenvolvimento (IPEA, 2018, p. 289).

Trata-se de uma meta de implementação por meio de ações governamentais de apoio à cooperação interfederativa promovendo uma maior articulação entre ações e políticas de diferentes entes federativos como Municípios, Estados e União (IPEA, 2018, p. 289). No Brasil esse tema já vem sendo tratado no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) que trata do planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (Brasil, 2015).

Meta 11.b - Até 2030, aumentar significativamente o número de cidades que possuem políticas e planos desenvolvidos e implementados para mitigação, adaptação e resiliência a mudanças climáticas e gestão integrada de riscos de desastres de acordo com o Marco de SENDAI (IPEA, 2018, p. 291).

Também se trata de uma meta de implementação por meio de ações governamentais para mitigação, adaptação e resiliência as mudanças climáticas. A mitigação pode se dar por mudanças tecnológicas que visam reduzir a interferência humana no meio ambiente, por ações diretas que visam evitar a criação de impactos ambientais ou reduzir os já criados e, ainda, compensação de eventuais impactos negativos já causados. A adaptação está ligada a redução das vulnerabilidades dos sistemas aos efeitos das mudanças climáticas. Por fim, a resiliência é a capacidade de os assentamentos humanos resistirem aos impactos negativos das mudanças climáticas e eventuais desastres ou de se recuperar deles (IPEA, 2018).

Meta 11.c - Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e robustas, priorizando recursos locais. (IPEA, 2018, p. 294).

Essa meta trata da cooperação internacional para auxílio a países menos desenvolvidos na implementação de uma engenharia construtiva que se adequem as condições climáticas de cada território, preferencialmente utilizando-se de materiais que minimizem a geração de resíduos e que priorizem os materiais já existentes naquele território (IPEA, 2018).

Como se pode ver, nenhuma dessas questões pode ser resolvida apenas com a força do mercado. É necessário planejamento e tomada de decisão do Poder Público, além do envolvimento político dos cidadãos (Sachs, 2015). Esse engajamento político não depende apenas da mobilização do Governo Federal. Antes mesmo da aprovação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável pela ONU, Jeffrey D. Sachs (2015) salientava que as cidades sustentáveis deveriam ser um dos principais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, demonstrando aos prefeitos e as câmaras municipais de todo o mundo a importância da atuação local na implantação do desenvolvimento sustentável não sendo algo que se deve esperar apenas do governo central.

3 OS MUNICÍPIOS COMO ENTES CENTRAIS NO CUMPRIMENTO DO ODS - 11

3.1 AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA CONSECUÇÃO DO ODS 11

É da tradição brasileira a importância do município e sua autonomia, sendo reconhecida, inclusive, antes mesmo da autonomia estadual e até da instituição do Federalismo no país (Mendes, 2016). No período colonial, os Municípios existentes tinham uma formatação parecida com a dos Municípios de Portugal, e tiveram grande influência na organização política do país, chegando a realizar obras públicas, cobrar tributos e chegaram até a destituir e substituir governador de Capitania Hereditária, como foi o caso da Câmara do Rio de Janeiro (Meirelles, 1998).

Durante o período imperial, na Constituição Imperial de 1824, foram instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes, com eleição para seus membros e presidida pelo vereador mais votado. A elas competia o “governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas” (Brasil, 1824). Mas essa pretensa autonomia pouco se via na prática, porquanto essas Câmaras eram subordinadas administrativa e politicamente aos presidentes das Províncias. Assim, poucos foram os atos de autonomia praticados pelos Municípios durante o período imperial (Meirelles, 1998).

Com a Proclamação da República, a autonomia municipal foi reconhecida constitucionalmente desde a sua primeira Constituição, em 1891, quando em seu artigo 86 disciplinou que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Brasil, 1891).

Dalmo de Abrel Dallari (1976), ao analisar o supracitado artigo, salienta que essa autonomia prevista constitucionalmente significava a existência de um governo próprio, escolhido pelos próprios munícipes, com competência exclusiva para os assuntos de peculiar interesse do município.

Em que pese a previsão constitucional, também repetida em diversas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, a autonomia municipal não saiu dos textos legais. A opressão e o coronelismo exercidos pelos governos estaduais não deixavam espaço para as lideranças de oposição dentro dos Municípios, inclusive com o uso da forma e da perseguição política (Meirelles, 1998).

A Constituição de 1934 veio para tirar do papel a autonomia dos Municípios e implantá-la na prática. Isso se deu em especial pela previsão constitucional de que os Municípios tinham competência para decretação de seus impostos. Essa era a novidade legislativa que os Municípios necessitavam para ver a sua autonomia ser respeitada na prática. Todavia, o breve tempo de vigência daquela Constituição não autorizou um levantamento seguro do resultado daquelas modificações. Três anos depois veio a Constituição de 1937 que implantou o Estado Novo e, novamente, retirou a autonomia dos Municípios juntamente com os princípios democráticos que esculpiam a Constituição anterior abrindo espaço para um regime de intervenção do Poder Executivo Federal nos Estados e Municípios (Meirelles, 1998).

Com o fim do período ditatorial e a retomada da democracia, a Constituição de 1946 trouxe de volta a autonomia municipal e com ainda mais força.

Na Constituinte, o Municipalismo ganhou corpo e veio a refletir-se na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. Impressionados com a hipertrofia do Executivo no regime anterior, os novos legisladores promoveram equitativa distribuição dos poderes e descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os Municípios, de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal. Idêntico critério foi adotado quanto à repartição das rendas públicas, que já vieram discriminadas (arts. 29 e 30), para que o legislador ordinário não modificasse o seu destino, em detrimento da Comuna. No âmbito político propriamente dito, integrou o Município no sistema eleitoral do País e dispôs os seus órgãos (Legislativo e Executivo) em simetria com os Poderes da Nação (Meirelles, 1998, p. 40).

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, vinculadas ao regime ditatorial, mantiveram a autonomia dos estados e municípios, porém de maneira bem mais restrita que na Constituição anterior. Ainda que tenha reduzido a autonomia municipal a Emenda Constitucional de 1969 trouxe uma modificação no sistema tributário que teve o condão de distribuir melhor a renda pública entre os entes federados com a participação dos Municípios no produto da arrecadação da União e dos Estados (Meirelles, 1998).

Em que pese a importância dada aos municípios desde o Brasil Colônia, foi com a Constituição Federal de 1988 que o município passou a ser considerado uma unidade federativa ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Nas Constituições anteriores, ainda que os municípios tivessem governo a competência próprios, cabia aos Estados a sua organização (Sarlet, 2024).

Alguns autores como José Nilo de Castro (1996, p. 45) entendem que a teoria geral do federalismo não inclui o Município como ente federado.

Nas palavras do autor

É o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais. É dizer: possui o Município dignidade constitucional. É autônomo na Carta Magna de hoje quanto na anterior e anteriores desde 1934. Falecia-lhe apenas a auto-organização. Não detém autonomia federativa. E autonomia é a medida constitucional da soberania, que é poder insubmetido. Não se confunde com a autonomia municipal, pois os Municípios não são entes federativos, a despeito de integrarem, como membros, a República. Integram-na, a Federação, mas não a formam.

Da mesma forma, Jose Afonso da Silva (2014), entende que não se poderia falar em uma federação de municípios porque nem toda autonomia político-constitucional implica a condição de ser membro da Federação. Na visão do autor, os municípios deveriam continuar sendo uma divisão dos Estados que possuem a prerrogativa de sua criação, incorporação, fusão e desmembramento. Todavia, ainda que não concorde com a tese de que os Municípios são entes federados, o próprio autor ressalta que esse entendimento está consagrado na Constituição Federal de 1988, tanto no artigo 1º, quanto no artigo 18.

Outros autores como Hely Lopes Meirelles sempre defenderam a ideia de que o Município deveria ser considerado “entidade político-administrativa de terceiro grau”. Nas palavras do autor, o Município “é peça essencialíssima da nossa atual Federação, que desde a Constituição de 1946 erigiu o Município brasileiro em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo” (Meirelles, 1998, p. 45).

Regina Maria Macedo Nery Ferrari acrescenta que, ainda que o federalismo clássico não tenha previsto o Município como ente federado e que, por isso, alguns autores erroneamente entendem pela sua não inclusão, a Constituição Federal incluiu o Município como integrante do Estado Federativo do Brasil com a mesma dignidade dos outros entes e compartilhando o exercício da soberania entre essas três ordens jurídicas (2005).

Para Celso Ribeiro Bastos (2002, p. 99), “os que buscam um conceito definitivo, universal, e inalterável de Federação supõe, erroneamente, que ela, aqui e alhures, tem forma única, geométrica recortada de acordo com um molde inflexível”. Normalmente essa posição baseia-se no exemplo da Federação dos Estados Unidos

da América do Norte como forma única de Estado Federativo. Todavia, na visão do autor, para que um Estado seja considerado federado deve respeitar a dois princípios básicos, “a autonomia das comunidades federadas e sua participação na formação da vontade nacional”, coisas presentes no federalismo de terceiro grau existente no Brasil.

Ingo Wolfgang Sarlet, (2024, p. 437), concorda com Hely Lopes Meireles e Regina Maria Macedo Nery Ferrari e Celso Ribeiro Bastos e discorda de José Nilo de Castro tanto por considerar que o Município é ente federativo quanto por entenderem que a autonomia municipal, por fazer parte do “conjunto dos elementos nucleares do pacto federativo” devem ser considerados cláusula pétrea. Assim, nem mesmo por emenda constitucional aprovada pela unanimidade do Congresso Nacional poderá o Estado Federal ser extinto.

Roque Antônio Carrazza, no livro Curso de Direito Constitucional Tributário, 6ª edição, de 1994, ia além ao defender que o Município não era ente federado e que a autonomia municipal sequer é uma cláusula pétrea, sendo possível que o Congresso Nacional, por meio de Emenda Constitucional, diminua ou até elimine a autonomia municipal. Todavia, o autor mudou seu entendimento a partir da 13ª edição do mesmo livro.

Agora, porém, melhor meditando sobre o assunto, mudamos de opinião. Hoje, estamos convencidos de que qualquer amesquinamento na autonomia municipal é vedado pelo Texto Magno. De fato, não faria sentido que a Lei Maior do País, tendo atribuído aos Municípios poder constituinte decorrente (eles votam suas leis orgânicas, obedecidos apenas os princípios jurídicos sensíveis da Constituição da República), abrisse espaço a que o poder constituinte derivado abolisse, ainda que em parte, a aptidão que a Constituição Federal lhes deu para se autogovernarem. Isto poderia, até, em alguns casos, ferir direitos e garantias individuais (outra cláusula pétrea), já que os munícipes estariam sujeitos, a qualquer tempo, a serem anuladas, pelo Congresso Nacional, prerrogativas e faculdades que lhes tivessem sido outorgadas pela legislação municipal (Carrazza, 2013, p.188).

Ao que parece, o Poder Constituinte Originário quis dar ao Município a importância de ser considerado ente federativo ao incluir em seu artigo 1º que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Da mesma forma, o artigo 18 deixa clara a autonomia dos municípios ao incluí-lo como integrante da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988).

Essa autonomia deve ser entendida em seus 4 elementos: autonomia política (capacidade de auto-organização), autonomia normativa (capacidade legiferante), autonomia administrativa (capacidade de administração e organização) e autonomia financeira (capacidade de criação de tributos e de aplicação de suas rendas) (Mendes, 2016).

A Constituição deferiu, ainda, o poder de auto-organização dos municípios, possibilitando a elaboração de leis de interesse local (competência legiferante), bem como instituir e arrecadas tributos (competência tributária) e de ordenar o território, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, por meio do Plano Diretor Municipal (competência material) (Temer, 2016).

Somente na Constituição de 1988 foi outorgado aos Municípios o poder de auto-organização. As Constituições anteriores reconheciam apenas “governo próprio” e “competências exclusivas”, mas delegavam aos Estados a organização dos Municípios (Silva, 2014).

A ideia de Estado Federado, fortemente presente na Constituição de 1988, está diretamente ligada a ideia de descentralização, com uma estrutura plural de exercício do poder político. Essa divisão de competências atende a um princípio corporativo territorial. Enquanto algumas matérias têm incidência em todo o território, outras ficam limitadas a uma parte deles (Mendes, 2016).

Essa forma de Estado, com seu governo peculiar, demonstrou ser capaz de dificultar, ainda que não impedir, a acumulação de poder num só órgão, dificultando por isso a formação de governos totalitários. A partir disso, assegurou oportunidades mais amplas de participação no poder político, pois aqueles que não obtiverem ou não desejarem a liderança federal poderão ter acesso aos poderes locais. Além, desses aspectos, a organização federativa favorece a preservação das características locais, reservando uma esfera de ação autônoma a cada unidade federada. Por tudo isso, o Estado Federal passou a ser visto como sendo mais favorável à defesa das liberdades do que o Estado centralizado. E, invertendo a concepção inicial, passou-se a considerá-lo a expressão mais avançada de descentralização política (Dallari, 2011, p. 256).

Dentro desse contexto, Lenio Luiz Streck (2012, p. 171) defende que “a Federação aparece como um bloqueio à concentração autoritária do poder, em face da descentralização de poder que fomenta. Há uma transferência de atividades do centro para a periferia”.

O Brasil optou, na ordem constitucional vigente, pela “estrutura tríplice” ou “de três níveis” incorporando o Município como “nova dimensão básica” e definiu

algumas normas de cooperação entre os entes federados, o que se denominou de “federação do tipo cooperativo” (Sarlet, 2024, p. 437).

Celso Ribeiro Bastos (1989) defende como regra básica da divisão de competências a um escalonamento iniciado pelo Município. Assim, tudo que o Município puder cumprir, não poderá ser cumprido pelos demais entes. O mesmo entendimento se aplica na relação entre Estados e União.

Nas palavras de Niara da Castro Teixeira (2011, p. 10):

A regra de ouro poderia ser a seguinte: nada será exercido por um poder de nível superior, desde que possa ser cumprido pelo inferior. Isto significa dizer que só serão atribuídas ao governo federal e ao estadual aquelas tarefas que não possam ser executadas senão a partir de um governo com esse nível de amplitude e generalização. Em outras palavras, o Município prefere ao Estado e à União. O Estado, por sua vez, prefere à União.

A bem da verdade, a Constituição trouxe à baila uma combinação de quase tudo que já se utilizou mundo a fora em matéria de repartição de competências (Almeida, 2013). Ficou estruturado um sistema complexo no qual coexistem competências “exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes e há, ainda, a possibilidade de delegação de competência (silva, 2014, p. 481).

Competência nada mais é do que a faculdade atribuída por meio de Lei (em sentido amplo) a um ente, um órgão ou um agente público para proferir decisões. Ou seja, é o poder atribuído a eles para que possam exercer suas funções (Silva, 2014).

No caso dos entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) essa competência está disciplinada na Constituição Federal. A Constituição é quem estabelece as regras para compreensão da distribuição das competências materiais e legiferantes entre os entes legislativos (Sarlet, 2024).

As competências materiais são divididas em exclusiva (é atribuída a apenas um ente com exclusão dos demais) ou comum ou cumulativa (a competência de um ente não exclui a de outro, ambas coexistindo em pé de igualdade). Já a competência legislativa pode ser dividida em exclusiva, privativa (também pertence a apenas um ente, mas existe a possibilidade de este ente delegar essa competência aos demais), concorrente (com disposição conjunta dos entes, mas com a União fixando normas gerais) e suplementar (que possui relação com a competência

concorrente podendo desdobrar-se do conteúdo de normas gerais já existentes ou que suprem a sua ausência ou omissão) (Silva, 2014).

Nos artigos 21 e 22 da Constituição de 1988, estão disciplinadas as competências privativas da União. Enquanto o primeiro trata das competências materiais, o segundo traz a competência legiferante. O artigo 25 traz as competências materiais e legislativas privativa dos Estados como sendo as que não são de competência privativa da União e dos Municípios. Além disso, o § 2º do mesmo artigo define a competência dos Estados para explorar gás canalizado. (Brasil, 1988).

O artigo 24 trata da competência legislativa concorrente entre a União os Estados e o Distrito Federal, prevendo a competência da União para legislar sobre normas gerais e a competência dos Estados para suplementá-las, sem prejuízo de os Estados exercerem a competência plena nos casos em que a União não tenha emitido normas gerais (Brasil, 1988).

Ainda que o citado artigo não preveja a competência concorrente dos Municípios para suplementar as normas federais e estaduais, viabilizou, de maneira não técnica, que os Municípios suplantassem a legislação federal e estadual de acordo com o interesse local (Dias, 2002).

As competências municipais estão disciplinadas no artigo 30, fixando atribuições de caráter político, financeiro e social, demonstrando o tamanho da sua área de atuação (Brasil, 1988).

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Os incisos I e II tratam da competência legislativa, tanto para legislar sobre assuntos de interesse local quanto para suplantar a legislação federal e estadual no que couber. O inciso terceiro traz a competência para instituir e arrecadar tributos, bem como para gerir a aplicação de suas rendas. Ainda, os incisos V a IX revelam a competência funcional dos Municípios para organizar e prestar os serviços de interesse local (inciso V), manter programas de educação infantil e de ensino fundamental (inciso VI), prestar serviços de atendimento à saúde da população (inciso VII), promover o ordenamento territorial (inciso VIII) e a proteção do patrimônio histórico-cultural local (Meireles, 1998).

Dá-se destaque para os assuntos de interesse local. Mesmo atividades e serviços costumeiramente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo urbano, fiscalização das condições de higiene de restaurantes, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional (Almeida, 2013).

O interesse local traduz-se em todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediatamente) do Estado e da União. Impõe-se a assertiva à vista do fenômeno da descentralização (Castro, 1996, p. 43).

Ao buscar um conceito de interesse local Hely Lopes Meireles (1998, p. 126) entende que este se configura pela predominância do interesse e não pela exclusividade. Não há um assunto exclusivamente municipal. Todos, de uma maneira ou de outra vão ter reflexos nos interesses estaduais e da União. “A diferença é apenas de grau, e não de substância”.

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a

limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local (Silva, 2003, p. 107).

Como bem salientou Sandra Krieger Gonçalves Silva no trecho acima, é no município que as pessoas exercem seus direitos, cumprem suas obrigações e resolvem seus problemas.

Além de legislar sobre assuntos de interesse local e de organizar e prestar os serviços públicos de mesmo interesse, que abrange uma gama de atividades a serem exercidas pelos Municípios, pois contempla tudo que repercute na esfera municipal diretamente, existem competências expressamente direcionadas a atividade municipal (Castro, 1996).

Dentre elas está a habitação. O artigo 23, inciso IX da Constituição Federal disciplina a competência concorrente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições de habitação (Brasil, 1988).

O escopo dessa norma obriga os entes federativos a solucionarem questões referentes aos grupos sociais marginalizados que não possuem acesso à habitação digna, realizando programas de habitação de interesse social como é o caso da regularização fundiária e da urbanização das favelas (Saule Junior, 1999).

O Município em razão de ser o principal ente federativo responsável pela execução da política urbana, tem que desenvolver uma política habitacional de âmbito local. O Município para atender as necessidades e enfrentar o problema habitacional pode constituir órgãos governamentais e instituições municipais de habitação, pode instituir um sistema municipal de habitação que compreenda o sistema de gestão da política habitacional com participação popular como por exemplo conselhos, estabelecer mecanismos financeiros como fundos públicos, constituir programas de habitação de interesse social e instrumentos urbanísticos.

O Município para desenvolver a política habitacional municipal, deve instituir o plano diretor como o instrumento básico desta política, de modo que sejam estabelecidas as diretrizes e os instrumentos sobre o uso e ocupação do solo urbano, formas de cooperação entre o setor público e privado, e disciplinar os critérios para uso social da propriedade urbana. O Município também pode adotar como instrumentos, leis específicas de habitação de interesse social e de planos de urbanização para assentamentos em condições precárias de habitabilidade, operações de interesse social, transferência do direito de construir, solo criado, zonas especiais de interesse social e a concessão de direito real de uso para fins de regularização fundiária (Saule Júnior, 1999, p. 101).

Em que pese a competência concorrente dos entes públicos para atuarem na consecução do direito à habitação adequada, verifica-se que a situação do país está cada vez mais caótica. Segundo dados do IBGE coletados no último Censo (2022) 14% dos domicílios brasileiros não possuem coleta de lixo diária, 15% não recebem abastecimento de água pela rede geral, e 37% não possuem esgotamento sanitário seja pela rede geral ou por fossa séptica ligada à rede (IBGE, 2022).

Ainda, estima-se que a população de rua no país era de mais de duzentas e vinte e uma mil pessoas em março de 2020, contabilizando um aumento de 140% nos últimos oito anos (IPEA, 2020), chegando a duzentas e oitenta e duas mil pessoas em 2022 (IPEA, 2022).

Daí a importância da Meta 11.1 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que busca garantir o acesso a habitação adequada e aos serviços básicos, inclusive com o melhoramento das favelas (ONU, 2015).

Outra atividade importante dos Municípios é o transporte coletivo municipal que possui caráter de essencialidade e deve ser organizado e prestado pelos Municípios, seja diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, previsto no artigo 30, inciso V da CF/88 (BRASIL, 1988).

O transporte coletivo está intimamente ligado a mobilidade urbana que abrange um conjunto de modos de transporte e serviços de infraestrutura que garantam o deslocamento de pessoas e cargas dentro do território do Município (Quaresma; Ferreira; Shibao; Ruiz; Oliveira Neto, 2017).

A fim de dar cumprimento a ordem constitucional, foi elaborada a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) que disciplina tanto o transporte urbano quanto as infraestruturas de mobilidade dentro do território do Município (Brasil, 2012).

Essa Lei disciplina a competência dos entes federativos para dar efetividade a política, sendo atribuição dos Municípios, nos termos do artigo 18 da referida Lei, I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; e III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município.

Ainda, a referida Lei prevê que os Municípios com mais de 250 mil habitantes deveriam elaborar o aprovar o Plano de Mobilidade Urbana até 12 de abril

de 2024 e os Municípios com mais de 20 mil e menos de 250 mil habitantes têm até 12 de abril de 2025 para essa implementação, sob pena de não poderem receber recursos federais destinados à mobilidade urbana.

O problema é que esses prazos já foram prorrogados sucessivas vezes e tais Planos ainda não foram implementados pela maioria dos Municípios (Relatório Luz, 2019).

Ficou constatada a privação do acesso das populações de baixa renda às grandes metrópoles brasileiras em razão da má prestação dos serviços de transporte coletivo, violando seu direito constitucional e limitando suas oportunidades, impedindo o acesso a outros serviços essenciais como educação, saúde, lazer e emprego (Quaresma; Ferreira; Shibao; Ruiz; Oliveira Neto, 2017).

Por esse motivo a necessidade de os Municípios brasileiros atuarem na resolução dos problemas ligados ao transporte público urbano que está relacionada diretamente com a Meta 11.2 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, cabendo aos Municípios, organizar e prestar o serviço de transporte público de maneira segura, acessível, sustentável e a um preço acessível a todos. Além disso, eles têm a obrigação de melhorar a segurança da malha viária municipal e priorizar o transporte público das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos, no âmbito do Município, seja prestando esses serviços diretamente, seja por meio de concessão ou permissão, mas sempre fiscalizando para que o serviço seja prestado de maneira adequada e na busca do cumprimento da Meta estabelecida (ONU, 2015).

A educação é outra obrigação constitucionalmente prevista para ser prestada pelos Municípios, em especial a educação infantil e a do ensino fundamental (artigo 30, inciso VI da CF/88) (Brasil, 1988).

O artigo 208 da Carta Magna brasileira determina a obrigação do Estado (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) de efetiva a educação garantindo o seu acesso obrigatório e gratuito ao ensino fundamental, bem como a níveis mais elevados segundo a capacidade de cada um (Brasil, 1988).

Esse privilégio constitucional dado ao ensino fundamental justifica-se pela formação do indivíduo para o exercício da Cidadania que só se dá “através da cultura letrada e domínio do saber sistematizado que constituem a razão de ser da escola” (Ferrari, 2005, p. 193).

A função da escola do 1.º grau ou ensino fundamental é possibilitar o acesso ao conhecimento científico-filosófico, socialmente produzido, historicamente acumulado e privativamente apropriado, necessário para que o indivíduo possa compreender sua realidade e realizar a cidadania (Ferrari, 2005, p. 193).

Tamanha é a importância da educação na formação da sociedade como um todo que o Poder Constituinte disciplinou no artigo 212 os percentuais mínimos que cada ente federado deve aplicar anualmente na sua manutenção e desenvolvimento, cabendo aos Municípios a aplicação de no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da sua receita proveniente de impostos, incluídas as transferências realizadas entre entes federados. Há previsão, ainda, de cobrança de uma contribuição social a ser recolhidas pelas empresas para financiar a educação e são distribuídas aos Municípios de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica das redes públicas de ensino (Brasil, 1988).

Embora essa obrigação constitucional não esteja explicitamente relacionada no Objetivo 11 (porquanto possui um Objetivo totalmente dedicado a ela – Objetivo 4), relaciona-se com a Meta 11.1 busca a garantia de acesso aos serviços básicos, sendo a educação um deles.

O Objetivo 4, por sua vez, busca “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ONU, 2015), cabendo aos Municípios a sua implementação prioritariamente em relação à educação infantil e ao ensino fundamental.

Os Municípios também têm a obrigação constitucionalmente prevista de prestação da Saúde, mediante cooperação técnica e financeira da União e dos Estados conforme previsto no artigo 30, inciso VII, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

O Município formula suas próprias políticas públicas de saúde a serem implantadas dentro do seu território, além de auxiliar na implantação das políticas nacionais e estaduais, coordenando e planejando o Sistema único de Saúde (SUS) em nível municipal, podendo estabelecer parcerias com outros entes federados visando garantir o atendimento da sua população. O princípio da descentralização que guia o SUS envolve transferir responsabilidades e recursos para os municípios. Isso estimula o desenvolvimento de novas habilidades e capacidades nos gestores locais, além de possibilitar a gestão eficiente de redes de saúde em âmbito regional e

macrorregional. Os estados e a União também devem cooperar financeiramente e tecnicamente para apoiar esse processo de municipalização (Paim, 1992).

Da mesma forma que a educação, a saúde possui objetivo próprio elencado como o terceiro objetivo da Agenda 2030 e por isso não foi elencada nas metas do objetivo 11 embora possua íntima relação com o desenvolvimento sustentável das cidades, principalmente no Brasil em razão da política de municipalização dos serviços de saúde implantada pelo Sistema Único de Saúde.

Tocante ao planejamento urbano, o urbanismo surgiu na escola francesa mais ligado ao embelezamento das cidades. Posteriormente, com uma concepção mais inglesa, evoluiu seu conceito para considerar o desenvolvimento de todos os recursos de determinada área na aproximação entre o homem e a natureza, aproximando-se essa relação na busca do bem-estar da coletividade dentro dos espaços de habitabilidade (Meirelles, 1998).

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles,

urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação (Meirelles, 1998, p. 389).

Embora a Constituição Federal tenha dado, em seu artigo 21, inciso XX, competência exclusiva à União para “instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Brasil, 1988) e definido competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico, atribuiu também aos Municípios, no artigo 23, inciso IX, de maneira concorrente, a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, 1988). Isso sem esquecer a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, inciso, I, que abrange a matéria afeta ao urbanismo assim como qualquer outra matéria que seja afetada direta e prioritariamente pelo interesse local (Castro, 1996).

A Constituição ainda previu, no artigo 30, inciso VIII, a competência dos Municípios para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 1988).

Tendo em vista as competências municipais, verifica-se que os Municípios atuam no planejamento urbano de duas maneiras distintas. Primeiramente, na ordenação do espaço urbano, através do plano diretor e das normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, incluindo o zoneamento urbano e a composição estética e paisagística da cidade. Em outro plano, o Município atua no controle da construção urbanística, nesse abrangido o traçado urbano e os equipamentos sociais, como as praças e os espaços de infraestrutura urbana destinados a prestação dos serviços públicos em geral (Meirelles, 1998).

Com esses instrumentos urbanísticos, de caráter normativo e executivo, o Município está habilitado a ordenar física e socialmente o seu território, através do plano diretor, e a regular o uso e a ocupação do solo urbano, bem como a execução de construções, a instalação de equipamentos e o exercício de atividades que afetem a via e o bem-estar da comunidade urbana (Meirelles, 1998, p. 403).

O planejamento urbano inclusivo e sustentável foi proposto na Meta 11.3 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável com a finalidade de “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos” (ONU, 2015).

Com grande enfoque nessa Meta, a gestão participativa inclui as comunidades locais nos processos de elaboração, planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas de urbanização (IPEA, 2017). Mas, segundo Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 (2021), esse enfoque está sendo ameaçado pelo desmonte dos Conselhos Municipais de Habitação no papel de gestor da política urbana, com 75% (setenta e cinco por cento) desses Conselhos esvaziados ou extintos.

Assim, como na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) que disciplina a mobilidade e o transporte no território urbano, em relação ao desenvolvimento urbano foram criados mecanismos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), com destaque para o Plano Diretor e a Gestão Democrática das Cidades, e no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), com os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, que servem de mecanismos para a efetivação do desenvolvimento sustentável das cidades. Porém, na prática, esses mecanismos

ainda estão sendo pouco utilizados pelos Municípios na busca desses objetivos (Relatório Luz, 2019).

Também relacionado ao planejamento urbano, está o acesso universal aos espaços públicos, previsto na Meta 11.7. Mas a acessibilidade aos espaços públicos de que trata a meta 11.7 da Agenda 2030 não se limita à acessibilidade física das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Os indicadores utilizados pela ONU e as justificativas apresentadas na declaração que embasaram o programa demonstram a preocupação com a segurança desses locais, especialmente para mulheres, crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência (ONU, 2015).

De nada adiante solucionar a acessibilidade física se o ambiente público não oferece segurança suficiente para o acesso universal àquele espaço.

É essencial que o espaço público seja apto a receber todas as pessoas, neutralizando as adversidades e criando um espaço de não discriminação e receptivo a todos (Vianna, 2021).

No ano de 2018 o Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 constatou que:

[...] apesar de 23,91% da população brasileira ter algum tipo de deficiência, não há ações públicas de valorização e melhoria das calçadas. Ao mesmo tempo, 86% das mulheres têm medo de serem assediadas nos espaços públicos segundo pesquisa da Action Aid167: 50% já foi seguida nas ruas, 44% tiveram seus corpos tocados e 8% foram estupradas (Relatório Luz, 2018, p. 53).

Ou seja, o Grupo constatou que o poder público não está atuando na melhoria dos acessos públicos, em especial nas calçadas. Dá mesma forma, o relatório colocou a questão da segurança pública como limitadora do acesso aos espaços públicos.

Além disso, o Grupo colocou como recomendação para o poder público municipal a aprovação dos planos diretores e de mobilidade municipais, nos termos do que dispõe o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012) e a Lei de Acessibilidade (Lei 10.098/2000) (Relatório Luz, 2018).

A proteção do patrimônio cultural é outra competência municipal atribuída pelo artigo 30, inciso IX, da Constituição Federal cabendo aos Municípios promoverem

“a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (Brasil, 1988).

A Agenda 2030 trouxe a preocupação com a proteção do patrimônio cultural dentro do Objetivo 11 que trata do desenvolvimento sustentável das cidades, mais precisamente na Meta 11.4 prevendo a necessidade de “fortalecer as iniciativas para proteger e salvaguardar o patrimônio natural e cultural do Brasil, incluindo seu patrimônio material e imaterial” (IPEA, 2017, p. 280).

Essa Meta abrange o patrimônio cultural material e imaterial e o patrimônio natural. Patrimônio cultural material é composto pelos bens imóveis como as cidades históricas, os sítios arqueológicos ou paisagísticos e, também, pelos bens móveis como peças de arqueologia, acervos de museus, bibliotecas, documentos históricos, fotografias etc. Patrimônio cultural imaterial abrange as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver e as criações artísticas, científicas e tecnológicas. Patrimônio Natural, por sua vez, é composto por todos os elementos naturais como os ecossistemas, as paisagens, a fauna e a flora, que devem ser protegidos como são os parques nacionais, as reservas biológicas e as áreas de preservação ambiental (IPEA, 2017).

Além da previsão constitucional para que os Municípios atuem na proteção do patrimônio cultural, no ano de 2024, foi aprovada a Lei 14.835/2024 que institui o marco regulatório do Sistema Nacional da Cultura e busca organizar a gestão conjunta das políticas públicas de cultura. Essa Lei prevê o repasse de verbas do Fundo Nacional e dos Fundos Estaduais da Cultura para os Municípios que aderirem ao Sistema Nacional de Cultura e criarem seus Fundos Municipais de Cultura com transferência de recursos fundo a fundo, sem a necessidade de celebração de convênios, de termos de cooperação ou de outros instrumentos congêneres, a serem aplicados nas áreas finalísticas da cultura (Brasil, 2024).

A competência para proteção ao meio ambiente também é incumbência de todos os entes federados, cabendo aos Municípios, dentro do seu território, atuação ampla para proteção ambiental (Meirelles, 1998).

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles,

No tocante a proteção ambiental, a ação do Município limita-se espacialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar os seus habitantes e particularmente a população urbana. Para tanto, sua atuação nesse campo deve promover a proteção ambiental nos seus três

aspectos fundamentais: controle da poluição, preservação dos recursos naturais e restauração dos elementos destruídos (1998, p. 432).

As Metas 11.5 e 11.6 estão ligadas diretamente a questão da proteção ambiental. Enquanto a Meta 11.5 trata dos desastres naturais, visando reduzir o número de mortes, o número de pessoas afetadas por desastres naturais e reduzir as perdas econômicas causadas por esses desastres, protegendo, especialmente, as pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade, a Meta 11.6 busca reduzir o impacto ambiental negativo das cidades proporcionalmente ao número de habitantes, mas também busca a melhoria da qualidade do ar e a gestão adequada dos resíduos sólidos (IPEA, 2017).

Todas essas competências municipais estão de uma forma ou de outra ligadas ao Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial ao Objetivo 11, de maneira que a falha no exercício de suas competências pelos Municípios afeta sobremaneira a consecução dos Objetivos firmados.

3.2 A IMPORTÂNCIA DAS RECEITAS MUNICIPAIS NA CONSECUÇÃO DO ODS 11

“O Estado nasce das necessidades humanas” (Platão, 1973, p. 45). Essa célebre frase de Platão no livro “A República” sintetiza a origem do Estado como sendo algo necessário quando uma comunidade atinge certo grau de desenvolvimento passando a demandar uma organização e aperfeiçoamento em consonância com os fatores sociais que definem aquela comunidade (Abraham, 2023).

Na atualidade, o Estado de Direito pode ser entendido como “uma organização que tem por objetivo oferecer à coletividade, através do respeito à aplicação de um ordenamento jurídico, as condições necessárias à realização do bem comum, da paz e da ordem social” (Abraham, 2023, p. 25).

Essas necessidades podem variar de acordo com determinado grupo social e ela pode ser considerada pública quando nesse determinado grupo ela é satisfeita pelo processo do serviço público. “É a intervenção do Estado para provê-la, segundo aquele regime jurídico, o que lhe dá o colorido inconfundível. A necessidade torna-se pública por uma decisão dos órgãos políticos” (Baleeiro, 1981, p. 2).

Para atender a essa necessidade pública o Estado necessita de recursos financeiros que podem advir do seu próprio patrimônio ou do patrimônio dos

particulares sejam elas pessoas físicas ou jurídicas. Estas são as chamadas receitas públicas (Abraham, 2023).

É importante considerar que a atividade financeira do Estado consiste na obtenção de recursos, na guarda e gestão e ao final na sua aplicação, não se incluindo tal atividade nos fins últimos do Estado, porém, para realizá-la, é necessário um suporte financeiro, isto é, que haja recursos econômicos para implementação de seus objetivos, o que faz surgir uma série de atividades desenvolvidas pelo ente estatal destinadas a arrecadar meios e direcioná-los para a concretização de seus fins, de forma a custear a sua manutenção e funcionamento do Estado (Ferrari, 2005,p.194).

Premissa básica para a existência do Estado moderno é a existência ou a possibilidade de obtenção de recursos que o sustente. A ausência de receitas públicas compromete a existência material do Estado e a concretização dos valores e objetivos por ele eleitos como fundamentais (Piscitelli, 2023).

Kiyoshi Harada (2021, p. 44) de maneira bem simplificada, conceitua receita pública como “o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades”, mas o próprio autor salienta que nem todo ingresso de dinheiro aos cofres públicos configuram receita pública, como é o caso das cauções em dinheiro, fianças, depósitos para garantia de instância, entre outros que embora ingressem nos cofres públicos não são considerados receitas públicas.

Por isso, Aliomar Baleeiro (1981, p. 116) conceituava a receita pública como sendo “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem a acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”. Mas esse conceito deixa de fora as receitas oriundas das operações de crédito que passaram a ser muito utilizadas como fonte de abastecimento dos cofres públicos (Harada, 2021).

Assim, pode-se dizer que receita pública é “a entrada definitiva de dinheiro e bens nos cofres públicos” (Oliveira, 2010, p. 120). Essa entrada pode se dar de diversas formas, mas ela só será considerada receita pública se a entrada for definitiva.

Essas receitas públicas podem ser classificadas em extraordinárias ou ordinárias, de acordo com o critério de regularidade. As extraordinárias são aquelas auferidas em caráter temporário e excepcional. Como é o caso do empréstimo compulsório e do imposto extraordinário de guerra que não possuem perenidade e devem ser gradativamente suprimidos quando cessadas as causas de sua criação

enquanto as ordinárias ingressam com regularidade nos cofres públicos por meio da atividade financeira do Estado, como é o caso do imposto de renda e do imposto sobre a propriedade territorial urbana (Harada, 2021).

Outra classificação importante é quanto a sua origem. Nesse ponto elas podem ser classificadas em originárias, derivadas ou transferidas (Oliveira, 2010).

As originárias são advindas da atuação do Estado em uma relação de direito privado, explorando a atividade econômica. “O que fundamentalmente caracteriza a receita originária é sua percepção pelo Estado, absolutamente despido do caráter coercitivo próprio, porque atua sob regime de direito privado, como uma empresa privada na busca do lucro” (Harada, 2021, p. 48).

A receita derivada é arrecadada pelo Estado em razão do seu poder de autoridade, retirando parcela da riqueza dos cidadãos para a consecução de seus fins. Ela é imposta sobre as relações econômicas praticadas por particulares e sobre seus bens, constituindo-se hoje como a principal fonte de receita pública (Harada, 2021).

Por fim, a receita transferida é arrecadada por um ente e transferida a outro, seja ela receita tributária ou não (Oliveira, 2010).

Ainda, a Lei 4.320/1964 que estatui as normas gerais de direito financeiro com aplicação a todos os entes federativos classifica, em seu artigo 11, § 4º, as receitas de acordo com as categorias econômicas em receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes abrangem a receita tributária, a receita de contribuições, a receita agropecuária, a receita industrial, a receita de serviços, as transferências correntes e outras receitas correntes. De outro lado, as receitas de capital abrangem as operações de crédito, a alienação de bens, a amortização de empréstimos, as transferências de capital e outras receitas de capital (Brasil, 1964).

Dentre as receitas correntes, destaca-se a receita tributária, que decorre da arrecadação de tributos previstos no artigo 145 da Constituição Federal. São eles: impostos, taxas e contribuições de melhoria (Brasil, 2024).

As contribuições previstas na Lei como receitas correntes são as contribuições sociais, as contribuições de intervenção no domínio econômico e as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, todas previstas no artigo 149 da Constituição (Brasil, 2024).

Transferências correntes provêm do repasse de recursos financeiros de outros entes de direito público ou privado com destinação específica para atender despesas de manutenção ou funcionamento e não impliquem contraprestação direta em bens e

serviços a quem efetuou a transferência. A utilização desses recursos está vinculada ao disciplinado na Constituição Federal ou nas Leis de regência ou, ainda, ao objeto pactuado entre as partes. Essas transferências podem ocorrer entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas (Brasil, 2024).

Tanto as receitas correntes quanto as receitas de capital podem ser decorrentes de operações intraorçamentárias que são aquelas realizadas entre órgãos ou entidades do mesmo ente federativo e, portanto, não representam novas entradas de recursos nos cofres do ente, mas mero remanejamento entre seus órgãos (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024).

Sendo assim, as receitas decorrentes de operações intraorçamentárias, por não constituir novas entradas de recursos não possuem grande interesse no presente estudo.

Dar-se-á especial atenção as receitas que possuem relevância significativa para os objetivos desse estudo que são as receitas que influenciam na arrecadação dos Municípios, seja diretamente por meio da tributação direta, seja pela repartição de receitas tributárias entre os entes federados.

A autonomia financeira dos Municípios é garantida pela criação e arrecadação de tributos assim como pelos valores recebidos por repasses de verbas públicas oriundas de outros entes federados (Ferrari, 2005).

Nenhuma das atribuições municipais elencadas no tópico anterior pode ser exercida sem a realização dessas receitas, que são predominantemente tributárias, sejam elas oriundas da competência de tributar ou da repartição da arrecadação tributária (Mendes, 2016).

Trata-se de uma forma composta de receita pública na qual a arrecadação se dá por instrumentos próprios, no caso dos tributos municipais ou por meio de repasses da União e dos Estados aos Municípios, sejam eles obrigatórios, por imposição legal, ou voluntários. Ainda, que não seja uma forma de arrecadação direta, “não deixa de significar um instrumento de consolidação financeira do município, no sentido de lhe assegurar o cumprimento dos seus objetivos” (Kroff, 1977, p. 9).

As principais fontes de receita dos Municípios brasileiros são a receita própria de impostos, como o IPTU e o ISSQN, as Transferências federais e estaduais, como as decorrentes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos

Industrializados (IPI), que são distribuídos aos Municípios principalmente através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Kroff, 1977).

A receita pública municipal, como já dito, é composta da arrecadação direta, composta pelos impostos, taxas e contribuições de melhoria (os Municípios não possuem competência para cobrança empréstimo compulsório e nem mesmo para a maioria das espécies de contribuições a exceção da COSIP), bem como da arrecadação indireta, decorrente da repartição de receitas tributárias pelos demais entes (Harada, 2023).

A competência tributária está dentro das faculdades legislativas estabelecidas na Constituição. Podendo o legislador competente estabelecer normas que contemplem desde o “fenômeno da incidência até aquelas que dispõem a propósito de uma imensa gama de providências, circulando o núcleo da regra-matriz”, criando os direitos subjetivos do sujeito ativo, bem como os deveres do sujeito passivo (Carvalho, 2023, p. 238).

Nas palavras de Paulo de Barros Carvalho (2023, p. 238),

A competência tributária, em síntese, é uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na possibilidade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos.

Essa competência tributária não pode ser confundida com a capacidade tributária ativa.

Uma coisa é poder legislar, desenhando o perfil jurídico de um gravame ou regulando os expedientes necessários à sua funcionalidade; outra é reunir credenciais para integrar a relação jurídica, no tópico de sujeito ativo. O estudo da competência tributária é um momento anterior à existência mesma do tributo, situando-se no plano constitucional. Já a capacidade tributária ativa, que tem como contranota a capacidade tributária passiva, é tema a ser considerado no ensejo do desempenho das competências, quando o legislador elege as pessoas componentes do vínculo abstrato, que se instala no instante em que acontece, no mundo físico, o fato previsto na hipótese normativa (Carvalho, 2023, p. 239).

Essa distinção justifica-se porque, embora na maioria das vezes a pessoa que exercita a competência tributária seja a mesma pessoa que detém a capacidade tributária ativa, a competência tributária é intransferível, enquanto a capacidade tributária ativa pode ser transferida a outro ente (Carvalho, 2023).

A Constituição de 1988 manteve a forma já utilizada na Constituição anterior e discriminou os tributos que poderiam ser estabelecidos por cada ente, enumerando os impostos de competência de cada um e prevendo regras de participação pelos Estados e Municípios no produto da arrecadação de alguns impostos federais e de participação dos Municípios no produto da arrecadação de impostos estaduais (Brasil, 1988).

Regina Helena Costa (2024a, p. 5) extrai o conceito constitucional de tributo ao analisar os artigos 145 a 156 da Constituição Federal que disciplinam o Sistema Tributário Nacional. Para ela,

tributo corresponde a uma relação jurídica existente entre Estado e contribuinte, uma vez implementada determinada situação fática prevista em lei como autorizadora dessa exigência, cujo objeto consiste numa prestação pecuniária, não revestida de caráter sancionatório, e disciplinada por regime jurídico próprio. Tal situação fática pode ou não estar vinculada a uma atuação estatal, mas, em todos os casos, ostentará conteúdo econômico.

A definição legal de tributo está definida no artigo 3º do Código Tributário Nacional, cujo conceito assim se expressa:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (Brasil, 1966).

Trata-se de uma relação na qual o sujeito ativo (fisco) pode exigir do sujeito passivo (contribuinte) uma prestação em dinheiro que não se trata de sanção e nasce da simples ocorrência do fato descrito na norma como hipótese de incidência, tratando-se de atividade administrativa plenamente vinculada, balizada por princípios e regras constitucionais (Costa, 2024a).

Hugo de Brito Machado Segundo (2024, p. 27) leciona que “sempre que o cidadão é compelido a pagar algo ao Poder Público, e não se trata de uma multa, de uma obrigação decorrente da vontade, nem de uma indenização, só pode se tratar de um tributo”.

Hugo salienta, ainda, que o conceito de tributo expresso no artigo 3º do Código Tributário Nacional é incompleto, devendo ser analisado em conjunto com o disposto no artigo 9º da Lei 4.320/1964 que, ao tratar das normas gerais de Direito Financeiro, dispõe que tributo é receita derivada (como já dito acima), ou seja, é

“decorrente de riqueza produzida por agente econômico diverso do Estado e por ele arrecadada (daí dizer-se “derivada”, porque oriunda de riqueza gerada por terceiro)” (Machado Segundo, 2024, p. 28).

São cinco as espécies tributárias existentes no ordenamento jurídico brasileiro e previstas na Constituição Federal, os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria previstas no artigo 145, o empréstimo compulsório, previsto no artigo 148 e as demais contribuições (sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas), previstas no artigo 149 (Brasil, 1988).

Os tributos podem ser classificados de diversas formas. Serão apresentadas as mais relevantes para esse estudo segundo a classificação apresentada por Ricardo Alexandre (2024a).

Quanto à competência, os tributos podem ser federais, como por exemplo imposto de renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI), estaduais, como o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), municipais, como o imposto sobre serviços de qualquer natureza, ou, ainda, de competência compartilhada, como é o caso do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) que foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional 132/2023 e depende de Lei Complementar Nacional para a sua criação sendo partilhado entre Estados e Municípios e será melhor estudado no próximo capítulo (Alexandre, 2024a).

Quanto ao exercício da competência impositiva, os tributos podem ser privativos, quando a competência para criação do tributo é de apenas um ente federado, como é o caso dos impostos, dos empréstimos compulsórios e das contribuições especiais, comuns, quando a competência de criação é atribuída a todos os entes, indiscriminadamente, como é o caso das taxas e das contribuições de melhoria, ou residuais, com atribuição exclusiva da União, como os novos impostos ou as contribuições para a seguridade social (Alexandre, 2024a).

Quanto ao destino da arrecadação, os tributos podem ser de arrecadação vinculada, somente podendo ser utilizadas em atividades determinadas, como é o caso das taxas e dos empréstimos compulsórios, ou de arrecadação não vinculada, podendo ser utilizada em qualquer despesa prevista no orçamento, como é o caso dos impostos (Alexandre, 2024a).

E, por fim, quanto às bases econômicas tributadas, os tributos podem incidir sobre o comércio exterior, incidindo nas operações de importação ou exportação, sobre o patrimônio e a renda, incidindo “sobre a propriedade de bens móveis ou imóveis e sobre o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos”, como é o caso do imposto predial e territorial urbano (IPTU) e o imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, e sobre a produção e a circulação, incidindo sobre a circulação ou a produção de bens, como é o caso do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN), do imposto sobre produtos industrializados (IPI) (Alexandre, 2024a). O programa de integração social e o programa de formação do patrimônio de servidor público (PIS/PASEP), que são contribuições sociais cobradas sobre o faturamento das empresas e a contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), também cobrada sobre o faturamento da empresa com a finalidade de financiar a seguridade social, também podem ser classificados dentro dessa última classificação como tributos que incidem sobre a produção e circulação, tendo em vista que incidem sobre o faturamento das empresas (Alexandre, 2024a).

Os impostos são tributos não vinculados a nenhuma prestação estatal específica, bastando que o sujeito passivo da obrigação realize o fato previsto em lei para a sua cobrança, não se exigindo do poder público nenhuma conduta contraprestacional (Costa, 2024b).

Assim, dispõe o artigo 16 do Código Tributário Nacional: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (Brasil, 1966).

Os impostos são considerados os tributos mais importantes, justamente por não exigirem uma contraprestação por parte do Estado. Sua importância também está na arrecadação tendo em vista que sua receita está desvinculada de qualquer despesa estatal (Costa, 2024b, p. 110). A “sua receita presta-se ao financiamento das atividades gerais do Estado, remunerando os serviços universais – que, por não gozarem de referibilidade, não podem ser custeados por intermédio de taxas” (Alexandre, 2024a, p. 66).

As taxas de polícia e de serviços, previstas no artigo 145, inciso II da Constituição Federal são uma espécie de tributo vinculada a uma prestação estatal, seja ela a prestação de um serviço público específico e divisível ou o exercício do poder de polícia. Basta que esse serviço público seja colocado à disposição do

contribuinte para que surja a obrigação tributária. Mas a taxa não pode ter base de cálculo própria de impostos (Harada, 2021).

A contribuição de melhoria também é um tributo vinculado a uma prestação estatal. Nesse caso, entre a atividade estatal e a obrigação do contribuinte, existe um elemento que é a valorização do imóvel do contribuinte. Segundo Harada, “[a] valorização diretamente decorrente de obra pública é requisito inerente dessa espécie tributária” (2021, p. 364).

As contribuições sociais, em que pese a controvérsia doutrinária acerca de sua natureza jurídica, pode ser entendida como uma espécie tributária vinculada a uma atuação indireta do Estado. Ela se caracteriza pelo fato de determinadas atividades administrativas de interesse geral acarretarem maiores despesas em favor de algumas pessoas que assim, possuem benefícios diferenciados em relação aos demais. Assim, esse beneficiário passa a ser contribuinte para retribuir esse especial benefício recebido. “Tem seu fundamento na maior despesa provocada pelo contribuinte e na particular vantagem a ele proporcionada pelo Estado” (Harada, 2021, p. 367).

Eram duas as subespécies das contribuições sociais, as previstas no artigo 149 (de competência exclusiva da União) e as previstas no artigo 195, ambos da Constituição Federal. A Emenda Constitucional nº 39/2002 acrescentou o artigo 149-A à Constituição Federal autorizando os Municípios e o Distrito Federal a instituírem a contribuição para o custeio de serviço de iluminação pública (COSIP) (Harada, 2023).

A par da discussão acerca da sua inconstitucionalidade, que já foi afastada pelo STF, a COSIP constitui importante fonte de arrecadação para os Municípios, ainda que tenha caráter vinculado a prestação do serviço de iluminação pública (Rosa, 2023).

Outra contribuição que possui impacto na arrecadação dos Municípios é a contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (CIDE-Combustíveis), tendo em vista que a União deve repassar 29% da sua arrecadação aos Estado que, por sua vez, devem repassar 25% aos Municípios (Harada, 2023).

As demais contribuições e as demais espécies tributárias por não possuírem grande afetação na receita pública dos Municípios não serão objeto de estudo mais detalhado no presente trabalho.

Além dos impostos, das taxas e das contribuições de melhoria que são formas de arrecadação direta realizadas pelos Municípios, existe a arrecadação indireta, por meio da repartição de receitas tributárias entre os entes, da União para os Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios, está disciplinada nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Nessa repartição não há qualquer modificação na distribuição das competências tributárias nem mesmo no sujeito ativo da obrigação tributária, ela ocorre em momento seguinte à cobrança e à arrecadação (Abraham, 2023).

A repartição das receitas tributárias opera no plano da destinação do montante arrecadado. É matéria de Direito Financeiro. (...) A repartição das receitas tributárias não interfere, de modo algum, na competência tributária. (...) Só o ente político competente para instituir cada imposto é que pode instituí-lo e legislar sobre o mesmo, estabelecendo, por exemplo, os aspectos da sua norma tributária impositiva, casos de substituição e de responsabilidade tributárias e obrigações tributárias acessórias. (...) A condição de destinatários de parcela do produto da arrecadação de impostos da competência de outros entes políticos não eleva os Estados e Municípios a seus sujeitos ativos (Paulsen, 2014, p. 513).

Essa repartição de receitas ocorre por meio de transferências intergovernamentais, sejam elas obrigatórias ou voluntárias. O principal objetivo dessas transferências é a redução do desequilíbrio fiscal vertical, visando a manutenção do sistema federativo sem sobrecarregar os entes subnacionais com competências materiais que não podem sustentar financeiramente. Essas transferências levam em conta, ainda, as bases econômicas e demográficas diferentes em cada Município e região, considerando sua renda per capita, a densidade populacional e o desenvolvimento social e econômico a fim de equalizar o sistema fiscal com as necessidades de cada um com a consequente diminuição das desigualdades sociais e regionais, um dos objetivos entalhados no artigo 3º da Carta Magna Brasileira (Abraham, 2023).

[...] o legislador constituinte reconheceu o desequilíbrio na repartição de competência que fizera, pois há uma inegável concentração de renda nos cofres públicos federais em detrimento dos Estados e Municípios, estando estes últimos numa situação ainda mais complicada. Para atingir a autonomia financeira necessária à efetividade do poder de auto-organização e

normatização, autogoverno e autoadministração, o legislador constituinte brasileiro se utilizou de duas técnicas: a atribuição de competência tributária própria e a participação dos entes menores na receita arrecadada (Alexandre, 2009, p. 620).

As transferências obrigatórias são de ordem constitucional ou legal e possuem como característica serem automáticas, incondicionadas e sem a obrigatoriedade de contrapartida. As de ordem constitucional estão previstas nos artigos 157 a 162 da Constituição, enquanto as de ordem legal decorrem de previsão em lei específica e destinam-se a implantação de programas sociais e de saúde. Em regra, essas transferências de ordem legal são realizadas “fundo a fundo”, sem a necessidade de celebração de convênios entre os entes. Nas transferências obrigatórias, não há espaço para condicionamentos, restrições ou retenções, a não ser no caso de existirem débitos entre eles ou no caso de condicionamento à utilização dos recursos ao financiamento da saúde pública. Havendo retenção injustificada, cabe, inclusive, intervenção federal no ente retentor dos recursos, conforme artigo 34, inciso, V, alínea “b”, da Constituição (Abraham, 2023).

Já as transferências voluntárias possuem natureza discricionária e decorrem de acordo de vontades entre os entes, sendo realizados por meio de “convênios, contrato de repasse, acordos ou ajustes, efetivados a título de cooperação ou auxílio financeiro”, podendo ser revogadas ou criadas condicionantes a critério do ente concedente e podem ser suspensas pelo não cumprimento das obrigações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Abraham, 2023, p. 138).

Existem, ainda, as transferências especiais e as transferências com finalidade definida. Ambas criadas pela Emenda Constitucional nº 105/2019 que autoriza as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual da União. Nas transferências especiais, os recursos são repassados diretamente ao ente federado sem necessidade de celebração de convênio ou qualquer outro instrumento de contrato, devendo ser aplicados em programas das áreas de competência material do ente que recebe os recursos, sendo que pelo menos 70% devem ser aplicados em despesas de capital. Por outro lado, as transferências com finalidade definida são vinculadas a programas definidos na emenda parlamentar e aplicados em área de competência material da União (Abraham, 2023).

A repartição de receitas pode se dar de maneira direta, indireta ou por retenção. Ela será direta quando não houver qualquer intermediação e indireta quando houver intermediação de algum fundo de participação ou de financiamento para, apenas posteriormente, serem repassadas aos beneficiários. Por fim, a casos em que sequer ocorre a efetiva transferência quando o ente beneficiado faz a retenção na fonte e arrecada diretamente o tributo de outro ente detentor da competência originária (Abraham, 2023).

Apenas alguns tributos são objeto dessa repartição. No caso da União, são repartidos o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Combustíveis). Já no caso dos Estados, são repartidos o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (Abraham, 2023).

No que concerne a arrecadação indireta dos Municípios antes da Emenda Constitucional 132/2023 (que, embora aprovada não está produzindo efeitos práticos, como se verá no capítulo seguinte) segundo Ricardo Alexandre (2024a), a eles cabe:

- a) a totalidade do imposto de renda retido na fonte sobre rendas e proventos por eles pagos, seja da administração direta ou indireta (artigo 158, I, da CF);
- b) 50% do imposto territorial rural relativo aos imóveis situados no Município, podendo ser 100% desde que o Município opte por fiscalizar o cobrar o imposto (artigo 158, II, da CF);
- c) 70% do IOF incidente sobre o ouro quando definido como ativo financeiro ou instrumento cambial (artigo 153, ° 5º, II, da CF);
- d) 50% do valor arrecadado pelos Estados com IPVA referentes aos veículos licenciados em seu território (artigo 158, III, da CF);
- e) 25% do ICMS arrecadado pelos Estados, sendo que desses 25% no mínimo 65% observarão a proporção do valor adicionado nas operações realizadas no seu território e os outros 35% de acordo com o que dispuser a lei estadual, observando um mínimo de 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível econômico dos educandos (artigo 158, IV e parágrafo único da CF, com redação anterior à EC nº 132/2023);

- f) 25% dos 10% que os Estados receberem a título de transferência do IPI, seguindo a mesma regra definida para o ICMS (artigo 159, II, da CF); e
- g) 25% dos 29% que os Estados receberem a título de transferência da CIDE-Combustíveis (artigo 159, §§ 3º e 4º, da CF).

Além dessas regras de distribuição, a União deve repassar 25,5% do que arrecadar de IR e IPI ao Fundo de Participação dos Municípios (artigo 159, I, “b”, “d”, “e” e “f”, da CF) (Brasil, 1988), sendo este distribuído entre os Municípios de acordo com as regras previstas nos artigos 91 e 92 da Lei 5.172/1996 (Brasil, 1966).

Essas são as principais regras vigentes que disciplinam a receita pública dos Municípios. Algumas delas foram alteradas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (embora nenhuma delas esteja produzindo efeitos, seja pela carência estabelecida, seja pela necessidade de aprovação de Lei Complementar Federal para sua implementação).

Essas modificações resultantes da Emenda Constitucional nº 132/2023 e os possíveis impactos nas receitas dos Municípios serão objeto de estudo no próximo capítulo.

4 A REFORMA TRIBUTÁRIA E SEUS IMPACTOS NO CUMPRIMENTO DO ODS – 11 NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA-SC

4.1 A REFORMA TRIBUTÁRIA E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS NA RECEITA DOS MUNICÍPIOS

A tributação sobre o consumo na forma originalmente disciplinada na Constituição Federal de 1988 era dividida entre os três níveis federativos. A União tinha competência para instituir o IPI e as contribuições para a seguridade social que incidiam sobre a receita bruta (PIS e COFINS) e sobre importações (PIS e COFINS-importação). Os Estados possuíam competência para a instituição do ICMS e os Municípios, do ISSQN, competindo ao Distrito Federal a cumulação dos impostos de competência estadual e municipal. Esse modelo de tributação sobre o consumo em que todos os entes tinham competência para a instituição de tributo acabou por resultar em um sistema normativo altamente complexo, com legislação federal, de todos os Estados e de todos os Municípios brasileiros incidentes sobre a produção e o consumo de bens e serviços. Isso tudo acarretou um aumento no chamado “custo de conformidade” que o sujeito passivo da obrigação tributária precisava arcar para manter regular a sua situação fiscal. Era necessária a contratação de pessoal especializado, conservação de documentos fiscais, preenchimento de declarações, retenção de tributos, tudo isso era somado a carga tributária propriamente dita. Tal fato também afetava a integração do Brasil ao comércio internacional. Os demais países entendiam que havia falta de transparência no tratamento tributário dado às importações de mercadorias e serviços, o que acabava por dificultar esse comércio (Alexandre, 2024b).

Em razão disso, buscava-se, há muito tempo, a modificação desse sistema de tributação, mas apenas a partir de junho de 2023 que o cenário passou a mudar. Isso por que a Câmara dos Deputados fez um substitutivo na PEC 45/2019 incluindo diversos mecanismos da PEC 110/2019 que tramitava no Senado Federal. A principal contribuição da PEC 110/2019 foi a inclusão do modelo “IVA dual” que era composto por uma contribuição sobre bens e serviços, de competência da União e de um imposto sobre bens e serviços de competência simultânea dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O que acabou por possibilitar a aprovação da PEC

45 e a promulgação, em 20 de dezembro de 2023, da Emenda Constitucional 132/2023 (Alexandre, 2024b).

A Emenda Constitucional 132/2023 realizou profundas modificações no Sistema Tributário Nacional, sendo conhecida como “Reforma Tributária”. Em especial, as modificações ocorreram nos tributos que possuem como base econômica tributada a produção e circulação de bens, chamada de tributação sobre o consumo (Alexandre, 2024a).

Essa Emenda Constitucional, embora aprovada em 20 de dezembro de 2023 e com grande parcela entrando em vigor na data da sua publicação, existe um período de transição, sendo que para os contribuintes esse período será de 2026 a 2033 e para os entes federados será de 2029 a 2077 (Alexandre, 2024a).

Ou seja, até que se inicie esse período de transição, o Sistema Tributário se mantém como era antes da aprovação da Emenda Constitucional.

Embora os efeitos da mudança não estejam sendo sentidos na prática, importante conhecer as mudanças ocorridas na legislação a fim de entender as alterações no sistema tributário que podem ter impacto na receita pública dos Municípios e, por consequência, nas políticas públicas por eles desenvolvidas na busca da efetivação do desenvolvimento sustentável das cidades na forma prevista no objetivo 11 da Agenda 2030.

Passa-se agora a analisar as modificações trazidas pela Emenda Constitucional 132/2023, em especial as que podem ter impacto na receita pública dos Municípios.

Dos tributos Municipais, o que mais terá impacto com a Reforma Tributária será o ISSQN (Alexandre, 2024a).

O artigo 156 da Constituição Federal, disciplina a competência dos Municípios para instituir o ISSQN da seguinte forma (Brasil, 1988).

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...]

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

[...]

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Com finalidade essencialmente arrecadatória, o ISSQN é lançado, na maioria dos casos, por homologação. A fim, de evitar a guerra fiscal entre os Municípios, a Constituição atribuiu a Lei Complementar a fixação das alíquotas máxima e mínima e a regulamentação das isenções, incentivos e benefícios fiscais, bem como a definição dos serviços em que incide o tributo. Assim, o fato gerador do ISSQN é a prestação dos serviços enumerados na lista anexa da Lei Complementar 116/2003, sendo, em regra, devido ao Município do local do estabelecimento do prestador, salvo nos casos de construção civil e edificações, nos quais o tributo é recolhido no local da prestação. O sujeito passivo do tributo é o prestador do serviço (Mazza, 2024).

A Lei Complementar 116/2003 definiu o fato gerador do ISSQN no seu artigo 1º e no artigo 2º apresentou hipóteses de não incidência (Brasil, 2003).

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

§ 1º O imposto incide também sobre o serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País.

§ 2º Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa, os serviços nela mencionados não ficam sujeitos ao Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ainda que sua prestação envolva fornecimento de mercadorias.

§ 3º O imposto de que trata esta Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço.

§ 4º A incidência do imposto não depende da denominação dada ao serviço prestado.

Art. 2º O imposto não incide sobre:

I – as exportações de serviços para o exterior do País;

II – a prestação de serviços em relação de emprego, dos trabalhadores avulsos, dos diretores e membros de conselho consultivo ou de conselho fiscal de sociedades e fundações, bem como dos sócios-gerentes e dos gerentes-delegados;

III – o valor intermediado no mercado de títulos e valores mobiliários, o valor dos depósitos bancários, o principal, juros e acréscimos moratórios relativos a operações de crédito realizadas por instituições financeiras.

Parágrafo único. Não se enquadram no disposto no inciso I os serviços desenvolvidos no Brasil, cujo resultado aqui se verifique, ainda que o pagamento seja feito por residente no exterior.

A base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço e a sua alíquota pode ser fixa, constituindo um valor fixo independente do preço do serviço, ou variável de 2% a

5% do preço do serviço. Essa alíquota é estabelecida pela legislação de cada Município dentro desses patamares estabelecidos. No caso de alíquota fixa, que é aplicada em determinados serviços prestados por sociedades, ela será calculada de acordo com o número de profissionais habilitados (Kfour Jr., 2018).

Para evitar conflitos de competência entre os Municípios a Lei Complementar 116/2003, em seu artigo 3º determina que o fato gerador do tributo se considera ocorrido “no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador” (Brasil, 2003), exceto nas 25 hipóteses dispostas em seus incisos. Assim, nos serviços prestados à distância o tributo é recolhido no local do estabelecimento ou domicílio do prestador.

Essa regra tem o condão de resolver alguns conflitos de competência existente entre os municípios, “pois o serviço, como tem natureza ‘imaterial’, é às vezes realizado em mais de um Município” (Machado Segundo, 2024, p. 270).

Dentre os impostos de competência municipal o ISSQN é o que possui maior potencial da arrecadação aos cofres públicos. Todavia, essa arrecadação está condicionada a capacidade econômica dos Municípios. Apenas os Municípios mais desenvolvidos é que conseguem efetivar sua autonomia financeira com a arrecadação do ISSQN (Mendes, 2016).

Outro tributo que possui grande impacto na arrecadação dos Municípios e será impactado pela reforma é o ICMS. Isso porque, como já visto no capítulo anterior, embora seja um imposto de competência dos Estados, possui uma grande parcela que é repassada aos Municípios, em muitos casos trazendo uma receita maior até do que impostos diretos dos entes municipais.

Incidente sobre a circulação de mercadorias, O ICMS é um tributo estadual “que encerra a ideia de colocar a mercadoria num processo de distribuição rumo ao consumidor final, através de sucessivas operações mercantis” (Koch, 2017, p.22).

Pode-se perceber que a sua incidência se dá sobre a manifestação de riqueza decorrente das diversas etapas de comercialização das mercadorias. Trata-se de circulação econômica da mercadoria, com mudança de titularidade, tendo em vista que a mera circulação física sem alteração da titularidade não é hipótese de incidência do tributo. Além da circulação de mercadorias, são hipóteses de incidência do ICMS os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Koch, 2017).

O ICMS pode ser considerado o imposto mais importante dos Estados, tendo em vista que é responsável pela maior parte da arrecadação desses entes (Costa, 2024b, p. 366) e é, também, o mais complexo, em razão da vasta legislação de regência, acrescida de inúmeras portarias, ordens normativas, resoluções e jurisprudências administrativas e judiciais. Em geral essas regras visam regular a guerra fiscal existente entre os Estados (Koch, 2017).

As suas alíquotas são definidas pelos Estados-membro, mas, a fim de evitar a guerra fiscal, a Constituição Federal prevê a possibilidade de o Senado Federal, por resolução, estabelecer as alíquotas mínimas e máximas nas operações internas (artigo 155, §2º, inciso V, alíneas “a” e “b”), determina que o Senado estabeleça as alíquotas interestaduais e de exportação e define que, salvo deliberação em contrário, as alíquotas internas não poderão ser inferiores às previstas nas operações interestaduais (Alexandre, 2024a).

A alíquota interestadual foi fixada pela resolução do Senado Federal nº 22/1989 em 12%, salvo se a origem da mercadoria seja um dos 6 Estados mais desenvolvidos (SP, RJ, MG, PR, SC e RG) e o destino seja Estado que não faça parte desse grupo, nesse caso a alíquota interestadual foi fixada em 7%. Essa regra foi estabelecida para reduzir as desigualdades socioeconômicas entre as regiões do país (Alexandre, 2024a).

Segundo o critério de repartição de receitas tributárias, dos valores arrecadados pelos Estados com o ICMS, 25% deverão ser repartidos com os Municípios dele integrantes. Essa repartição se dá da seguinte forma (artigo 158, §1º, incisos I e II da Constituição Federal):

- I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (Brasil, 1988).

Ou seja, 65% do valor distribuído aos Municípios deve respeitar a regra da origem da mercadoria. Por essa regra, cada Município receberá o repasse de ICMS levando em conta a diferença entre o valor das mercadorias e serviços adquiridos e o valor das mercadorias e serviços vendidos por cada estabelecimento contribuinte

estabelecido em seu território (Harada, 2021). Os Estados podem, ainda, por lei própria, disciplinar a forma de distribuição de 25% dos valores que devem ser repassados para os Municípios, da forma que lhes aprouver. Os outros 10% devem ser distribuídos, ainda por lei própria dos Estados, mas “com base em indicadores de melhorias nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos” (Brasil, 1988).

O IPI, de competência federal, incidente sobre produtos industrializados, embora não possua a mesma importância do ICMS na arrecadação direta dos Municípios, ainda assim tem a sua importância, tendo em vista que boa parte da sua arrecadação é repassada aos Municípios via Fundo de Participação dos Municípios (Alexandre, 2024a).

O artigo 46, parágrafo único, do Código Tributário Nacional o define como “o produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade, ou o aperfeiçoe para o consumo” (Brasil, 1966). Nas palavras de Regina Helena Costa, (2024b, p. 351) “produto industrializado é o que se faz para vender”.

Além de seu caráter arrecadatário, o IPI possui, também, um caráter extrafiscal, havendo tratamento diferenciado a depender da essencialidade do produto (Costa, 2024b).

Em que pese se um imposto federal, a arrecadação do IPI é destinada a diversos fundos a serem partilhados com os demais entes da federação. Do total arrecadado pela União, 25,5% são destinados ao Fundo de Participação dos Municípios e serão partilhados com os Municípios. Outros 10% são destinados aos Estados com a determinação de que repassem 25% desse valor aos Municípios na mesma forma em que partilhado o ICMS (Alexandre, 2024a).

Com a Reforma Tributária, após o período de transição, o ISSQN e o ICMS serão extintos e o IPI, embora não extinto, terá sua alíquota zerada, tendo como único propósito o de “assegurar o diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus” (Alexandre, 2024a, p. 865). Apenas os produtos similares aos produzidos no Polo Industrial de Manaus manterão alíquotas diferentes de zero para o IPI (Alexandre, 2024b). Além disso, serão extintas, também, as contribuições do PIS e da COFINS, de competência federal e que não possuem relevância para a arrecadação dos Municípios. Em substituição a esses tributos, serão criados outros 3 tributos, a CBS, o IBS e o IS (Alexandre, 2024b).

A Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, tem como função substituir as contribuições do PIS e da COFINS extintas e, assim como as contribuições extintas, não possui relevância para a arrecadação dos Municípios (Alexandre, 2024a).

O Imposto Seletivo (IS), também de competência da União, será criado por lei complementar para desempenhar uma função extrafiscal, antes desempenhada pelo IPI. A ideia dessa extrafiscalidade é minimizar os efeitos negativos produzidos pela produção e consumo de certos bens e serviços que acabam por impactar negativamente terceiros alheios à produção e ao consumo. A cobrança do tributo é uma alternativa a sua proibição (Alexandre, 2024b).

Com base nessa justificativa, a Emenda Constitucional nº 132/2023 acrescentou o inciso VIII no artigo 153 da Constituição Federal prevendo a instituição, por parte da União de um imposto sobre a “produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente”, a ser disciplinado por lei complementar (Brasil, 1988), chamado pela doutrina especializada de “Imposto do Pecado” (Alexandre, 2024b, p. 36).

Os fatos geradores que serão tributados por esse imposto, as bases de cálculo, alíquotas, os sujeitos passivos do tributo, todas essas questões serão disciplinadas por lei complementar, todavia, a própria Emenda Constitucional já incluiu a necessária incidência do imposto sobre a extração de recursos naturais, neles incluída a extração de minérios, de petróleo e gás, com teto de alíquota pré-definido em 1% do valor de mercado no produto extraído. Por outro lado, foram excluídos da incidência a energia elétrica e os serviços de telecomunicações (Alexandre, 2024b).

Embora o IS seja um tributo federal, a maior parte da sua arrecadação será destinada aos Estados e Municípios (60%). Essa distribuição tem como fundamento a compensação de parte das perdas que esses entes terão com a extinção do IPI (Alexandre, 2024b).

Assim, a repartição do tributo disciplinada na Constituição Federal (Brasil, 1988) segue a mesma regra aplicada ao IPI, qual seja:

- a) 21,5% destinados ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (artigo 159, inciso I, alínea “a” da CF);
- b) 22,5% destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (artigo 159, inciso I, alínea “b”, da CF);

- c) 3% destinados à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (artigo 159, inciso I, alínea “c”, da CF);
- d) 1% destinado ao Fundo de Participação dos Municípios, sendo entregue no 1º decênio do mês de dezembro de cada ano (artigo 159, inciso I, alínea “d”, da CF);
- e) 1% destinado ao Fundo de Participação dos Municípios, sendo entregue no 1º decênio do mês de julho de cada ano (artigo 159, inciso I, alínea “e”, da CF);
- f) 1% destinado ao Fundo de Participação dos Municípios, sendo entregue no 1º decênio do mês de setembro de cada ano (artigo 159, inciso I, alínea “f”, da CF);
- g) 10% destinados aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados por eles realizadas (artigo 159, inciso II, da CF). 25% desse valor devem ser repassados aos Municípios seguindo a mesma regra de repasse do IBS que será estudado mais adiante (artigo 159, § 3º, da CF).

Essa regra de distribuição do IS busca manter a base da repartição de receitas, evitando a perda de arrecadação pelos entes federativos. Ocorre que, muito provavelmente, a soma da arrecadação do IS com o novo IPI (incidente apenas sobre os produtos similares aos produzidos no Polo Industrial de Manaus) será inferior à arrecadação do IPI pré-reforma. Isso porque a quantidade de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente deve ser bem menor que a quantidade de produtos industrializados que não serão mais tributados pelo IPI a partir de 2027 (Alexandre, 2024b).

Por esse motivo, a Emenda Constitucional 132/2023 trouxe no seu artigo 7º uma espécie de garantia contra a diminuição dos valores repartidos, prevendo que a União deverá compensar eventual redução no montante dos valores repassados aos Estados, aos Municípios e aos Fundos relativos à diminuição da arrecadação com o IS e o novo IPI em relação ao que era arrecadado com o IPI antes da Reforma, tendo como base a média dos recursos transferidos entre os anos de 2022 e 2026, atualizados. (Brasil, 2023c).

Pode-se entender, então, que as mudanças realizadas pela Emenda Constitucional 132/2023, em relação à modificação do IPI, assim como a criação da CBS e a extinção do PIS e da COFINS, não terão um impacto tão significativo na arrecadação dos Municípios brasileiros.

O mesmo não se pode dizer em relação à criação do IBS e extinção do ICMS e do ISSQN.

Conforme já estudado, a arrecadação com ISSQN e o repasse do ICMS dos Estados para os Municípios são duas das principais fontes de arrecadação dos Municípios brasileiros de maneira que a extinção deles e a criação do IBS podem impactar significativamente na arrecadação dos Municípios, seja positiva ou negativamente.

Agora se analisará as modificações realizadas pela Emenda Constitucional 132/2023 em relação a esses tributos dando ênfase na potencialidade de afetar a arrecadação dos Municípios.

O IBS, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios e a CBS de competência da União, serão instituídos pela mesma lei complementar nacional e terão estruturas idênticas em relação aos seus principais aspectos, dentre eles, o fato gerador, a base de cálculo, as hipóteses de incidência, os sujeitos passivos (inclusive nos casos de responsabilidade tributária), as imunidades, os regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, bem como as regras de não cumulatividade e creditamento, fazendo com que o contribuinte possa chegar ao valor final da carga tributária simplesmente somando as suas alíquotas (Alexandre, 2024b). Boa parte da regulamentação do IBS foi remetida para ser disciplinada por lei complementar (Enzweiler, 2024).

Conforme disciplinado no artigo 156-A, § 1, da Constituição Federal, o IBS “incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços” (inciso I) e também incidirá “sobre a importação de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou de serviços realizada por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja sujeito passivo habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade” (inciso II), mas não incidirá sobre as exportações, sendo garantido ao exportados a manutenção e aproveitamento dos créditos das operações anteriores (inciso III), inclusive na aquisição de bens de capital (§ 5º, inciso V) (Brasil, 1988).

O imposto terá “legislação única e uniforme em todo o território nacional” (inciso IV), mas “cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica” (inciso V), sendo ela “a mesma para todas as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços”, salvo nas hipóteses em que a própria Constituição prever de maneira diversa (inciso VI), de maneira que a cobrança se dará “pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação” (inciso VII). Ele será não cumulativo (inciso VIII) e não integrará sua própria base de cálculo (inciso IX). Além disso, os entes federativos não poderão criar hipóteses de

“concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação”, ressalvados os previstos na Constituição (inciso X) (Brasil, 1988).

A instituição do IBS por lei complementar nacional impossibilita que os Estados e Municípios possam legislar sobre esses aspectos mais relevantes do tributo, sendo que a única ressalva se refere à definição das respectivas alíquotas. Essa regra tem a finalidade de impedir que a utilização de concessões e benefícios fiscais acabem por deflagrando uma guerra fiscal, como era comum no modelo anterior, especialmente em relação ao ICMS (Alexandre, 2024b).

A forma como redigido o inciso I do artigo acima citado tenta encerrar uma discussão acerca do alcance do conceito de serviços para fins de tributação, ao referir-se a “bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços” o constituinte utilizou-se de previsão tão ampla que afasta qualquer hipótese de discussão com era no caso da locação de bens móveis que não incidia nem ISSQN nem ICMS. O STF tinha o entendimento de que não era mercadoria, logo não caberia ICMS e não era obrigação de fazer, mas mera obrigação de dar, não podendo ser enquadrado como serviço. Por esse motivo, também, foi modificada a expressão “mercadoria” pelo vocábulo “bem” que possui alcance mais amplo (Alexandre, 2024b, p. 59).

São bens as coisas que possuem valor economicamente aferível, tendo em vista a satisfação de alguma necessidade e a suscetibilidade de apropriação individual; já as mercadorias compõem um subconjunto dos bens, englobando somente os que estão em circulação comercial com intuito de lucro (Alexandre, 2024b, p. 59).

Ainda, o § 8º do artigo 156-A da Constituição autoriza que a lei complementar estabeleça “o conceito de operações com serviços, seu conteúdo e alcance, admitida essa definição para qualquer operação que não seja classificada como operação com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos”, fazendo com que o conceito de serviços seja residual e possa alcançar tudo que não esteja incluído no conceito de “bens” ampliando ao máximo o alcance do imposto (Brasil, 1988).

O primeiro ponto de significativa modificação na arrecadação dos Municípios em relação ao IBS refere-se à modificação na forma de tributação da origem para o destino. O ISSQN e o ICMS são tributos arrecadados pelos entes públicos em que situados os fornecedores dos bens e serviços (tributação na origem),

enquanto o IBS será arrecadado pelo ente público em que localizado o adquirente (tributação no destino) (Alexandre, 2024a).

A tributação na origem tinha como objetivo premiar o ente que “teoricamente teve a competência de propiciar o ambiente necessário ao empreendimento”. Além do que, eventuais efeitos ambientais e o uso de recursos naturais, de infraestrutura e dos serviços públicos na produção são sentidos no local em que produzidos os bens ou prestados os serviços. Por outro lado, essa forma de tributação tende a gerar uma guerra fiscal entre os entes públicos, o que, historicamente, é muito comum no Brasil. Outro ponto negativo de destaque da tributação na origem é a agravamento das desigualdades sociais e regionais. Isso porque os Estados e Municípios mais desenvolvidos e mais industrializados são os que produzem a maior parte dos bens e serviços consumidos fazendo com que os recursos sejam direcionados aos entes que já possuem mais recursos, o que acaba por agravar a desigualdade (Alexandre, 2024b, p. 104).

Por outro lado, a tributação no destino estipulada no IBS tende a acabar com a guerra fiscal, porque o que importa para a tributação é o local em que estiver domiciliado o adquirente do bem ou serviço. Ainda, essa forma de tributação tende a diminuir as desigualdades sociais e regionais por direcionar os tributos de forma mais igualitária e proporcional à população de cada local, cabendo a lei complementar estabelecer de maneira clara e detalhada o local de destino nas mais variadas operações sujeitas ao imposto. Mas a regra de transição é bastante lenta, começando no ano de 2029 e finalizando no ano de 2077. Isso para possibilitar que os entes que terão diminuição na sua arrecadação possam se adaptar à nova realidade (Alexandre, 2024b).

Outro ponto de significativa modificação na arrecadação dos Municípios refere-se a forma como será realizada transferência da cota-parte do IBS pertencente aos Estados em favor dos Municípios nele estabelecidos. Nas palavras de Ricardo Alexandre e Tatiane Costa Arruda (2024b, p. 116) “nesse ponto, reside a mais autêntica novidade no esquema de repartição direta”.

No ICMS o repasse de 25% dos valores arrecadados pelos Estados seguia 2 regras distintas previstas no artigo 158, § 1º, da Constituição, a primeira de repasse de 65% de acordo com o valor adicionado nas operações (regra da origem) e a segunda de repasse de 35% de acordo com o que dispuser a lei de cada Estado da Federação, sendo que essa lei tem que prever que ao menos 10% observem os

indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem, como já estudado (Alexandre, 2024b).

Já no IBS, o § 2º do mesmo artigo 158 da Constituição (Brasil, 1988), inserido pela Emenda Constitucional 132/2023, define 4 regras a serem seguidas pelos Estados para o repasse dos 25% da cota-parte do IBS que eles arrecadarem, quais sejam:

- I - 80% (oitenta por cento) na proporção da população;
- II - 10% (dez por cento) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual;
- III - 5% (cinco por cento) com base em indicadores de preservação ambiental, de acordo com o que dispuser lei estadual;
- IV - 5% (cinco por cento) em montantes iguais para todos os Municípios do Estado (Brasil, 1988).

Ou seja, a maior parte dos valores repassados deve ser proporcional a população de cada Município (80%), não havendo mais regra de repasse em relação a origem do bem ou produto. A mesma regra dos 10% com base nos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem existente no ICMS foi mantida para o repasse do IBS, com a ressalva de que esse percentual é fixo, enquanto na regra do ICMS esse percentual era o mínimo, podendo os Estados preverem percentual maior. Por fim, os percentuais de 5% com base em indicadores ambientais e de 5% igualmente a todos os Municípios foram inovações trazidas pela Emenda Constitucional que, com isso, limitou em muito a discricionariedade dos Estados no repasse desses valores aos Municípios deles integrantes que “ficou restrita à definição dos indicadores educacionais e ambientais” (Alexandre, 2024b, p. 119).

Enquanto a cota-parte do ICMS é calculada, majoritariamente, com base no critério do valor agregado nas operações de circulação de mercadorias e de prestação de serviços realizadas nos territórios dos Municípios, a cota-parte do IBS observa, sobretudo, o critério populacional, que convive com outros critérios de repartição de parcelas menores, relacionados à promoção do ensino de qualidade, preservação do meio ambiente e distribuição igualitária entre os Municípios (Alexandre, 2024b, p. 119).

Por fim, o último ponto de destaque em relação ao impacto da Reforma na arrecadação dos Municípios é a questão da competência para arrecadar a cota-parte do IBS que pertence aos Municípios.

Isso porque na regra do ISSQN os Municípios tinham, em regra, a competência de arrecadar o tributo apenas em relação aos serviços prestados por pessoas ou empresas estabelecidas ou domiciliadas em seu território, nos termos do artigo 3º da Lei Complementar 116/2003 (Brasil, 2003).

No caso do IBS, as hipóteses de incidência do IBS são muito maiores do que as do ISSQN que se limitavam aos serviços elencados na lista anexa da Lei Complementar 116/2003. O IBS, além de incidir sobre todos os serviços, também incidirá sobre todos os bens comercializados. Além disso, como já vimos, no IBS observa-se a regra do destino. Assim, a cota parte do tributo pertencente aos Municípios será recolhida em favor do Município em que está estabelecido ou domiciliado adquirente do bem ou o tomador do serviço. O Município arrecadará o IBS em relação a todos os serviços prestados a pessoas estabelecidas ou domiciliadas em seu território, mas, também, em relação a todos os bens ali comercializados.

As regras para definir o local de destino de cada uma das operações sujeitas ao imposto foi delegada a lei complementar, devendo, a legislador definir de maneira clara e detalhada, com segurança jurídica, o local de destino de cada operação que será também o local de arrecadação do tributo, a fim de evitar conflitos na esfera administrativa e judicial (Alexandre, 2024b).

Nesse sentido estabeleceu o inciso IV do § 5º do artigo 156-A da Constituição.

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

[...]

§ 5º Lei complementar disporá sobre:

[...]

IV - os critérios para a definição do destino da operação, que poderá ser, inclusive, o local da entrega, da disponibilização ou da localização do bem, o da prestação ou da disponibilização do serviço ou o do domicílio ou da localização do adquirente ou destinatário do bem ou serviço, admitidas diferenciações em razão das características da operação (Brasil, 1988).

Para operacionalizar a gestão do IBS que possui competência compartilhada entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, o artigo 156-B da Constituição prevê a criação de um Comitê Gestor do IBS, que terá “competências de natureza administrativa, e não político-legislativas, mas fundamentais para a definição dos contornos do tributo” (Alexandre, 2024b, p. 108).

Trata-se de uma gestão conjunta do IBS pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com representação paritária e assegurada a alternância na presidência do Comitê entre os Estados e Municípios, figurando o Distrito Federal nos dois lados do Comitê (atua como Estado e como Município). Esse Comitê terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira (artigo 156-B, § 1º, da CF). Ele terá natureza de autarquia multifederativa, integrando a administração indireta de todos os Estados e Municípios, incluindo o Distrito Federal (Alexandre, 2024b).

Nos termos do artigo 156-B da Constituição, esse Comitê terá competência para:

- I - editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto;
- II - arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - decidir o contencioso administrativo.

Ou seja, todos os valores referentes ao IBS serão inicialmente arrecadados pelo Comitê Gestor que, na sequência realizará a distribuição aos Estados e Municípios. Após essa distribuição os Estados repassarão 25% dos valores a eles pertencentes aos Municípios do seu respectivo território, na forma disciplinada no artigo 158, § 2º da Constituição.

Em relação às alíquotas do imposto, embora os entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) possam fixar suas alíquotas do IBS, o artigo 156-A, em seu § 1º, inciso XII, definiu que uma “resolução do Senado Federal fixará alíquota de referência do imposto para cada esfera federativa” que será aplicada nos casos de o ente federativo não ter estabelecido sua própria alíquota, na forma disciplinada na lei complementar (Brasil, 1988).

Essa alíquota de referência fixada pelo Senado Federal tem um triplo objetivo (Alexandre, 2024b, p. 62):

- a) Estabilizar a arrecadação da tributação do consumo durante as fases de transição do antigo para o novo;
- b) operacionalizar a transição do regime de tributação na origem para o de tributação no destino;
- c) possibilitar o funcionamento das travas ao aumento da carga tributária.

A transição para o novo regime de tributação segue regras distintas para cada tributo e, também, em relação a posição de cada um na obrigação tributária.

Em 2026 inicia-se a cobrança do IBS e da CBS com alíquotas-teste de 0,1% para o IBS e 0,9% para a CBS. O objetivo dessa cobrança é colher informações para subsidiar a fixação da alíquota de referência pelo Senado Federal a partir do ano de 2027. Essa arrecadação do IBS no ano de 2026 não será distribuída aos Estados e Municípios, sendo utilizada integralmente para o financiamento do Comitê Gestor e para compor o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais, nos termos do artigo 125, § 3º, do ADCT (BRASIL, 1988). Em relação ao contribuinte, o valor recolhido a título de IBS e CBS no ano de 2026 poderá ser compensado com o valor devido a título de PIS e COFINS (Alexandre, 2024b).

No ano de 2027 inicia-se a cobrança do IS e da CBS, não mais com alíquota-teste e sim de forma plena, em contrapartida, extingue-se o PIS e a COFINS, bem como modifica-se o IPI na forma já estudada, mantendo-se a alíquota do IBS em 0,1%. A partir de 2029 inicia uma gradual redução do ICMS e do ISSQN sendo substituídos pelo aumento da cobrança do IBS, já com as alíquotas fixadas pelos Estados e Municípios, até o ano de 2032. A partir de 2033 o IBS já estará totalmente implantado do ponto de vista do contribuinte, com a simultânea extinção do ICMS e do ISSQN (Alexandre, 2024b).

Para fins de arrecadação dos entes credores essa transição será mais lenta, tendo por objetivo, de um lado, manter o nível da carga tributária sem aumento e, de outro lado, suavizar a queda da receita dos entes que perderão com a Reforma. Assim, o período de transição ocorrerá de 2029 a 2077, para garantir que os entes prejudicados com a Reforma possam suavizar os efeitos da mudança para o regime de tributação no destino (Alexandre, 2024b).

Durante o período de transição, uma parte do valor arrecadado com o IBS, variável de acordo com o ano, apurada com base na alíquota de referência, será retida para distribuição entre os Estados, Municípios e Distrito Federal com a finalidade de manter a média de arrecadação anterior a reforma, conforme previsto no artigo 131 do ADCT (Brasil, 1988).

A alíquota de referência é um mecanismo essencial para garantir a estabilidade da carga tributária e da arrecadação de receitas durante todo o período de transição. A “trava bancária” ou “trava de referência” atua como um regulador, ajustando a alíquota de referência para manter a carga tributária constante, especialmente durante os primeiros anos de transição. Se as receitas arrecadadas

superarem os valores de referência, a alíquota de referência é reduzida para equilibrar a arrecadação (Alexandre, 2024b).

A Reforma Tributária realizou, ainda, pequenas modificações no IPVA e na COSIP que podem influenciar na arrecadação dos Municípios, embora em proporção menor do que as situação anteriormente apresentadas.

Isso porque a Reforma ampliou as hipóteses de incidência do IPVA ao incluir a propriedade de veículos automotores aquáticos e aéreos, em ampliação aos veículos automotores terrestres em que já incidia o tributo (artigo 155, § 6º, inciso III, da CF) (Brasil, 1988).

Assim como o ICMS e o IBS, embora seja um tributo estadual, existe a obrigação constitucional de repasse de metade dos valores arrecadados com o IPVA para os Municípios cujos proprietários sejam domiciliados em seus territórios (artigo 158, inciso III, da CF) (Brasil, 1988), de maneira que a ampliação das hipóteses de incidência do imposto poderá acarretar um maior repasse da arrecadação do mesmo para os Municípios, em especial para os Municípios que possuem grande frota aérea ou naval.

Por outro lado, as imunidades específicas previstas nas alíneas do inciso III do § 6º do artigo 155 da Constituição poderão esvaziar sobremaneira as novas hipóteses de incidência acrescidas (Alexandre, 2024b).

Em relação a COSIP, o artigo 149-A da Constituição Federal foi modificado pela Emenda Constitucional nº 132/2023 para incluir nas hipóteses de incidência da contribuição “o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos” (Brasil, 1988), ampliando a hipótese de custeio do serviço de iluminação pública já existente, o que poderá acarretar, de um lado o aumento da carga tributária dos contribuintes e de outro o aumento da arrecadação dos Municípios que poderão se utilizar da contribuição para financiar a implementação de sistemas de monitoramento com a finalidade de ampliar a segurança das vias públicas.

Essas são as principais modificações da Reforma Tributária no tocante a arrecadação dos Municípios. Outras modificações realizadas pela Reforma como a tentativa de simplificação da norma tributária, fazendo com que ela seja mais facilmente compreendida pelos contribuintes; a inclusão de maior transparência na carga tributária incidente sobre bens e serviços; regras de justiça distributiva; regras de proteção ambiental na legislação tributária; dentre outras, poderão influenciar

indiretamente na arrecadação dos Municípios e até mesmo diretamente na consecução dos ODS's, mas não foram esmiuçados no presente trabalho em razão da subjetividade de avaliação dos impactos que ultrapassaria o escopo deste trabalho.

Em suma, a ideia central da Reforma Tributária era eliminar a cumulatividade da tributação sobre o serviço e corrigir outras ineficiências do sistema tributário, mas com a intenção de ter impacto neutro no total da carga tributária e, também, na distribuição vertical das receitas entre União, Estados e Municípios (Gobetti; Orair; Monteiro, 2023).

Ou seja, não se buscou com a Reforma Tributária o aumento ou a diminuição da carga tributária nem mesmo a modificação vertical da arrecadação entre os entes federados.

Apesar dessa neutralidade vertical, vão ocorrer profundas modificações na distribuição horizontal das receitas entre os Estados e entre os Municípios, em especial pela unificação do ICMS com o ISSQN formando o IBS e com a modificação da destinação do recurso da arrecadação da origem para o destino (Gobetti; Orair; Monteiro, 2023).

Ainda que a carga tributária se mantenha igual e a média de arrecadação entre os Estados e entre os Municípios se mantenha na mesma, entre os Municípios vai haver aqueles que terão um aumento da arrecadação e, em contrapartida, terão aqueles que vão diminuir a arrecadação. O mesmo ocorre entre os Estados.

Passa-se agora a analisar o possível impacto da Reforma Tributária na arrecadação do Município de Criciúma e consequentes efeitos na consecução do ODS 11.

4.2 OS POSSÍVEIS IMPACTOS DA APROVAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA NA CONSECUÇÃO DO ODS – 11 PELO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

O Município de Criciúma está localizado no sul do Estado de Santa Catarina e do Brasil, entre a Serra Geral e o Oceano Atlântico, com característica geográfica de depressão. É a chamada Depressão da Zona Carbonífera Catarinense. Possui clima subtropical e está situado no bioma Mata Atlântica (embora esse bioma já esteja praticamente extinto no território do Município) (Silva, 2020).

Sua fundação ocorreu em 06 de janeiro de 1880 com a chegada dos primeiros imigrantes e emancipou-se do Município de Araranguá no ano de 1925, emergindo a categoria de cidade. A sua origem está ligada a imigração, em especial a italiana, a africana (originalmente trazida com mão de obra escrava), a polonesa, a alemã, a espanhola, a portuguesa e a árabe. Nos últimos anos, novos povos chegaram ao Município, dentre eles destacam-se os Haitianos, muito em razão do terremoto que devastou aquele país (Silva, 2020).

A área do Município é de 234,865 Km² e possui uma população de 214.493 pessoas, de acordo com o Censo de 2022, tendo uma densidade demográfica de 913,26 habitantes por quilometro quadrado e área urbanizada de 64,62 Km² (segundo Censo de 2019). Ele está situado na Região Geográfica Imediata de Criciúma, composta por 13 Municípios, incluindo Criciúma que é o centro urbano mais populoso e desenvolvido da região. Ele pode ser considerado um Município urbano, tendo em vista que possui 64,62 Km² de área urbana, figurando entre os cem Municípios com maior taxa de urbanização do país (IBGE, 2022).

Em alguns aspectos o Município de Criciúma possui bons índices se comparado aos demais Municípios do país segundo dados do IBGE, mas há questões preocupantes que devem ser observadas para que se consiga melhorar o desenvolvimento sustentável do Município. A porcentagem da população que se encontra ocupada corresponde a 45,31%, colocando o Município na posição de nº 208 do país (entre os 10% dos Municípios com maior porcentagem da população ocupada) (2022). O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 2,6 salários-mínimos, o que também coloca o Município em um bom cenário a nível nacional, na posição 415 (IBGE, 2022).

Por outro lado, na educação e na economia os resultados não são tão satisfatórios. O Município não figura nem entre os mil municípios com melhor taxa de

escolarização de crianças e jovens entre 6 e 14 anos de idade, ocupando a posição 1288 (IBGE, 2010). O mesmo ocorre com a economia, na qual o PIB per capita é de R\$ 45.871,13, deixando o Município na posição 1126 (IBGE, 2021), inda que seja a 8ª economia do Estado, levando por base o total de receitas brutas realizadas (IBGE, 2023).

Em relação ao meio ambiente, o Município possui um bom índice de esgotamento sanitário (91,7%) mas apenas 31% de urbanização das vias públicas e possuía, no ano de 2010, 41.115 pessoas expostas ao risco, sendo o 31º Município com maior porcentagem da população exposta aos riscos climáticos, como inundações, enxurradas, erosões, deslizamentos etc. (IBGE, 2010).

Segundo Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR), desenvolvido pelo Instituto Cidades Sustentáveis, que é um instituto que atua para auxiliar o desenvolvimento sustentável das cidades no Brasil, efetuando a avaliação do desenvolvimento sustentável dos Municípios brasileiros e o cumprimento dos objetivos e metas traçadas na Agenda 2030, o Município de Criciúma possui uma pontuação geral de 54,63 de 100 pontos possíveis e está na posição 590 entre as cidades 5570 cidades brasileiras, tendo um nível de desenvolvimento sustentável considerado médio. Em relação ao ODS – 11, o Instituto aponta que o Município de Criciúma precisa avançar muito em relação a implementação de equipamentos esportivos e, também, deve ter especial atenção em relação ao número de mortes no trânsito. Por outro lado, tem um baixo índice de domicílios em favelas e um baixo percentual de população de baixa renda com necessidade de deslocamento superior a uma hora para chegar ao trabalho (Instituto Cidades Sustentáveis, 2024).

Todos esses dados demonstram que o Município possui grandes desafios para alcançar o objetivo de desenvolvimento sustentável da cidade.

Para se alcançar esse objetivo é necessária a participação ativa do Poder Público por meio de políticas públicas que visem sua implementação, mas essas atribuições municipais não podem ser exercidas sem a atribuição de receitas conforme visto no capítulo segundo.

Passa-se, agora, a analisar a arrecadação do Município de Criciúma e as possíveis implicações da Reforma Tributária na consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

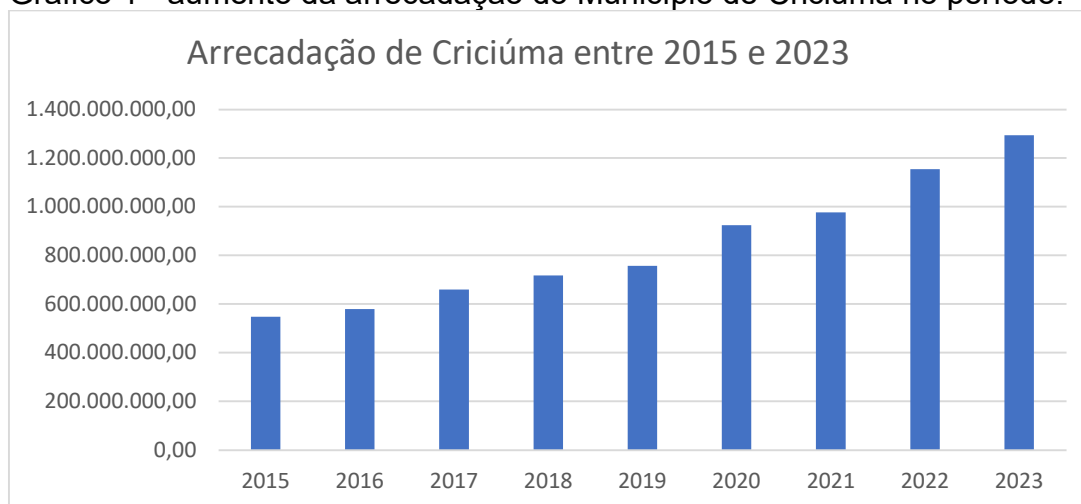
A grande maioria dos dados expostos a seguir foram retirados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), mais

precisamente do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Esse sistema é mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda, tendo por objetivo receber, validar, armazenar e disponibilizar os dados contábeis, fiscais e orçamentários de todos os entes da federação com a finalidade de manter a transparência das contas públicas, tornando possível acompanhar, com informações precisas e atualizadas, as contas públicas de todos os Municípios, Estados e até mesmo da União, sendo utilizado, inclusive pelos Tribunais e Contas e Ministério Público para fiscalização das contas públicas (STN, 2014).

Tendo por base esses dados, verifica-se que a arrecadação do Município de Criciúma teve um crescimento significativo entre os anos de 2015 e 2023 com crescimento líquido de aproximadamente 136%, chegando a uma arrecadação no ano de 2023 de R\$ 1.293.437.736,45, muito superior aos R\$ 548.023.489,39 arrecadados no ano de 2015 (STN, 2024) e, também, bem acima da inflação no período que foi de 52,19% (IBGE, 2024a).

No gráfico abaixo percebe-se bem o aumento da arrecadação do Município de Criciúma no período.

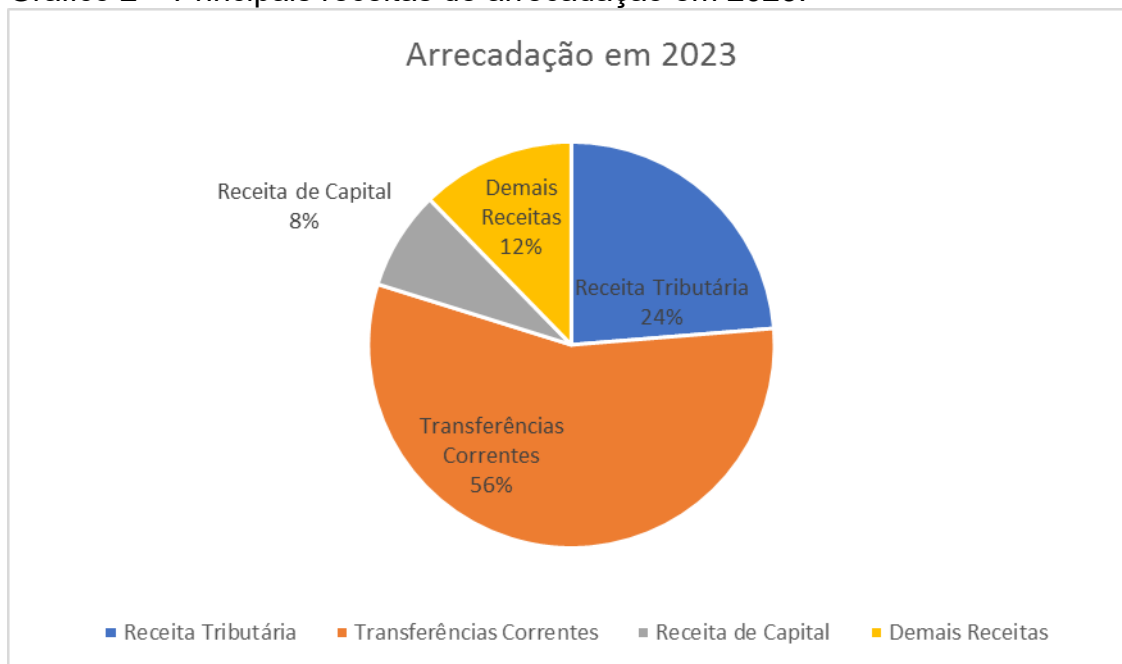
Gráfico 1 - aumento da arrecadação do Município de Criciúma no período.



Fonte: Dados obtidos pela pesquisa.

Nesse período, o Município teve como principais rubricas as receitas tributárias e as receitas decorrentes de transferências correntes. No ano de 2023 a receita tributária correspondeu a 24% da arrecadação e as transferências correntes compuseram 56% do total arrecadado, como se percebe no gráfico abaixo (STN, 2024).

Gráfico 2 – Principais receitas de arrecadação em 2023:



Fonte: Dados obtidos pela pesquisa.

Dentre as receitas tributárias destaca-se o ISSQN, tendo arrecadado no ano de 2023 o valor de R\$ 134.833.569,02, correspondente a 44% de toda a arrecadação tributária (STN, 2024).

Gráfico 3 – Receitas tributárias em 2023:



Fonte: Dados obtidos pela pesquisa.

Por fim, as transferências correntes abrangem a maior rubrica de arrecadação dos Municípios e dentre elas as maiores são a cota-parte de ICMS, que no ano de 2023 correspondeu a R\$ 128.530.854,46 e as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que no ano de 2023 foram de R\$ 198.931.353,84 (STN, 2024).

Como estudado no tópico anterior, as rubricas que terão maior impacto para a arrecadação dos Municípios com a Reforma Tributária são as do ISSQN e a cota-parte do ICMS que é repassada aos Municípios. Esses dois tributos que observam a regra de arrecadação na origem serão extintos e substituídos pelo IBS que observará a regra de arrecadação no destino e será subdividido em duas alíquotas, uma de competência dos Estados e outra de competência dos Municípios. Pode-se dizer grosso modo que o ICMS será substituído pela alíquota do IBS de competência dos Estados enquanto o ISSQN será substituído pela alíquota pertencente aos Municípios.

Para se verificar o impacto da Reforma Tributária na arrecadação do Município de Criciúma, necessário verificar primeiramente o seu impacto na arrecadação do Estado de Santa Catarina com a substituição do ICMS, com arrecadação na origem pela alíquota estadual do IBS com arrecadação no destino. Isso impactará diretamente no repasse do IBS para os Municípios do Estado, que

continua sendo de 25% da arrecadação já descontados os 20% destinados ao FUNDEB.

Um estudo elaborado por Sérgio Wulff Gobetti, pesquisador de carreira do IPEA, e Priscila Kaiser Monteiro, economista, publicado na Carta de Conjuntura do IPEA nº 60, divulgado em agosto de 2023, intitulado “Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas” (Gobetti; Monteiro, 2023, p. 1), em atualização a outro estudo realizado pelos autores em companhia de Rodrigo Octávio Orair, também pesquisador de carreira do IPEA cedido à Secretaria Extraordinária de Reforma Tributária, publicado na Carta de Conjuntura do IPEA nº 59, divulgado em maio de 2023, intitulado “Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária” (Gobetti; Orair; Monteiro, 2023, p. 1), ambos publicados antes mesmo da aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023, mas já tendo por base o texto que estava sendo debatido no Congresso Nacional e que posteriormente foi aprovado, verificou que a modificação da arrecadação do novo tributo no destino pode impactar significativamente na arrecadação de diversos estados brasileiros, em regra melhorando a arrecadação dos Estados mais pobres e, por consequência, piorando a arrecadação dos Estados mais ricos (Gobetti; Monteiro, 2023).

Tal estudo utilizou como dados populacionais o Censo do IBGE de 2022 e construiu sistema para calcular a participação de cada Estado e Município no consumo de bens do país, utilizando-se para tanto a estimativa de renda para cada uma das cidades brasileiras e da Pesquisa de Orçamento Familiar “para estimativas detalhadas de consumo e renda por Unidade da Federação (UF) e por faixa de renda” (Gobetti; Orair; Monteiro, 2023, p. 6), dados esses disponibilizados pelo IBGE.

Em conclusão, o estudo apontou que a Reforma Tributária causará um significativo impacto redistributivo das receitas “decorrentes da aplicação do princípio do destino e da substituição de alguns dos atuais critérios de distribuição de receitas, sobretudo na esfera municipal” (Gobetti; Orair; Monteiro, 2023, p. 13).

Embora em outros Estados o efeito poderá ser significativo, em relação ao Estado de Santa Catarina o estudo apontou que essa modificação da origem para o destino terá pouco impacto na arrecadação.

Os pesquisadores relataram que o Estado de Santa Catarina arrecadou no ano de 2022 um total de 38 bilhões e 300 milhões de reais, enquanto, se no mesmo período fossem aplicadas as regras da Reforma Tributária, o Estado arrecadaria 38 bilhões 358 milhões. Ou seja, o Estado de Santa Catarina teria um aumento de

arrecadação com a Reforma Tributária em 58 milhões no ano de 2022, cerca de 0,15% na sua arrecadação (Gobetti; Orair; Monteiro, 2023).

A maior perda terá o Estado de São Paulo por ser o maior produtor, com uma diminuição da sua arrecadação de pouco mais de 35 bilhões de reais. Todavia continuará sendo o Estado que mais arrecada, porquanto também é o Estado de maior consumo do país. Após a reforma o Estado de São Paulo ainda vai arrecadar anualmente, segundo o estudo, mais de 215 bilhões de reais (Gobetti, Orair; Monteiro, 2023).

Por outro lado, os Estados mais favorecidos com a Reforma serão, proporcionalmente, os que possuem menor renda per capita, conforme se pode perceber da figura abaixo elaborada pelos autores do estudo.

Figura 1 – Efeitos redistributivos da Reforma Tributária por Estados e pelo nível de renda:

Efeitos redistributivos sobre a receita por UF e nível de renda

(Em R\$ milhões)

Renda	UF	PIBpc 2020	Pré-reforma (A)	Pós-reforma (B)	Saldo (B-A)
Baixa	MA	15.294	12.848	15.111	2.263
	PI	17.185	6.386	9.408	3.022
	PB	17.402	8.361	10.089	1.728
	CE	18.168	19.224	22.533	3.309
	AC	18.420	1.948	2.371	423
	AL	18.858	6.946	8.752	1.806
	SE	19.583	5.163	6.134	971
	PE	20.094	23.736	23.837	102
	RN	20.253	8.134	10.360	2.226
	BA	20.496	37.426	40.233	2.807
	AP	21.432	1.508	2.251	743
	PA	24.868	22.185	25.375	3.190
Média	RR	25.388	1.745	1.799	54
	TO	27.448	4.964	5.610	647
	RO	28.722	6.463	5.918	-546
	AM	30.225	15.248	10.136	-5.112
	GO	31.507	26.451	27.259	808
	MG	32.067	78.182	78.772	590
	ES	34.066	18.612	13.007	-5.605
	RS	41.228	47.696	54.395	6.699
Alta	PR	42.414	47.372	54.804	7.432
	RJ	43.408	62.145	71.817	9.672
	MS	43.649	15.346	12.120	-3.226
	SC	48.159	38.300	38.358	58
	MT	50.663	21.423	16.476	-4.947
	SP	51.365	250.756	215.554	-35.202
	DF	87.016	12.751	18.841	6.090
Total		34.639	801.319	801.319	0
Baixa		18.454	153.865	176.454	22.588
Média		29.383	151.665	142.502	-9.164
Alta		47.330	495.789	482.364	-13.425

Fonte: Gobetti, Orair e Monteiro (2023, p. 3)

Dessa forma, podemos concluir que a Reforma Tributária, com a substituição do ICMS de arrecadação na origem para o IBS com arrecadação no destino, terá um pequeno impacto na arrecadação do Estado de Santa Catarina e, consequentemente, no repasse feito aos Municípios.

O segundo ponto de significativa importância é a forma de repasse dos 25% arrecadados pelos Estados com a alíquota estadual do IBS em relação à forma como é feito o repasse dos 25% do valor arrecadado pelo estado com o ICMS.

Como estudado, a Lei nº 18.489/2022, em seu artigo 2º, disciplinou o repasse do ICMS arrecadado pelo Estado de Santa Catarina aos Municípios seguindo três regras distintas:

- I – 75% (setenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação realizadas em cada Município e o valor adicionado do Estado, apurado segundo o disposto em lei complementar federal;
- II – 10% (dez por cento) com base no índice “ICMS Educação”, composto por indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, nos termos da fórmula final constante do Anexo I desta Lei;
- III – 15% (quinze por cento) em partes iguais entre todos os Municípios.

Essa foi a regra aplicada para repasse do ICMS no ano de 2023. A partir do ano de 2024 essa regra já foi alterada para aumentar em 2% o ICMS Educação previsto no inciso II, diminuindo os 75% do inciso I (valor agregado). Nos anos de 2026 e 2028 haverá mais dois aumentos de 1,5% no ICMS Educação do inciso II e diminuição do inciso I. Assim, a partir de 2028 o inciso I contará com 70%, o inciso II com 15% e o inciso III com 15%, conforme previsto no parágrafo único do mesmo artigo.

Tomando por base essas regras, a arrecadação do Estado de Santa Catarina no ano de 2023 em relação ao ICMS que foi de aproximadamente 37,15 bilhões. Após repasse ao FUNDEB de 7,43 bilhões, correspondente a 20% da arrecadação, distribuiu aos Municípios aproximadamente 7,43 bilhões, gerando ao Município de Criciúma um repasse de R\$ 128.530.854,46 (STN, 2024), correspondente a 1,7296735% (SEF, 2022, p. 46) do total repassado aos Municípios.

Tomou-se por base o ano de 2023 para o presente estudo em razão de já estar consolidada a arrecadação de todo o período. Se fosse utilizado o ano de 2024 a análise poderia ser impactada pela sazonalidade da arrecadação que não é homogênea durante todo o ano. Ademais, até o ano de 2022 não havia a regra de repasse do ICMS de acordo com os índices da educação básica (ICMS Educação) de maneira que a forma de distribuição era diversa. Sendo 85% distribuído

proporcionalmente ao valor adicionado e 15% igualmente entre todos os Municípios, conforme disciplinado na Lei Estadual nº 8.203/1990 (Santa Catarina, 1990).

Para se chegar a esse índice aplicável de 04/01/2023 a 02/01/2024, o Estado de Santa Catarina apurou o percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação realizadas no Município de Criciúma no ano de 2021, conforme publicado na Portaria nº 531/2022 da Secretaria do Estado da Fazenda, chegando ao índice de 1,41064566. Esse índice é somado ao índice do ICMS Educação, apurado nos termos do Anexo I da Lei nº 18.489/2022, que para o Município de Criciúma corresponde a 0,26818038 e ao índice de 0,05084746 referente ao percentual de 15% dividido igualmente a todos os Municípios, chegando-se ao índice de 1,7296735 que corresponde ao percentual que o Município de Criciúma recebeu de repasse de ICMS no ano de 2023 (SEF, 2022).

Para se chegar ao valor repassado ao Município de Criciúma no ano de 2023 temos que pegar o total dos valores repassados pelo Estado de Santa Catarina e multiplicá-lo pelo índice do Município publicado anualmente no Diário Oficial da Secretaria do Estado da Fazenda. Esse índice corresponde a soma dos índices do valor agregado (inciso I), do ICMS Educação (inciso II) e do percentual dividido igualmente a todos os Municípios (inciso III).

Com isso podemos concluir que o Município recebeu no ano de 2023 o valor de R\$ 104.824.113,93 a título de valor adicionado nas operações, R\$ 19.928.300,56 em relação ao repasse do ICMS Educação e R\$ 3.778.439,97 em relação aos 15% distribuído igualmente a todos os Municípios.

Se fosse aplicada a regra de distribuição da alíquota estadual do IBS em relação a arrecadação do ICMS do ano de 2023, o Município de Criciúma teria arrecadação bem diferente.

A regra de distribuição da alíquota estadual do IBS respeita quatro regras dispostas no artigo 158, § 2º, da Constituição Federal, quais sejam:

- I - 80% (oitenta por cento) na proporção da população;
- II - 10% (dez por cento) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual;
- III - 5% (cinco por cento) com base em indicadores de preservação ambiental, de acordo com o que dispuser lei estadual;

IV - 5% (cinco por cento) em montantes iguais para todos os Municípios do Estado.

Analisando as regras de distribuição do IBS pode-se perceber que existe a distribuição de 5% com base em indicadores de preservação ambiental, sendo que não se tem os parâmetros para sua definição pois a lei estadual que os fixará sequer foi editada. Assim, a fim de se apurar o valor aproximado que o Município receberia de repasse da alíquota estadual do IBS sem saber os índices que cada Município terá em relação aos indicadores de preservação ambiental, será necessário considerar um percentual igualitário a todos os Municípios, igualando os incisos III e IV.

Ainda, percebe-se que a distribuição do IBS manteve a regra de observância dos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem com os mesmos 10% previstos na distribuição do ICMS.

Por fim a regra de maior relevância na distribuição do IBS é a da população do Município que equivale a 80%, excluindo por completo a regra do valor agregado que era o principal fator de distribuição do ICMS.

Assim, considerando que a população do Município de Criciúma era de 214.493 pessoas, segundo o Censo do IBGE de 2022, enquanto a população do Estado de Santa Catarina no mesmo Censo era de 7.610.361 pessoas, pode-se perceber que seguindo as regras de distribuição do IBS o Município de Criciúma receberia no ano de 2023 um repasse de R\$ 167.548.720,10 referente a sua população que somados aos valores repassados a título de indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem (10%), aos indicadores de preservação ambiental (5%) e ao valor distribuído igualmente a todos os Municípios do Estado (5%), corresponderia a um valor total de repasse de R\$ 189.995.980,64. Isso significa a um acréscimo de 47,82% no repasse do IBS em comparação ao que o Município recebeu no mesmo período de ICMS. Quantificando em números reais, aplicando-se a regra de distribuição do IBS ao valor do ICMS distribuído no ano de 2023 o Município de Criciúma teria um acréscimo no período de R\$ 61.465.126,18.

Ou seja, seriam mais de 61 milhões de reais que o Município teria a disposição em um ano para utilizar em saúde, educação infraestrutura, dentre outras políticas públicas voltadas a consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

Essa regra de distribuição de 25% da cota-parte do IBS pertencente ao Estado com primazia da distribuição equânime dos valores arrecadados em relação a

população residente em cada Município juntamente com a regra de arrecadação do tributo no destino tem o potencial de corrigir desigualdades na distribuição de receitas entre os Municípios (Gobetti, Orair; Monteiro, 2023).

A forma de distribuição do ICMS hoje causa profundas desigualdades na arrecadação dos Municípios em relação a sua população. A título de exemplo, os Municípios de Itajaí, Itá e Araquarí, todos do Estado de Santa Catarina, possuem um repasse de ICMS per capita muito acima da média estadual. Por outro lado, Municípios como, Laguna, Balneário Rincão e Araranguá sofrem com um repasse muito abaixo da média estadual. Criciúma também possui repasse abaixo da média estadual como pode ser visto na tabela abaixo (STN, 2024).

Tabela 1 – Repasse de ICMS per capita em 2023:

Municípios	Repasse de ICMS em 2023	População	Repasse de ICMS per capita
Santa Catarina	7.430.931.587	7.610.361	976,42
Itajaí	581.250.744,8	264.054	2.201,26
Itá	30.022.486,65	7.067	4.248,26
Araquarí	95.953.030,26	45.283	2.118,96
Criciúma	128.530.854,5	214.496	599,22
Tubarão	50.868.616,97	110.088	462,07
Balneário Rincão	6.526.087,29	15.981	408,37
Araranguá	30.484.626,74	71.922	423,86

Fonte: Dados obtidos pela pesquisa.

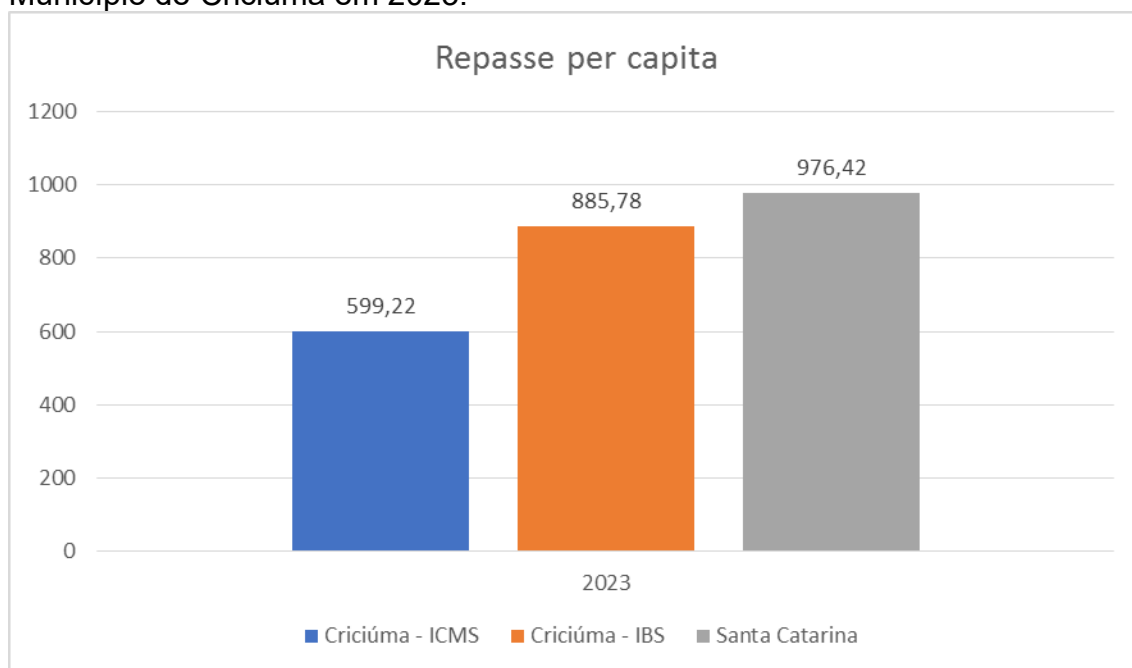
A regra de distribuição do IBS que tem como principal fator de distribuição a população de cada território (conforme já mencionado, 80%) tende a corrigir essa desigualdade.

No caso do Município de Criciúma, dividindo-se o valor que seria arrecadado pelo Município de Criciúma no ano de 2023 caso aplicada a regra de distribuição do IBS pela população do Município chegaríamos a um repasse de ICMS per capita de R\$ 885,78. Mesmo na nova regra o valor per capita distribuído ao Município de Criciúma não chega à média per capita do Estado de Santa Catarina porque 5% do valor distribuído será feito igualmente a todos os Municípios, sendo que essa regra favorece os Municípios menores que mesmo tendo menos habitantes recebe o mesmo repasse do tributo. Tocante aos 10% relativos aos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem, o Município de Criciúma possui um índice praticamente equivalente a proporção de sua população de maneira que essa parcela

da distribuição seguirá razoavelmente a mesma proporção que a regra populacional. Por fim, em relação aos 5% relativos aos indicadores de preservação ambiental, não há como fazer qualquer prognóstico por ausência de parâmetros para sua fixação.

O repasse per capita para o Município de Criciúma na forma do ICMS e do IBS, assim como o repasse per capita considerando todo o Estado de Santa Catarina pode ser mais bem visualizado na tabela abaixo.

Gráfico 4 – Comparativo entre o repasse de ICMS e o que seria de IB para o Município de Criciúma em 2023:



Fonte: Dados obtidos pela pesquisa.

O terceiro ponto de possível impacto significativo na arrecadação do Município de Criciúma é a substituição do ISSQN pela alíquota municipal do IBS.

Como visto, as hipóteses de incidência do IBS são muito maiores do que as do ISSQN, porquanto além de incidir sobre todas as hipóteses já abarcadas pelo ISSQN, incidirá também sobre todos os bens comercializados.

Todavia, o fato de a Constituição Federal ter delegado a lei complementar a definição do local de destino de cada operação que consequentemente, será o local competente para a arrecadação do tributo e especialmente o fato de que as alíquotas do IBS somente serão fixadas em 2027 torna impossível uma análise mais detalhada acerca do aumento ou diminuição da arrecadação na comparação entre o que vai ser arrecadado com a alíquota municipal do IBS e o que era arrecadado com o ISSQN.

O fato de o Senado Federal fixar uma alíquota de referência de âmbito nacional pautada no princípio da neutralidade da carga tributária que prevê a não afetação econômica da Reforma Tributária nos preços de bens e serviços e na técnica de uniformidade da tributação pode ser um indicativo de que não haverá grandes modificações na arrecadação do Município nesse ponto (Alexandre, 2024b).

Ademais, o artigo 130, inciso III do ADCT ao disciplinar a regra da fixação da alíquota de referência por resolução do Senado Federal, assegurou que de 2029 a 2033 a receita dos Municípios e do Distrito Federal com o IBS seja equivalente à redução da receita do ISSQN (Brasil, 1988).

Ou seja, ao menos até 2033 está assegurado que a arrecadação do Município com a alíquota municipal do IBS será igual a arrecadação que o Município tinha com o ISSQN.

A ampliação das hipóteses de incidência do IPVA não deve trazer significativo impacto a arrecadação do Município de Criciúma, primeiro porque a Município não possui grande frota aérea ou naval, sendo que não há aeroporto no Município nem mesmo possui acesso ao mar ou a rios navegáveis.

Ademais, como já dito, as imunidades específicas criadas poderão esvaziar as novas hipóteses de incidência do tributo (Alexandre, 2024b).

Em relação as modificações ocorridas na COSIP, elas poderão acarretar o aumento da arrecadação no Município de Criciúma por possibilitar a sua utilização para financiar a implementação de sistemas de monitoramento com a finalidade de ampliar a segurança das vias públicas, mas esse aumento vai depender muito da vontade política dos governantes, não se podendo prever de maneira concreta como se dará esse aumento.

Com isso pode-se concluir que o Município de Criciúma terá um acréscimo significativo na sua arrecadação no tocante a forma de distribuição do valor arrecadado com a alíquota estadual do IBS em relação à forma como era distribuído o ICMS, enquanto a modificação da forma de arrecadação da origem para o destino, a substituição do ISSQN pela alíquota municipal do IBS e as demais alterações promovidas pela Reforma não terão, a princípio, significativo impacto na arrecadação. Esse acréscimo na arrecadação do Município com a regra de distribuição do IBS auxiliará a realização de políticas públicas voltadas a consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

Além de ser positiva para a arrecadação do Município de Criciúma em específico, a Reforma também trará benefícios para todo o país ao reorganizar de maneira mais justa a distribuição das receitas públicas, fazendo com que os Estados e Municípios menos desenvolvidos possam implementar e incrementar suas políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento sustentável.

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento não pode ser visto como sinônimo de desenvolvimento econômico, embora não se possa desprezar a importância da economia no contexto geral do desenvolvimento. O crescimento meramente econômico não é indicador de bem-estar, ainda que possa servir de instrumento para que ele seja alcançado. Além da questão econômica, deve-se incluir no contexto do desenvolvimento a liberdade de expressar-se e de participar ativamente do processo político com acesso as informações necessárias para o exercício dessas liberdades. Pode-se entender então o desenvolvimento como um mecanismo a possibilitar às pessoas um meio de vida que lhes possibilitem a fazer suas próprias escolhas.

Mas não se pode desprezar que o crescimento econômico mundial dos últimos 200 anos trouxe ganhos em bem-estar material, como a saúde, a educação e a segurança alimentar.

O termo “sustentabilidade” que veio a adjetivar o conceito de desenvolvimento foi primeiramente entendido como uma necessidade de se garantir um meio ambiente que possibilitasse o atendimento das necessidades atuais sem prejudicar as gerações futuras, uma sustentabilidade intergeracional. Posteriormente o tema foi tratado sob uma nova abordagem tridimensional para buscar uma integração entre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental.

Juridicamente falando, o desenvolvimento sustentável é obrigação constitucional do Estado e da sociedade de concretização de um desenvolvimento socialmente inclusivo tanto do ponto de vista material quanto imaterial, com preservação ambiental e melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Atenta a esses temas, a ONU lançou o programa “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, com 17 objetivos subdivididos em 175 Metas, tomando por base o exitoso projeto anterior que foi denominado Agenda ODM.

A criação desses enunciados possui o condão de direcionar todos os envolvidos a seguirem um mesmo caminho e facilita a fiscalização de seus cumprimentos.

O cumprimento desses objetivos demandará um prazo muito maior do que o previsto na Agenda que termina no ano de 2030, mas a ideia de colocar um prazo

faz com que ao final do período possa ser feito um balanço dos pontos positivos e negativos do projeto, auxiliando nas correções de rumo na busca pelo desenvolvimento sustentável.

O presente trabalho foi direcionado ao Objetivo 11 que trata do desenvolvimento sustentável das cidades, buscando tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. A importância em se debruçar sobre o tema está relacionada ao modo de vida das pessoas. Mais da metade da população mundial vive nas cidades de maneira que o desenvolvimento sustentável delas é essencial para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A acumulação de pessoas em um mesmo território traz vantagens econômicas importantes pela facilitação da prestação de serviços públicos e a variedade de atividades e especializações, por outro lado, ela também é um local de desigualdades extremas.

Assim, pode-se concluir que o desenvolvimento sustentável das cidades abarca a questão econômica e produtiva, a questão da inclusão social, com a diminuição das desigualdades, e, também, a questão ambiental.

Todas essas questões necessitam planejamento e tomada de decisão por parte do Poder Público, em especial do Poder Público Local, não sendo algo que deve esperar apenas o governo central, além de necessitar do envolvimento político dos cidadãos.

O Município como ente público possui significativa importância no desenvolvimento sustentável do ambiente urbano, em especial no caso dos Municípios brasileiros que possuem autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, bem como competências constitucionalmente previstas como a questão da habitação, do transporte coletivo, da educação, da saúde, do planejamento urbano, dentre outras, competências essas diretamente ligadas a consecução do objetivo de desenvolvimento sustentável das cidades.

Todas essas competências municipais estão de uma forma ou de outra ligadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial ao Objetivo 11, de maneira que a falha no exercício de suas competências pelos Municípios afeta sobremaneira a consecução dos Objetivos firmados.

Para o cumprimento dessas obrigações constitucionais e o exercício de sua autonomia, os Municípios necessitam de recursos financeiros que são arrecadados por meio das receitas públicas. Dentre as principais receitas dos Municípios,

destacam-se os tributos municipais, cobrados diretamente por eles, e as transferências públicas, que são os valores transferidos de outros entes pela repartição de receitas tributárias entre os entes. Dentre os tributos, o que mais tem potencial de gerar receita para os Municípios é o ISS, exceto no caso de pequenos Municípios que não possuem estrutura suficiente para sua arrecadação. Já no caso das transferências realizadas entre os entes, destacam-se a distribuição de 25% do valor arrecadado com ICMS pelos Estados que são repassados para os Municípios e os repasses realizados via FUNDEB.

A Reforma Tributária, disciplinada na Emenda Constitucional nº 132/2023 trouxe profundas mudanças no Sistema Tributário Nacional, em especial na tributação sobre o consumo.

Essas mudanças na forma de arrecadação e de distribuição dos valores arrecadados trará uma grande modificação na distribuição das receitas públicas no país.

Embora a Reforma ainda não esteja produzindo efeitos práticos, faz-se necessário o seu estudo a fim de antever as suas modificações para melhor organização dos entes envolvidos.

A Emenda Constitucional previu um longo período de transição, especialmente no ponto que afeta a arrecadação dos entes públicos a fim de minimizar os seus efeitos nas contas dos entes que serão possivelmente prejudicados. Assim, a Reforma somente começará a produzir efeitos na arrecadação dos Municípios no ano de 2029 e será paulatinamente implementada até o ano de 2077.

A par de outras questões tratadas na Reforma o presente trabalho buscou se debruçar sobre as modificações que podem causar significativo impacto na arrecadação do Município de Criciúma.

Ainda que outros pontos também possam afetar essa arrecadação, como a ampliação das hipóteses de incidência do IPVA (que possui 50% da sua arrecadação destinada aos Municípios) e da COSIP (que agora pode ser cobrada também para a implementação e manutenção de sistemas de monitoramento da segurança e preservação dos logradouros públicos), o presente trabalho buscou focar em três pontos centrais da Reforma por considerá-los com o maior potencial de modificação das receitas municipais, quais sejam: a mudança para o destino da arrecadação da alíquota estadual do IBS em contrapartida a regra de arrecadação na origem que é aplicada no ICMS (essa regra impacta na arrecadação dos Municípios

porque 25% dessa arrecadação é repassada a eles); a forma de repasse aos Municípios dessa cota-parte do IBS que pertence aos Estados; e a forma de arrecadação da alíquota de IBS que pertence aos Municípios distinguindo-se da forma de arrecadação do ISS.

Tocante ao primeiro ponto, verificou-se que a modificação da arrecadação do IBS para o destino em substituição à do ICMS que era na origem causará um significativo impacto redistributivo na arrecadação de diversos Estados brasileiros.

Em regra, os Estados considerados produtores (que geralmente possuem uma renda per capita mais elevada) terão uma diminuição na sua arrecadação em favor dos Estados considerados consumidores (com uma renda per capita normalmente menor).

No caso de Estado de Santa Catarina essa mudança não terá grande impacto na arrecadação, sendo que, considerada a arrecadação do ano de

2022 com a aplicação das regras de arrecadação no destino o Estado teria um aumento de arrecadação de 0,15%. Consequentemente, essa regra pouco afetará a arrecadação do Município de Criciúma.

No segundo ponto, a forma de repasse dos 25% arrecadados pelo Estado de Santa Catarina com a alíquota estadual do IBS em relação à forma como é realizada a distribuição do ICMS terá significativo impacto na arrecadação do Município de Criciúma.

Tomando por base o ano de 2023, se o repasse do ICMS arrecadado pelo Estado fosse feito na forma da distribuição da cota-parte do IBS pertencente ao Estado, o Município de Criciúma teria um aumento de arrecadação de aproximadamente 61 milhões de reais, correspondendo a um acréscimo de 47,82% em relação a essa rubrica da arrecadação e um acréscimo de 4,75% no total da arrecadação do Município no período.

Verificou-se, ainda, que essa mesma regra terá o condão de fazer uma distribuição mais igualitária da receita, com o repasse mais proporcional a população de cada Município.

No terceiro ponto analisado, a forma de arrecadação da alíquota de IBS que pertence aos Municípios distingue-se em muito da forma de arrecadação do ISS. Isso porque as hipóteses de incidência do IBS são muito maiores do que as do ISS, incluindo-se nelas todas as hipóteses de bens comercializados que antes incidiam apenas o ICMS.

O fato de a Emenda Constitucional ter delegado a lei complementar a definição do local de destino de cada operação e, principalmente, o fato de as alíquotas serem fixadas somente no ano de 2027 tornaram impossível uma análise mais detalhada em relação a arrecadação do Município nesse ponto.

A tomar por base o princípio da neutralidade da carga tributária que pautou toda a Reforma, tem-se um indicativo de que não haverá grandes modificações na arrecadação do Município nesse ponto.

Com a análise desses três pontos centrais da Reforma pode-se concluir que a Reforma Tributária terá um impacto positivo na arrecadação do Município de Criciúma o que tem o potencial de auxiliar a realização de políticas públicas voltadas a consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

Além de ser positiva para a arrecadação do Município de Criciúma em específico, a Reforma também trará benefícios para todo o país ao reorganizar de maneira mais justa a distribuição das receitas públicas. Como visto, os Estados e Municípios menos desenvolvidos (com menor PIB per capita), em regra, terão um aumento na sua arrecadação, enquanto os Estados e Municípios mais desenvolvidos terão um decréscimo na arrecadação, fazendo com que esses Estados e Municípios menos desenvolvidos possam otimizar a realização de políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento sustentável.

Embora o período de transição da Reforma Tributária faça com que os seus efeitos praticamente não sejam sentidos até o ano de 2030, prazo final da Agenda, o fato é que os objetivos nela constantes continuarão direcionando a busca pelo desenvolvimento sustentável das cidades por muito tempo e, com isso, a Reforma poderá produzir seus efeitos.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 18. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024a.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Reforma Tributária: A Nova Tributação do Consumo no Brasil** / Ricardo Alexandre e Tatiane Cota Arruda – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024b.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Método, 2016.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudança da Agenda 21. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997.
- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento Sustentável**: das origens à agenda 2030. Petrópolis: Vozes, 2020.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. José Rubens Morato Leite e José Joaquim Gomes Canotilho, organizadores. - 6ª ed. ver. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. P. 35/59.
- BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 30 jun.2024.
- BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL, **Código Tributário Nacional**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 22 ago.2024.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun.2024.

BRASIL, **Lei Complementar nº 116**, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL, **Estatuto da Metrópole**, Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.892**, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8892.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.179**, de 18 de dezembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10179.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL, **Lei nº 14.113** de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 02 out. 2024

BRASIL. **Decreto nº 11.397**, de 21 de janeiro de 2023a. Altera o Decreto nº 11.363, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-026/2023/Decreto/D11397.htm#art8. Acesso em: 26 set. /2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.704**, de 21 de janeiro de 2023b. Institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11704.htm#art11. Acesso em: 26/09/2023.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 132**, de 20 de dezembro de 2023c. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm. Acesso em: 24 ago. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O direito constitucional como ciência de direção – O núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da sociedade (Contributo para a reabilitação da força normativa da “Constituição Social”)** In CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direitos fundamentais sociais / coordenação J. J. Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correia, Érica Paula Barcha Correia.** – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2015. p. 4/12.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo.** 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário.** 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** 33. ed. rev. São Paulo: Noeses, 2023.

CESÁRIO, Natália de Aquino. **A Jurisprudência do STJ sobre Acessibilidade nos Prédios Públicos.** In.: TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo: **Os Direitos Cíveis da Pessoa com Deficiência.** Eduardo Tomasevicius Filho (coordenação). – São Paulo: Editora Almedina Brasil, 2021. p. 309/324.

CMMAD, Comissão Mundial sobre o Ambiente e Desenvolvimento da Nações Unidas (Comissão Brundtland). **Nosso Futuro Comum.** 1988.

COSTA, Regina Helena. **Código tributário nacional comentado: em sua moldura constitucional.** 4. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2024a.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário.** 14. ed. São Paulo: Saraivajur, 2024b.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Novos polos administrativos afetando a federação brasileira.** In: BONAVIDES, Paulo et. al. **As tendências atuais do direito público: estudos em homenagem ao Prof. Afonso Arinos.** Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 65/88.

DALARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de teoria Geral do Estado.** 30ª edição. – São Paulo: Saraiva, 2011.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urano: princípios constitucionais**. Curitiba: editora Juruá, 2002.

ENZWEILER, Romano José. **Direito tributário: de acordo com a emenda constitucional 132/2023: reforma tributária**. 1. ed. - Florianópolis: Emais editora, 2024.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 4ª edição. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2001.

GOBETTI, Sérgio Wulff; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas. **Carta Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 60, p. 1-14, 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/08/230828_reforma_tributaria_cc_60_nota_18.pdf. Acesso em: 18 out. 2024

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária. **Carta Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 60, p. 1-14, 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf. Acesso em: 18 out. 2024

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Gomes e Ferreira. Políticas Públicas e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/667/560>. Acesso em: 23 jun.2023.

RELATÓRIO Luz 2017, 2017. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2017/>. Acesso em: 23 jun.2023.

RELATÓRIO Luz 2020, 2020. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2020/>. Acesso em: 23 jun.2023.

RELATÓRIO Luz 2022, 2022. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2022/>. Acesso em: 23 jun.2023.

RELATÓRIO Luz 2023, 2023. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-do-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil-2023/>. Acesso em: 23 jun.2023.

HARADA, Kioshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022**, 2022. Disponível em: cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama. Acesso em: 07 ago.2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**, 2023 Disponível em: cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama. Acesso em: 07 ago. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Calculadora do IPCA**, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 04 out. 2024.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Sobre o Instituto Cidades Sustentáveis (ICS)**. Disponível em: [https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/introduction/#Sobre-o-Instituto-Cidades-Sustentaveis-\(ICS\)](https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/introduction/#Sobre-o-Instituto-Cidades-Sustentaveis-(ICS)), [202?]. Acesso em: 06 set. 2024.

IPEA. **Nota Técnica 73 - Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil** (setembro de 2012 a março de 2020). Brasília, junho 2020. Disponível em: [200612_nt_disoc_n_73.pdf](https://ipea.gov.br/publicacoes/200612_nt_disoc_n_73.pdf) (ipea.gov.br). Acesso em: 07 ago. 2024.

IPEA. **Nota Técnica 103 - Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012 a 2022)**. Brasília, fevereiro/2023. Disponível em: [NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf](https://ipea.gov.br/publicacoes/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf) (ipea.gov.br). Acesso em: 07/08/2024.

IUNC, União Internacional para Conservação da Natureza. **Word Conservation Strategy**. (Estratégia Mundial de Conservação). IUNC, União Internacional para Conservação da Natureza, WWF – Fundo Mundial para a Natureza, 1980.

JANNUZZI, Paulo de Martino; DE CARLO, Sandra. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Revista Bahia Análise & Dados**, Bahia, v. 28, n. 2, p. 6-27, dez. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/336348707_Da_agenda_de_desenvolvimento_do_milenio_ao_desenvolvimento_sustentavel_oportunidades_e_desafios_para_planejamento_e_politicas_publicas_no_seculo_XXI. Acesso em: 06 maio 2024.

KFOURI JR., Anis. **Curso de Direito Tributário**. 4. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

KOCH, Deonísio. **Manual do ICMS: teoria e prática**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2017.

KORFF, Eurico. A discriminação de rendas e o município. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 17, n. 5, p. 7-41, 1971.

LEITE, Carlos. Cidades Sustentáveis? Desafios e oportunidades. **ComCiência**, São Paulo, n. 188, p. 1-6, 2010. Disponível em: https://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1519-76542010000400008&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2024.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2024.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Tributário**. 10. ed. São Paulo: Saraivajur, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Município na Constituição Federal Brasileira. In.: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe. **Gestão pública e direito municipal**. Gilmar Ferreira Mendes e Rafael Araripe Carneiro (coordenação). – São Paulo: Saraiva, 2016. p. 17-73.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Manual Técnico do Orçamento**. 7. ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2024.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ONU – Organização das Nações Unidas. **O Futuro Que Queremos**. 2012. Tradução minha. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/index.html>. Acesso em: 11 out. 2023.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf. Acesso em: 11 out. 2023.

ONU, Organização das Nações Unidas. **A ONU e o meio ambiente**. 2020, disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 04 maio 2024

PAIM, Jairnilson Silva. A reforma sanitária e a municipalização. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 1, p. 29-47, 1992.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e jurisprudência**. 16. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

PEREIRA, Dionísio; SIMPLÍCIO, Eduardo; DONADI, Pedro. **Cidades Sustentáveis**. São Paulo, 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/bisus/bisus2019/Desafio16.pdf>. Acesso em: 17 maio 2024.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 9. ed. atual. e ampl. Barueri: Editora Atlas, 2023.

PLATÃO. **A República**. Tradução de Jacó Guinsburg, 1921. 2. ed. São Paulo: ed. Difel, 1973.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Desenvolvimento humano relatório de 2021/ 2022**: tempo incertos, vidas instáveis: a construir o nosso futuro num mundo em transformação, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 24 abr. 2024.

QUARESMA, Cristiano Capellani; FERREIRA, Maurício Lamano; SHIBAO, Fábio Ytoshi; RUIZ, Mauro Silva; e OLIVEIRA NETO, Geraldo Cardoso de. **Transporte rodoviário de cargas perigosas e seus problemas na logística urbana**. Em Cidades inteligentes e sustentáveis / Tatiana Tucunduva P. Cortese, Cláudia Terezinha Kniess, Emerson Antonio Maccari, (orgs.). - Barueri, SP: Manole, 2017. p. 37/59.

RIVEIRO, Oswaldo de. **O mito do desenvolvimento**: os países inviáveis no século xxi. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

RODRIGUES, Eveline de Magalhães Werner. **Constitucionalismo e Proteção Ambiental na América Latina: É Possível Proteger Melhor?** In, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. José Rubens Morato Leite e José Joaquim Gomes Canotilho, organizadores. - 6ª ed. ver. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. P. 35/59.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 71, n. 1, p. 33-39, 2019. ISSN 2317-6660. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011. Acesso em: jun. 2023.

ROSA, Vanessa. **O uso alternativo da Cosip e as cidades inteligentes**. Consultor Jurídico, 14 dez. 2023. Disponível em: www.conjur.com.br/2023-dez-14/o-uso-alternativo-da-cosip-e-as-cidades-inteligentes/. Acesso em: 04 set. 2024.

SACHS, Jeffrey D. **A era do desenvolvimento sustentável**. Tradução de Jaime Araújo. Coimbra: Editora Conjuntura Actual, 2015.

SANTA CATARINA. **Lei Estadual nº 8.203**, de 26 de dezembro de 1990. Altera o critério de distribuição do ICMS aos Municípios. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1990/lei_90_8203.htm. Acesso em: 04/10/2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel (Org.) _____. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 346 - 772.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à Cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999.

SEF. Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Santa Catarina. **Pe/SEF nº 3612**, de 16 de dezembro de 2022. Disponível em <https://www.sef.sc.gov.br/saiba-mais/pesef-publicacoes-eletronicas-da-sef>. Acesso em: 18 out. 2024.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Os **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e os Desafios da Nação**. Em *Desafios da nação: artigos de apoio*, v. 2 organizadores: João Alberto De Negri, Bruno César Araújo, Ricardo Bacelette. – Brasília: Ipea, 2018. p. 659/678.

SILVA, Livia da. Limites de Criciúma. In.: Silva, Livia da; HONORATO, Guilherme Medeiros; Conti, Janio Cesar; BEZ BIROLO, Michele da Costa; MARCINEIRO, Silvana Alves Bento **Criciúma: Uma História de Todos!**. Criciúma: Delta Print, 2020, p. 19-21. Disponível em: https://www.criciuma.sc.gov.br/site/pdfs_gravados/Livro-Com-Capa-Criciuma-Uma-Historia-de-todos.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

SILVA, Livia da. Os pioneiros italianos. In.: Silva, Livia da; HONORATO, Guilherme Medeiros; Conti, Janio Cesar; BEZ BIROLO, Michele da Costa; MARCINEIRO, Silvana Alves Bento. **Criciúma: Uma História de Todos!**. Criciúma: Delta Print, 2020, p. 54-58. Disponível em: https://www.criciuma.sc.gov.br/site/pdfs_gravados/Livro-Com-Capa-Criciuma-Uma-Historia-de-todos.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

SOMOS CIDADE. **O que é densidade urbana e quais são suas vantagens e desvantagens?**, 2022. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/986625/o-que-e-densidade-urbana-e-quais-sao-suas-vantagens-e-desvantagens>. Acesso em: 18 out. 2024.

STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Visão geral acerca do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi**, 2014. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=21>. Acesso em: 02 out. 2024.

STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi**, 2022. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf. Acesso em: 29 set. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do estado** / Lenio Luiz Streck; José Luis Bolzan de Moraes. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

TEIXEIRA, Niara de Castro. **O efetivo exercício das competências constitucionais materiais comuns e a consecução da proteção ambiental**, 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/o-efetivo-exercicio-das-competencias-constitucionais-materiais-comuns-e-a-consecucao-da-protecao-ambiental/>. Acesso em: 15 out. 2024.

TEMER, Michel. **O Município na Constituição de 1988**. In.: MENDES, Gilmar Ferreira: **Gestão pública e direito municipal**. Gilmar Ferreira Mendes e Rafael Araripe Carneiro (coordenação). – São Paulo: Saraiva, 2016. (Série IDP). p. 11/16.

VEIGA, José Eli da, **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

VIANNA, Tauanna Gonçalves. **Acessibilidade a Prédios Públicos: Transpondo Barreiras no Direito Brasileiro**. In TOMASEVICIUS FILHO, Edurado. **Os Direitos Civis da Pessoa com Deficiência**. Coord. Eduardo Tomasevicius Filho. São Paulo: Editora Almedina Brasil, 2021. p. 249/270.