

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ - UESPI  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**FERNANDO AFONSO MARQUES DE MELO**

**CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO: A  
INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NO DOMÍNIO ECONÔMICO POR MEIO DO  
INCENTIVO À CRIAÇÃO DE MOEDAS SOCIAIS**

**TERESINA – PI  
2019**

**FERNANDO AFONSO MARQUES DE MELO**

**CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO: A  
INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NO DOMÍNIO ECONÔMICO POR MEIO DO  
INCENTIVO À CRIAÇÃO DE MOEDAS SOCIAIS**

Monografia submetida ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual do Piauí – UESPI (Campus Poeta Torquato Neto) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Willame Parente Mazza

**TERESINA - PI**

**2019**

M528c Melo, Fernando Afonso Marques de.

Constituição econômica e desenvolvimento: a intervenção do município no domínio econômico por meio do incentivo à criação de moedas sociais / Fernando Afonso Marques de Melo. - 2019.  
92 f.

Monografia (graduação) – Universidade Estadual do Piauí – UESPI, Curso de Bacharelado em Direito, Campus Torquato Neto, Teresina-PI, 2019.

“Orientador: Prof. Dr. Willame Parente Mazza.”

1. Constituição econômica. 2. Direito econômico. 3.

**CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO: A  
INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NO DOMÍNIO ECONÔMICO POR MEIO DO  
INCENTIVO À CRIAÇÃO DE MOEDAS SOCIAIS**

Monografia submetida ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual do Piauí – UESPI (Campus Poeta Torquato Neto) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Willame Parente Mazza

**Data da aprovação:** \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

**Nota:** \_\_\_\_\_

---

Prof. Dr. Willame Parente Mazza - Orientador

Universidade Estadual do Piauí (UESPI)

---

Prof. Esp. Jhon Kennedy Teixeira Lisbino – Membro

---

Prof. Me. Patrícia Caldas Pires Meneses Ferreira  
Universidade Estadual do Piauí (UESPI) – Membro (a)

*O importante para o governo não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior; mas fazer aquelas coisas que no momento não são feitas de forma alguma.*

***John Maynard Keynes (1926)***

## AGRADECIMENTOS

Sintetizar através de palavras – e nesse singelo momento - o carinho e o respeito que nutro pelas várias pessoas que passaram pela minha vida não é tarefa das mais fáceis.

Agradeço inicialmente à Deus pelo dom da vida, por me conceder coragem diária, nutrir meus sonhos e oferecer-me meios de alcançar meus objetivos.

Agradeço à minha família por depositarem grande confiança em mim e sempre não medirem esforços na consecução dos meus projetos. Destaco aqui, a contribuição do meu irmão João Paulo, que em suas leituras identificou muitos pontos de melhora no presente trabalho, além de jamais deixar que as intempéries da vida me levassem a sucumbir no meio do caminho.

Obrigado aos amigos que sempre estão postos a me apoiar.

Ao Rafael pelas dicas de monografia e consultoria em economia.

Aos amigos da graduação, Ana Cândida e Gabriel, que ao longo desses anos compartilharam comigo momentos que certamente carregarei para sempre. Obrigado, por jamais deixarem de acreditar no meu potencial e me incentivarem ao longo dessa jornada conjunta.

Aos colegas de trabalho da 2ª Vara Cível de Teresina, que me permitem um aprendizado diário e contribuem para a formação do profissional que eu ainda desejo me tornar. Obrigado Socorro, Dr.<sup>a</sup> Lygia, Angélica e Iury.

Obrigado aos que influenciaram e me ajudaram no presente trabalho.

Ao professor Willame Mazza, agradeço imensamente pela orientação, pela disponibilidade e oferta de literatura pertinente ao presente trabalho. Agradeço ainda, por dedicar seu tempo, com seu conhecimento e experiências.

Obrigado a todos que fazem a Universidade Estadual do Piauí, onde meu maior sonho começou a ser trilhado, em especial, a todos os professores dessa IES, representados pela coordenadora do curso de bacharelado em Direito, Prof. Me. Patrícia Caldas.

Enfim, obrigado aos contribuintes piauienses que me permitem estudar em uma instituição pública genuinamente nossa, e que embora, passe por inúmeras dificuldades apresenta resultados que incluem, integram e transformam.

## RESUMO

O presente trabalho buscou apresentar uma interpretação da constituição econômica e como esta pode ser direcionada para uma maior participação do município na atividade econômica e no processo de desenvolvimento local. A partir de uma revisão da literatura jurídica relacionada à constituição econômica, ampliou-se a compreensão da mesma, permitindo que as competências por ela trazidas sejam também atribuídas aos municípios. Discutindo-se o papel do município no contexto do federalismo brasileiro, em uma perspectiva histórica, foram elencadas as razões da dependência municipal em relação ao poder central. Como alternativa para a superação da dependência e do subdesenvolvimento, foi apontada a intervenção do município no domínio econômico alicerçada no incentivo às moedas sociais. Ao longo do presente estudo, objetivou-se elucidar se é lícito ao município intervir no domínio econômico e se essa intervenção pode ocorrer através do incentivo à criação de moedas sociais de circulação local.

**Palavras chave:** constituição econômica; desenvolvimento; município; intervenção.

## ABSTRACT

The present work seeks to present an interpretation of the economic constitution and how it can be directed to a greater participation of the municipality in the economic activity and in the local development process. From a review of the legal literature related to the economic constitution, its understanding was broadened, allowing the competences brought by it to be also attributed to the municipalities. Discussing the role of the municipality in the context of Brazilian federalism, from a historical perspective, the reasons for municipal dependence on the central power were listed. As an alternative for overcoming dependence and underdevelopment, the municipality's intervention in the economic domain based on the encouragement of social currencies was pointed out. Throughout the present study, the objective was to clarify if it is lawful for the municipality to intervene in the economic domain and if this intervention can occur through the encouragement of the creation of social currencies of local circulation.

**Key words:** economic constitution; development; municipality; intervention.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ASMOCONP	ASSOCIAÇÃO MORADORES DO CONJUNTO PALMEIRAS
BACEN	BANCO CENTRAL DO BRASIL
CRFB	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
CMN	CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL
CVM	COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS
CNPC	CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR
CSNP	CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FUMAES	FUNDO MUNICIPAL DE APOIO AO MICROCRÉDITO E A ECONOMIA SOLIDÁRIA
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IGF	ÍNDICE DE GESTÃO FISCAL
SFN	SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2</b>	<b>CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Direito econômico: aproximação entre o direito e a economia.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>Núcleo constitucional da ordem econômica: Constituição Econômica.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3</b>	<b>Desenvolvimento e subdesenvolvimento na constituição econômica de 1988.....</b>	<b>19</b>
<b>2.4</b>	<b>A Constituição Econômica de 1988.....</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>O PAPEL DO MUNICÍPIO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1</b>	<b>O modelo de federalismo brasileiro.....</b>	<b>26</b>
<b>3.2</b>	<b>O município nas constituições brasileiras.....</b>	<b>30</b>
<b>3.3</b>	<b>Federalismo e dependência municipal.....</b>	<b>33</b>
<b>3.4</b>	<b>Parâmetros de atuação do município na ordem econômica.....</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E AS MOEDAS SOCIAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>Intervenção do Estado no domínio econômico e atuação indutora.....</b>	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>O Estado (município) empreendedor: implementação de política econômica local.....</b>	<b>42</b>
<b>4.3</b>	<b>As moedas sociais: perspectivas jurídico-econômicas de sua criação e implementação.....</b>	<b>46</b>
4.3.1	Do conceito e origens da moeda.....	47
4.3.2	O sistema financeiro brasileiro.....	49
4.3.3	Da competência para emissão de moeda: moedas oficiais e sociais.....	50
4.3.4	As moedas sociais como instrumento de desenvolvimento e inclusão financeira.....	53
4.3.5	A implementação das moedas sociais: um modelo de participação comunitária.....	54
4.3.6	Instrumentos jurídicos de atuação do município no incentivo às moedas sociais.....	56
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>63</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição<sup>1</sup> Federal de 1988 inicia com a forma de Estado adotada pelo constituinte, dispondo que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal<sup>2</sup>.

Segundo Luciano Ferraz “o Brasil desde a Constituição de 1891 adotou a forma federativa de Estado, substituindo o modelo unitário dos tempos imperiais”<sup>3</sup>. Este, tem suas primeiras origens nos Estados Unidos. Assim, “surgiu como resposta à necessidade de um governo eficiente em vasto território”<sup>4</sup>.

Impende reconhecer que o modelo de federalismo é pautado na convivência harmônica e na comunhão de interesses. Alicerçados em princípios e valores expressos no texto constitucional, todos os entes têm o papel de trilhar seu caminho rumo ao bem-estar comum.

Assim, a experiência de federalismo brasileiro demonstrou a adoção de uma forma cooperativa<sup>5</sup>, é o que sustenta Gilberto Bercovici. Logo, há uma repartição de atribuições e responsabilidades para cada ente. “O objetivo primordial da referida repartição é o desenvolvimento equilibrado do Estado brasileiro”<sup>6</sup>. Em matéria econômica não poderia ser diferente.

A atual constituição traz um título próprio, prevendo a possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico sob diversas formas, especialmente, pelo disposto nos artigos 170 e seguintes da carta magna.

Entretanto, a realidade destoa do modelo de cooperação anteriormente citado. Ocorre uma concentração exacerbada de competências em favor da União. Fazendo desta, a promotora da política econômica e social; que relega aos centros locais de poder, quais sejam, os municípios, competência extremamente residual que distancia sobremaneira a implementação de um plano de desenvolvimento próprio. A consequência direta é a dependência dos municípios em face da União.

<sup>1</sup> No presente trabalho a palavra Constituição grafada com “C” maiúsculo refere-se uma constituição específica, a de 1988.

<sup>2</sup> Artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>3</sup> FERRAZ, Luciano. Município e Federalismo. In: NASCIMENTO, C.V. et al (org.) **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 29.

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 855.

<sup>5</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

<sup>6</sup> CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: DelRey, 2001.

Destaca-se que mesmo “com o crescimento das economias locais e consequente aumento das arrecadações municipais, a dependência de transferências intergovernamentais continua sendo o traço marcante da situação financeira dos municípios brasileiros”<sup>7</sup>: 94% têm nas transferências recebidas pelo menos 70% de suas receitas correntes<sup>8</sup>.

No Estado do Piauí a dependência se evidencia de forma proeminente. A partir de dados obtidos junto ao IGF (Índice de Gestão Fiscal) – FIRJAN, observa-se que mais de 82% dos municípios piauienses apresentam apenas 20% de receitas próprias, ou seja, de todas as despesas da maioria dos entes municipais piauienses, apenas 20% destas são realizadas com recursos próprios, as demais se originam das transferências constitucionais, como aquelas decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios.

No histórico de constituições brasileiras, o município teve alterações significativas no que concerne a sua participação dentro do Estado. “Passou de uma maior autonomia à mínima possibilidade de atuação”<sup>9</sup>. Deixando de ser núcleo de decisões econômicas e políticas e passando a ocupar espaço que lhe atribuiu competência para disciplinar assuntos de interesse local, deixando extrema margem de interpretação para as matérias que a este são afeitas.

Segundo dados obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Brasil possui atualmente 5.570 municípios. Diante do grande número de municipalidades, é inegável que o ente municipal ocupa a posição mais regionalizada e mais próxima da população.

Pelo atual modelo, que pregou um federalismo cooperativo, a União e os estados membros detêm competências exaustivas. Deixando aos municípios, competência residual. Limitando-se, pois, a disciplinar os denominados interesses locais, a exemplo da coleta de lixo, limpeza e conservação de espaços públicos, etc.

A dificuldade em se interpretar os interesses locais é desafio tanto para gestores públicos, como para a doutrina. O crescimento e desenvolvimento

<sup>7</sup> ANDRADE, Mário Cesar da Silva. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. **Revista Espaço Acadêmico** – n. 185 – outubro/2016.

<sup>8</sup> FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **IFGF 2015 – Índice FIRJAN de gestão fiscal: ano base 2013 – recorte municipal; abrangência nacional.** p. 06. Disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2015/files/assets/basic-html/page-1.html>. Acesso em 20 mai. 2018.

<sup>9</sup> CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: DelRey, 2001.

municipal, inexoravelmente perpassam pela leitura e interpretação do texto de 1988, em que se estabelece quais as competências e quais as possibilidades de intervenção estatal, especialmente, na esfera econômica.

Para tanto, a constituição federal de 1988 desenvolveu um capítulo destinado à ordem econômica. Nele, estão explicitados os princípios e regras que regem a atividade econômica do Estado brasileiro, e de que forma cada ente federado poderia intervir na efetivação das diretrizes ali apontadas.

Ao núcleo, Eros Grau conceitua como um conjunto de preceitos que institui determinada ordem econômica (mundo do ser) ou conjunto de princípios e regras essenciais ordenadoras da economia<sup>10</sup>.

Assenta-se, portanto, na referida questão o objeto do presente estudo, qual seja, o de buscar os parâmetros de intervenção do município no domínio econômico, especificamente, sua atuação no incentivo às moedas sociais de âmbito local.

Várias são as possibilidades de atuação do município no domínio econômico sendo a ruptura ao conservadorismo jurídico e a interpretação lógica da constituição, os meios para o reconhecimento dos diversos poderes de intervenção do município<sup>11</sup>.

Nos últimos anos, alguns municípios instituíram moedas locais como resposta a diversos problemas de sua alçada. No caso do Estado do Piauí, destaca-se a moeda do município de São João do Arraial, o cocal. Assim, a questão que se apresenta refere-se aos mecanismos que dispõe o poder local para intervir em matéria econômica através de moedas de âmbito municipal.

Na tentativa de responder ao referido problema, intentar-se-á apontar as possibilidades concretas do município agir na esfera econômica, conduzindo alternativas próprias ao desenvolvimento local e assim, minimizar a dependência do ente central.

Nesse contexto, surge a possibilidade de o município atuar no segmento econômico através da criação de moedas locais, com a edição de instrumentos legais próprios. Calha destacar que inúmeros municípios brasileiros apresentam verdadeiro isolamento do ponto de vista do fluxo de negócios. Assim, alguns

---

<sup>10</sup> GRAU, Eros Roberto Grau. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>11</sup> CLARK, Op. cit.

gestores encontraram na criação de moedas locais uma ferramenta de incremento das atividades locais, facilitando a troca de mercadorias, além de fomentarem o comércio legal.

Essa análise mostra-se relevante por três motivos: inicialmente, por permitir traçar um panorama histórico do município no contexto das diversas constituições brasileiras, especialmente o papel deste na esfera econômica; por permitir visualizar as possibilidades de atuação do município no domínio econômico dentro dos limites impostos pelos princípios e normas constitucionais; e por ser um estudo inédito a ser feito no Piauí sendo que o mesmo poderá servir como um norteador de um projeto de desenvolvimento local.

O presente trabalho encontra-se estruturado em três capítulos e suas respectivas seções e subseções. Para cada capítulo são traçados a partir da literatura jurídica e econômica pertinentes, os fundamentos que justificam a presente investigação e seus objetivos.

No primeiro capítulo são enunciadas as bases do direito econômico e a relação entre o direito e a economia. São formulados apontamentos acerca da existência de uma constituição econômica e de como a mesma se estrutura na realidade constitucional brasileira.

No segundo capítulo é estruturada a relação existente entre o município e a constituição econômica, momento em que é evidenciada a competência do município para agir no domínio econômico, a partir de uma interpretação lógica do texto constitucional. Nesse capítulo são discutidas também as raízes da dependência do município no contexto da federação, a partir de uma revisão de literatura acerca do modelo de federalismo instituído no Brasil. A partir da referida discussão, intenta-se criar uma relação entre a necessidade de maior atuação municipal como resposta à dependência quanto ao ente central (União) e o papel da municipalidade no desenvolvimento.

O último capítulo apresenta uma discussão do papel do município, enquanto empreendedor, na realização de política econômica local, instrumentalizada sob a forma do incentivo à criação das moedas sociais.

O presente estudo se volta para a tentativa de apresentar uma possibilidade concreta do município atuar na economia, implementando política econômica para atendimento de interesses próprios. No que toca à emissão de moedas no âmbito nacional, em um primeiro momento atribui-se competência à União.

Contudo, a literatura jurídica e econômica evidencia que o município a partir de uma interpretação sistemática do texto constitucional, pode atuar na esfera econômica atendendo aos interesses que lhe são próprios. Nessa senda, a implementação de moedas sociais de cunho local (municipal) pode ser incentivada e implementada diretamente pelo município, por meio de instrumentos jurídicos próprios e pelo estímulo à participação da comunidade.

## 2 CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO

Para que se permita uma análise completa dos temas abordados no presente estudo, faz-se necessária uma discussão inicial em que se aproxime as ciências jurídicas e econômicas. A partir da aproximação pode se observar que o direito econômico, enquanto ramo autônomo, necessita de um diálogo constante entre economia e direito, fornecendo as referidas ciências os conceitos, as abordagens e as formas de investigação, que permitem a solução de problemas sociais.

### 2.1 Direito econômico: aproximação entre o direito e a economia

O direito contemporâneo exige uma compreensão abrangente e alicerçada em correlações com outros ramos ou segmentos do conhecimento. Notável aproximação pode ser identificada entre o conhecimento jurídico e o econômico. Embora, apresentem metodologias de estudo próprias, não se pode olvidar que o fato econômico apresenta grande relevância para o direito, possibilitando a existência de um ramo que associa as duas ciências: o direito econômico.

O conceito de economia é caracterizado por um “complexo de interesses que permitem à satisfação de necessidades”<sup>12</sup>. Com efeito, o fato econômico é aquele hábil a repercutir no complexo de interesses humanos. Assim, arremata Ricardo Antônio Lucas Camargo que a preocupação fundamental da economia é a “de com as possibilidades encontradas pelo homem de face à tendência a um *increasing ad infinitum*<sup>13</sup> de suas necessidades, a estas satisfazer com os escassos recursos que tem à sua disposição”<sup>14</sup>.

Considerando as necessidades humanas e o seu exponencial aumento, na medida em que as sociedades passam por transformações, exsurge o problema maior da ciência econômica, o de sopesar ou buscar respostas para o aumento das necessidades diante de um quadro de escassez de recursos.

<sup>12</sup> CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Breve Introdução ao Direito Econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993. p. 12.

<sup>13</sup> Ao utilizar a expressão *increasing ad infinitum*, Ricardo Antônio Lucas Camargo enfatiza que as necessidades humanas tendem sempre a aumentar. Quanto maior o nível de desenvolvimento, maiores serão as necessidades a serem satisfeitas.

<sup>14</sup> Ibid., p. 14.

A partir da perspectiva exposta, economia pode ser conceituada como a ciência social que “estuda como o indivíduo e a sociedade decidem empregar recursos produtivos escassos na produção de bens e serviços, de modo a distribuí-los entre as várias pessoas e grupos da sociedade, a fim de satisfazer as necessidades”<sup>15</sup>.

O sistema normativo brasileiro tem fundamento no texto constitucional promulgado em 1988. Emanam do mesmo, todas as diretrizes indispensáveis à consecução dos inúmeros objetivos instituídos pelo poder constituinte, dentre os quais o desenvolvimento econômico. Desse modo, “as relações entre o fato econômico e a ideologia adotada na Constituição Econômica parecem evidentes. Afinal, esta constitui o fundamento de validade de todo o Direito da Economia, que se caracteriza justamente pela valoração jurídica do fato econômico”<sup>16</sup>.

Evidenciada a correlação existente entre o direito e a economia, que se efetiva pela análise do fato econômico sob a ótica jurídica, o direito econômico enquanto ramo autônomo<sup>17</sup> pode ser conceituado:

como o ramo do Direito Público que disciplina a condução da vida econômica da Nação, tendo como finalidade o estudo, o disciplinamento e a harmonização das relações jurídicas entre os entes públicos e os agentes privados, detentores dos fatores de produção, nos limites estabelecidos para a intervenção do Estado na ordem econômica. Seu campo de aplicação se estende a todas as áreas do direito, de Direito dos Contratos e Direito Constitucional, de Regulação a Processo Civil e Corporativo e é justamente essa amplitude de eficácia que distingue uma abordagem da análise econômica do direito da simples aplicação de conhecimentos econômicos em áreas do Direito tradicionalmente associadas à economia, como Direito Comercial, Regulador, Concorrencial ou Defesa Comercial, onde sua aplicabilidade é mais óbvia<sup>18</sup>.

Nesse sentido, o Direito econômico ao aliar o conhecimento jurídico com a ciência econômica, apresenta-se como um dos principais norteadores da economia política.

Partindo disso, vislumbra-se no texto constitucional de 1988 a existência de um núcleo próprio de disciplina da atividade econômica, dentro do principal texto jurídico

<sup>15</sup> VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval. GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de Economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

<sup>16</sup> CAMARGO, op. cit., p. 35.

<sup>17</sup> Segundo Leonardo Vizeu Figueiredo um ramo do direito é considerado autônomo, para fins didáticos, tão somente quando possui normas e princípios próprios, dentro de seu respectivo ordenamento jurídico, uma vez que o direito enquanto ciência é uno. Com a constituição de 1988 a disciplina normativa atinente ao direito econômico se evidencia nos inúmeros princípios e regras dispostos no referido texto. Especialmente as que dispõem acerca das regras de competência, seja ela em sua forma concorrente ou privativa e os princípios entabulados no artigo 170 da Constituição Federal de 1988.

<sup>18</sup> FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

da república brasileira. Entender a forma como o poder constituinte imaginou o desenvolvimento econômico brasileiro ao lume da disciplina jurídica é deveras um fato econômico com relevância jurídica.

Como anteriormente assentado é cediço reconhecer a importância da matéria econômica disposta no ordenamento jurídico, como instrumento de efetivação dos princípios norteadores do desenvolvimento econômico nacional.

A existência de uma ordem econômica dentro do texto constitucional, no que se define como Constituição Econômica, permite inferir o papel do constituinte originário em elevar a matéria do desenvolvimento econômico equilibrado ao patamar constitucional.

Ou seja, a existência de um núcleo próprio, seja no corpo da Constituição, seja na legislação esparsa é o que contribui para reconhecer que há na estrutura jurídica brasileira, uma ordem que busca estabelecer a promoção do desenvolvimento nacional a partir de inúmeros instrumentos.

Ainda, importante é o papel das instituições, em especial, os entes federados na consecução dos objetivos finalísticos da república brasileira no que toca a política econômica adotada, a forma das decisões em matéria econômica, os meios de distribuição de renda e os instrumentos de atuação dos membros da federação (municípios, Estados e o distrito federal) no atendimento das competências (em matéria econômica) que lhe foram concedidas na carta de 1988.

## **2.2 Núcleo constitucional da ordem econômica: Constituição Econômica**

O conceito de constituição econômica não é tema pacífico dentro da literatura jurídica, de modo que, as alterações sociais e econômicas influenciam diretamente a análise da mesma.

As primeiras discussões teóricas acerca da constituição econômica são realizadas na Alemanha, especialmente, no período da constituição de Weimar.

El concepto de Constitución económica se desarrolló por los sociólogos bastante antes de la Ley Fundamental de Bonn. Al igual que el concepto de "democracia económica" fue tema de discusión científica en los años de la República de Weimar. Se aplicó inicialmente con distintos significados, en parte desde el punto de vista económico, en parte desde la perspectiva histórica-

sociológica. Su influencia definitiva la cobró cuando fue usado por la escuela de Freiburg como modelo del orden económico<sup>19</sup>.

Destaca Horst Ehmke que o conceito de constituição econômica se “alicerça em verdadeiro esforço da economia política em compreender a unidade dos elementos econômicos criados pelo capitalismo, e o modo como esse passa a ser visto como o adequado”<sup>20</sup>.

Nessa perspectiva, a Constituição econômica seria a decisão sobre o modelo econômico de uma sociedade, que reconheceria uma determinada ordem já existente (mundo do ser) ou que pretende transformar a realidade (mundo do dever ser)<sup>21</sup>.

A forma de alocação dos recursos de produção e distribuição da riqueza, passam por alterações significativas, na medida em que ocorrem as mudanças políticas ou a forma de condução/construção do Estado. As rupturas do ponto de vista político, repercutem diretamente na forma como a economia será desenvolvida e as políticas implementadas.

Logo, a constituição como força instauradora e inaugural<sup>22</sup>, pode reconhecer a ordem econômica vigente (dando-lhe legitimidade e definindo meios de atuação do segmento econômico), ou partindo da realidade vivenciada, utilizar da economia como instrumento de consecução dos objetivos finalísticos do Estado.

Para elucidar a distinção entre a ordem econômica (mundo do ser) e a ordem econômica (mundo do dever ser), Vital Moreira afirma:

que em um primeiro sentido, “a ordem econômica” o modo de ser empírico de uma determinada economia concreta; a expressão, aqui, é termo de um conceito de fato e não de um conceito normativo ou de valor (é conceito do mundo do ser, portanto); o que o caracteriza é a circunstância de referir-se não a um conjunto de regras ou normas reguladoras de relações sociais, mas sim a uma relação entre fenômenos econômicos e materiais. Em um segundo

<sup>19</sup> EHMKE, Horst. **Economía y constitución**. Trad. Miguel Azpitarte Sánchez. In: Revista de Derecho Constitucional Europeo, Ano 3, no 5, 2006. Disponível em: <https://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/13horstehmke.htm#dos>. Acesso em: 02 jun. 2019. Tradução nossa: O conceito de constituição econômica foi desenvolvido por sociólogos muito antes da Constitucional de Bonn. Como o conceito de "democracia econômica" foi objeto de discussão científica nos anos da República de Weimar. Foi aplicado inicialmente com diferentes significados, em parte do ponto de vista econômico, em parte da perspectiva histórico-sociológica. Sua influência definitiva foi paga quando foi usada pela escola de Freiburg como modelo de ordem econômica.

<sup>20</sup> Ibid., p. 7.

<sup>21</sup> CYRINO, André. Análise Econômica da Constituição Econômica e Interpretação Institucional. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2016, vol. 8, n. 15, Jul.- Dez. p. 492-515.

<sup>22</sup> SÁ, Ana Paula Babosa de. **O poder Constituinte Originário e sua Limitação Material pelos Tratados Internacionais de Direito Humanos**. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/download/1351/1140>. Acesso em: 02 jun. 2019.

sentido, “ordem econômica” é expressão que designa o conjunto de toda as normas (ou regras de conduta), qualquer que seja a sua natureza (jurídica, religiosa, moral etc), que respeitam à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos. Em um terceiro sentido, “ordem econômica”, significa ordem jurídica da economia<sup>23</sup>.

Conforme evidenciado, as constituições apresentam um núcleo próprio de tratamento das questões econômicas a serem implantadas pelo Estado. Assim, torna-se possível uma aproximação entre ordem econômica e constituição econômica, que por vezes são utilizadas como sinônimos. Cabendo explicitar que a ordem econômica é parcela da ordem jurídica, estabelecida na forma de “constituição econômica”. Sendo esta, “um conjunto de normas de conformação do processo econômico, que define institucionalmente um determinado modo de produção econômica”<sup>24</sup>.

Impende esclarecer que o referido núcleo, pode não ocupar um capítulo específico do texto constitucional, mas desenvolver-se dentro da legislação infraconstitucional, a partir dos ditames principiológicos que o poder constituinte se preocupou em dispor nas constituições de um modo geral.

José Alfredo de Oliveira Baracho reconhece que

a relação entre Constituição e Sistema Econômico ou mesmo Regime Econômico, é frequente nas constituições modernas, que contemplam pautas fundamentais em matéria econômica. Chega-se a falar que ao lado de uma Constituição política, reconhece-se a existência de uma Constituição econômica que: regula a iniciativa privada, a intervenção da iniciativa pública na economia, um Estado subsidiário e a primaria (sic) da iniciativa privada, economia social de mercado, contratação, propriedade e livre empresa, aceitação ou eliminação da planificação e sobredimensionamento do Estado<sup>25</sup>.

Eros Grau afirma que “sempre contiveram, as constituições escritas, normas que se podem designar pela expressão ordem econômica”<sup>26</sup>. Logo, não se trata de exclusividade da Constituição vigente. Contudo, reconhecidamente a atual constituição dispõe de um modo específico acerca da matéria, o que permite apontar sua singularidade dentro do conjunto de cartas constitucionais que o Brasil tenha apresentado.

<sup>23</sup> MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973. p. 67-71.

<sup>24</sup> GRAU, Eros Roberto Grau. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 60-61.

<sup>25</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. **Cadernos de direito constitucional e ciência política**, nº 19. P. 13. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1470/1399>. Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>26</sup> GRAU, Op. cit., p. 61.

Acerca do tema, Giovani Clark enuncia:

A constituição Econômica é, portanto, uma parte da Carta Magna que estabelece o dever/ser para a vida econômica dentro das diretrizes da “ideologia constitucionalmente adotada”, ditando assim, normas e princípios constitucionais para as políticas econômicas executadas pelos particulares e pelo Estado. Contudo, a Constituição Econômica não restringe seus comandos normativos a um título ou capítulo, apesar de parte significativa desses comandos estarem reunidos em um núcleo próprio, como no caso da Constituição brasileira de 1988 (Da Ordem Econômica e Financeira)<sup>27</sup>.

A existência de um núcleo dentro do texto constitucional, responsável pela disciplina jurídica da economia, em especial, da conformação dos meios de produção ao sistema econômico estabelecido pela ordem constitucional vigente é a responsável por traçar os parâmetros de atuação dos diversos atores, seja o setor privado ou os entes federados.

O modelo inaugurado na ordem econômica de 1988 traduz essencialmente a intenção do constituinte de respeitar os limites da propriedade privada, da livre iniciativa e a defesa da concorrência, possibilitando assim, um capitalismo em que a produção de riqueza e distribuição da mesma não ocorra como apropriação exclusiva de uma classe, mas se traduza em garantia de existência digna, conforme os ditames da justiça social<sup>28</sup>.

### 2.3 Desenvolvimento e subdesenvolvimento na constituição econômica de 1988

A constituição brasileira de 1988 traz dentre os objetivos fundamentais a serem perseguidos, a garantia do desenvolvimento nacional, erradicando-se a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais<sup>29</sup>.

Infere-se a partir da leitura dos objetivos estabelecidos no artigo 3º da Constituição, a preocupação do constituinte originário em dispor dentro da lei fundamental acerca da problemática do subdesenvolvimento nacional, das desigualdades existentes, apontando os caminhos a serem trilhados no enfrentamento da problemática.

<sup>27</sup> CLARK, op. cit., p. 19.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 202.

<sup>29</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicacompileado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacompileado.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

O Brasil apresentou nas últimas décadas sensível mudança em sua conjuntura econômica. Entretanto, “não obstante o razoável grau de desenvolvimento econômico que já alcançou, o Brasil é ainda um país subdesenvolvido, pois continua a ser um país que até hoje não logrou integrar toda a sua população ao mercado de trabalho”<sup>30</sup>.

Na literatura econômica são inúmeras as discussões acerca do subdesenvolvimento brasileiro e dos meios de promover o desenvolvimento nacional. As condições da colonização, “a concentração de renda e a pouca diversidade da estrutura econômica são apontados como fatores que justificam a continuidade do subdesenvolvimento da economia brasileira”<sup>31</sup>, que conforme assentado por Bresser-Pereira ainda que tenha passado por significativo crescimento, ainda não atingiu a totalidade de sua população.

O subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sob o estilo de vida. A noção de subdesenvolvimento se origina em situações em que o aumento de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação no nível de vida médio da população<sup>32</sup>.

No caso brasileiro, as discrepâncias entre os processos de desenvolvimento tornam-se evidentes, quando comparados os níveis de desenvolvimento econômico dos municípios das diversas regiões brasileiras<sup>33</sup>. O que aponta que a melhora no nível de inserção econômica da população apresentado nas últimas décadas, não atingiu de modo uniforme a federação em sua totalidade.

Noutro giro, ao revés do subdesenvolvimento, o desenvolvimento seria a capacidade de repartir e reproduzir os recursos produzidos de maneira homogênea e integrar a população não só ao mercado de consumo, mas ao produtivo.

Segundo Fábio Benfatti,

<sup>30</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Brasil**. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.25.Desenv-subdesenvolvimento\\_Schwarcs-Botelho.15.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.25.Desenv-subdesenvolvimento_Schwarcs-Botelho.15.pdf). Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>31</sup> FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 155-160.

<sup>32</sup> FURTADO, Celso. O Subdesenvolvimento Revisitado. In: **Economia e Sociedade**, agosto/1992. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643307/10831>. Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>33</sup> PNUD. **Desenvolvimento Humano nas Macrorregiões Brasileiras**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/undp-br-macrorregioesbrasileiras-2016.pdf>. Acesso em 07 jun. 2019.

a experiência histórica demonstra que o Desenvolvimento Econômico não pode ser confundido com crescimento, porque os frutos dessa expansão nem sempre beneficiam a economia como um todo e o conjunto da população. Mesmo que a economia cresça a taxas relativamente elevadas, o desemprego pode não diminuir na rapidez necessária, tendo em vista a tendência contemporânea da robotização e de informatização do processo produtivo<sup>34</sup>.

Logo, em que pese a divulgação expressiva entre a população de que o crescimento econômico é elemento ímpar e indispensável ao desenvolvimento, se aquele não for conduzido de modo equilibrado e planejado tende a agravar as desigualdades já existentes.

Portanto, o desenvolvimento deve ser encarado como uma mudança estrutural, uma vez que se permite alterar as estruturas econômicas, sociais, políticas, institucionais, com melhoria da produtividade e da renda média dos agentes envolvidos no processo<sup>35</sup>.

Ao trazer inúmeros princípios norteadores da política econômica a ser implementada na república brasileira, a Constituição de 1988 confere ao Estado inúmeros instrumentos para a consecução dos objetivos previstos no artigo 3º da constituição de 1988 e no capítulo que trata da ordem econômica.

Anota André Ramos Tavares que

na atual Constituição, é (deve ser) um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro “garantir o desenvolvimento nacional”. Obviamente que tal meta insere-se no contexto econômico da Constituição, embora nele não se esgotar, já que o desenvolvimento há de ser buscado igualmente em outras órbitas, como a social, a moral, a política e outras. Interessa aqui sublinhar o desenvolvimento econômico do País como um dos objetivos fundamentais (não apenas um meio para obter outro princípio)<sup>36</sup>.

Impende ressaltar que o maior desafio do Estado é o de articular o crescimento econômico, de modo que o sistema como um todo permita o desenvolvimento das regiões, não havendo privilégios e sim atendimento das especificidades.

Nessa busca pelo Desenvolvimento Econômico, “iniciada com a formulação de seus princípios e objetivos fundamentais e que dura até a sua efetivação na ordem econômica, cabe à Constituição ainda regular e definir outras prioridades, sem contradizer as suas bases fundamentais”<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> BENFATTI, Fabio Fernandes Neves. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 20.

<sup>35</sup> SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 22-23.

<sup>36</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>37</sup> BENFATTI, Op. cit., p. 99.

Acrescenta Bruno Borja, a partir do estudo da obra de Celso Furtado, que o Estado surge como um importante instrumento, cuja utilização é necessária para resolver problemas estruturais. Sendo o Estado visto como esfera responsável pela coordenação de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento<sup>38</sup>.

Assim, a atuação do Estado como condutor da política econômica se alicerça no texto constitucional, especificamente, no núcleo jurídico denominado constituição econômica. Cabendo ao referido núcleo, o papel de ser responsável pelas diretrizes a serem empreendidas pelos diversos entes que atuam na federação.

## 2.4 A Constituição Econômica de 1988

Inicialmente, cabe reiterar que a ordem econômica vigente não se restringe ao título da ordem econômica, previsto no texto constitucional de 1988. A constituição de 1988 contempla inúmeras disposições que, embora não se encontram englobadas no chamado Título de Ordem Econômica (e financeira) – título VII – operam a institucionalização da ordem econômica (mundo do ser)<sup>39</sup>.

A ordem econômica na Constituição de 1988, em seu artigo 170, optou pelo modelo capitalista de produção, também conhecido como economia de mercado (art. 219), cujo coração é a livre iniciativa<sup>40</sup>. Contudo, a análise dos quatro princípios da ordem econômica previstos no caput do art. 170, apontam no sentido da ampla possibilidade de intervir na economia, e não somente em situações absolutamente excepcionais<sup>41</sup>.

A partir da leitura e interpretação dos inúmeros princípios dispostos no título da ordem econômica, assim como nos inúmeros dispositivos presentes em inúmeras outras partes do texto constitucional – especialmente no que toca às regras de competência – é possível reconhecer a ideologia constitucionalmente adotada para o

<sup>38</sup> BORJA, Bruno. **A formação da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado**. 2013. 202 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 2013. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graducao/pepi/dissertacoes/Tese\\_Bruno\\_Borja.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graducao/pepi/dissertacoes/Tese_Bruno_Borja.pdf). Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>39</sup> GRAU, Eros Roberto Grau. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 214-215.

<sup>40</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p.1292.

<sup>41</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1298.

destino econômico da república brasileira<sup>42</sup>, cujo viés embora capitalista apresenta grande preocupação com o segmento social.

A ideologia constitucionalmente adotada é representada por um conjunto de normas constitucionais de conteúdo econômico que serve como fundamento para a implementação de políticas econômicas<sup>43</sup>, seja através da instituição das normas infraconstitucionais pelas casas legislativas competentes, seja através da aplicação do direito pelos administradores públicos e pelos tribunais<sup>44</sup>.

Partindo dessa concepção de ideologia do constituinte, os princípios norteadores da ordem econômica, podem assim ser identificados: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades sociais e regionais; busca do pleno emprego; tratamento diferenciado para empresas de portes distintos<sup>45</sup>; a dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização; liberdade de associação profissional ou sindical e garantia do direito de greve<sup>46</sup>.

A defesa da propriedade privada surge como verdadeiro corolário de um Estado fundado em um regime capitalista, onde se assegura proteção ao direito fundamental à propriedade individual. Contudo, no Brasil o direito à propriedade privada encontra flexibilizações, especialmente, no que toca ao uso inadequado da propriedade (não destinada aos fins produtivos)<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

<sup>43</sup> CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. n. 73. jul./dez. 2018. p. 677-685. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/index>. Acesso em 12 jan. 2019.

<sup>44</sup> CLARK, Giovani; CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo de. **A ordem econômica constitucional de 1988 e suas alterações reguladoras teorizadoras pela escola da análise econômica do direito**. Conpedi, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5e72a74d8b2d25bc>. Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>45</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p.1297.

<sup>46</sup> GRAU, Eros Roberto Grau. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 236-237.

<sup>47</sup> TEIXEIRA, Samantha Ribas. **O direito fundamental à propriedade no âmbito constitucional brasileiro e a sua relativização pelo instituto da função social da propriedade**. Conpedi, 2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=59d9b46aa00c7023>. Acesso em 07 jun. 2019.

Ainda, o texto constitucional de 1988 dispõe acerca da necessidade de correção das distorções existentes entre as diversas regiões brasileiras<sup>48</sup>. Devendo o poder público atuar a partir das potencialidades regionais, com vistas a fortalecer o mercado interno e a competitividade.

A defesa do consumidor e do meio ambiente se coadunam com as transformações operadas a partir da potencialização da globalização e do incremento das atividades industriais no mundo. A proteção jurídica de todos que adquirem mercadorias ou serviços, além de ter sido prevista como direito fundamental, foi ratificada na ordem econômica e financeira para explicitá-la como prerrogativa que deve ser respeitada nas relações produtivas<sup>49</sup>.

A defesa do meio ambiente se conforma com o crescimento econômico, consoante se constata pela dicção do artigo 170 da Constituição Federal, desde que seja valorizado o trabalho humano que garanta a existência digna, tudo em consonância com as normas de proteção ambiental<sup>50</sup>.

Embora possam ser apontados inúmeros princípios dentro da ordem econômica de 1988, os objetivos expressos na constituição delimitam a atuação estatal para a busca do desenvolvimento nacional equilibrado, com o respeito as diferenças regionais, garantindo a erradicação da pobreza e a dignidade humana<sup>51</sup>.

Como evidenciado, há na constituição de 1988 um núcleo estruturante de princípios que regem a atuação do Estado em matéria econômica. Do ponto de vista político a república brasileira se assenta em um modelo de federalismo tido como de cooperação, onde cada ente (Estados, Municípios e Distrito Federal) é responsável por agir nos objetivos comuns fixados no texto de 1988.

Contudo, inúmeros fatores, sejam históricos, políticos e financeiros foram responsáveis por conceder à União grande leque de competências de atuação, seja no segmento produtivo ou mesmo na arrecadação (segmento fiscal). Aos demais entes, destacando-se aqui a situação dos municípios, ficaram ínfimas as possibilidades de se auferir recursos e de efetivar os ditames constitucionais do

<sup>48</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 79.

<sup>49</sup> AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 815.

<sup>50</sup> VASCONCELOS, Débora Camargo; GENOVEZ, Simone. **Análise dos princípios constitucionais econômicos à luz da iniciativa privada**. Conpedi, 2016. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c05c0c0aa89b97ef>. Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>51</sup> BENFATTI, Op. cit., p. 101.

desenvolvimento, o que hoje os coloca em situação de considerável dependência dos recursos provenientes do ente central (União).

### 3 O PAPEL DO MUNICÍPIO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No contexto da ordem econômica inaugurada pela Constituição de 1988, ao Estado (União) foi conferida *prima facie* a possibilidade de intervir no domínio econômico. Ocorre, que diante das peculiaridades trazidas pela carta de 1988, é possível relacionar também ao município – enquanto gestor de interesses locais – o papel de executor de política intervencionista própria<sup>52</sup>.

A intervenção anteriormente apontada pode ser definida como “qualquer atuação estatal que tenha efeitos diretos sobre a economia, sendo certo que o objetivo perseguido por essa intervenção necessariamente deve ser a efetivação e tutela do interesse público”<sup>53</sup>.

O estudo do modelo de federalismo brasileiro e da evolução do papel do município nas constituições, permite a compreensão acerca do fenômeno da dependência (em relação à União) e do engessamento da atuação municipal na estrutura do Estado brasileiro. A partir disso, é possível uma interpretação ampliativa do texto constitucional, em que possam ser vislumbradas alternativas concretas de intervenção ou de incremento da atividade produtiva local.

#### 3.1 O modelo de federalismo brasileiro

A forma de Estado adotada no Brasil se consubstancia em um modelo de compartilhamento das competências, com o reconhecimento de significativa autonomia dos entes que compõe o Estado.

Calha destacar que o modelo de federalismo não é único no mundo, adequando-se a realidade dos diversos países e às suas respectivas especificidades. De igual modo, inúmeras são as definições que se pode atribuir ao Estado Federal ou ao modelo de federalismo por estes adotados<sup>54</sup>.

Segundo o Prof. Sahid Maluf a forma federativa consiste essencialmente na

<sup>52</sup> CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: DelRey, 2001.

<sup>53</sup> TOSTA, André Ribeiro. **A intervenção do Município no Domínio Econômico e o Regime Jurídico dos Contratos da Petrobrás**. São Paulo: PUC/SP, 2014.

<sup>54</sup> BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista Inf. Legislativa**. Brasília a. 17. n. 65. jan/mar, 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181197>. Acesso em 10 jun. 2019.

descentralização política: “as unidades federadas elegem os seus próprios governantes e elaboram as leis relativas ao seu peculiar interesse, agindo com autonomia predefinida<sup>55</sup>”.

Ainda, destaca Gilberto Bercovici que

o fundamento da Federação é a Constituição rígida comum. Os diferentes centros de poder não são dotados de hierarquia uns em relação aos outros. Um não é superior ao outro. O que diferencia cada membro da federação é a atribuição de competências distintas pela Constituição<sup>56</sup>.

O federalismo nasce no “âmbito das reflexões e experiências históricas relacionadas com a separação dos poderes, e, portanto, com a racionalização do poder, que, na sua relação com a proteção dos direitos, é um dos pilares do constitucionalismo moderno”<sup>57</sup>.

No Brasil, o modelo de federalismo apresenta uma adequação própria à sua realidade, cabendo ressaltar que a forma federativa moderna não se estruturou sobre bases teóricas, sendo produto da experiência norte-americana<sup>58</sup>.

A configuração dos Estados brasileiros remonta ao período em que o território brasileiro (majoritariamente o litoral) foi dividido em capitâncias hereditárias. Pelo referido modelo, a faixa territorial seria doada a um nobre, que a partir de então teria o papel de administrar aquela faixa do território brasileiro<sup>59</sup>.

Contudo, o fracasso econômico das capitâncias, logo nas primeiras décadas da colonização, fez com que a Coroa portuguesa resolvesse estabelecer, já em 1548, um Governo-geral da Colônia, que centralizou a administração colonial e foi ao longo do tempo assumindo funções antes atribuídas aos donatários, permanecendo até a vinda da família real para o Brasil, em 1908, quando a tendência de centralização de poder se intensificou ainda mais. Daí, quando se deu a declaração de independência, com a já existente estrutura central de governo, em face da fraqueza institucional das províncias, aliada à estrutura patriarcal e oligárquica daquela sociedade, consolidou-se então o poder centralizado e autoritário que caracterizou a formação do governo imperial<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 175.

<sup>56</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 146.

<sup>57</sup> MELO, Milena Petters; SCHULTZE, Felipe Gabriel. **O federalismo no sistema constitucional brasileiro**. Santa Catarina: UFSC, 2014. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/federalismo.pdf> Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>58</sup> MALUF, Op. cit., p. 177.

<sup>59</sup> CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos**. São Paulo: Estação Cultural, 2018.

<sup>60</sup> COSTA, Luis Alberto. Da autonomia à participação: breves reflexões sobre o federalismo brasileiro na perspectiva do constitucionalismo social-dirigente. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v.16, n. 31, jan./jun. 2013. p. 17. Disponível em:

O período centralizador do império foi marcado por inúmeros conflitos internos. Além dos mesmos, crescia em âmbito nacional os movimentos abolicionistas e republicano, que iam de encontro a toda a estrutura que sustentava o governo monárquico. O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que distantes do poder central, e desajudas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento<sup>61</sup>.

A ideia de república não era o objetivo ideológico da maioria da população do Brasil, aliás, “uma parte da elite considerava que o governo monárquico não mais atendia a seus interesses, principalmente, depois da abolição”<sup>62</sup>. E assim, o movimento republicano ganha força e com apoio do segmento popular a república é proclamada, o que nas palavras de José Murilo de Carvalho “resultou de um motim de soldados com apoio de grupos políticos da capital”<sup>63</sup>.

O modelo de Estado inaugurado pela constituição de 1891 (a constituição pós proclamação da república) será replicado em todas as demais constituições, ressalvadas as devidas adequações ao momento histórico. Mas, subsiste uma característica particular acerca da conformação do Estado federal brasileiro.

Na lição do prof. Sahid Maluf o federalismo brasileiro surgiu como resultado fatal de um “movimento de dentro para fora e não de fora para dentro; de força centrífuga e não centrípeta; de origem natural-histórica e não artificial”<sup>64</sup>. Nessa perspectiva, o modelo de federalismo brasileiro destoa da realidade do modelo empregado nos Estados Unidos da América – EUA, uma vez que lá empreendeu uma agregação, uma construção para os fins do modelo federalista. No Brasil, a estrutura empregada partiu de um movimento desagregador<sup>65</sup>, em que as particularidades regionais e necessidades dos centros locais de poder não foram devidamente observadas.

---

<http://seer.pucminas.br/index.php/Direito/article/viewFile/P.2318-7999.2013v16n31p3/5468>. Acesso em 10 jun.2019.

<sup>61</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996

<sup>62</sup> CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito: Geral e Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 405.

<sup>63</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Cia das Letras, 1987. p. 13.

<sup>64</sup> MALUF, Op. cit., p. 180.

<sup>65</sup> PACÍFICO, Andrea Pacheco. **Os federalismos brasileiro e estadunidense na construção da democracia**. Revista de Estudos Internacionais (REI), Vol. 3 (1), 2012. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/viewFile/108/pdf> Acesso em 10 jun. 2019.

O resultado direto é que embora a constituição de 1891 tenha reproduzido a ideia de federalismo norte-americano, foi ajustado ao Brasil um sistema jurídico-constitucional estrangeiro completamente diverso da realidade, que resultou no desencontro entre a constituição escrita e a constituição real do país<sup>66</sup>.

O modelo de federalismo brasileiro apresenta outra particularidade, o reconhecimento da atuação cooperativa. Por esta, os entes (Estados, municípios e a União) devem atuar de modo conjunto, desempenhando as competências que lhe foram delegadas e harmonizando os interesses em prol do interesse do Estado como um todo.

Dentre as complexas relações de interdependência entre a União e os entes federados, no federalismo cooperativo devemos distinguir a coordenação da cooperação propriamente dita. A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências. Na cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. O interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação<sup>67</sup>.

Gilberto Bercovici assenta que no modelo de cooperação, a atuação dos entes federados se volta para a tomada de decisões conjuntas. Essa tomada de decisões se apoiaria na distribuição das competências e na interdependência entre as mesmas. Ou seja, para cada ente há uma atribuição, que pode ser exercida também por outro (em uma atuação conjunta e interdependente).

Ocorre, que ao longo das constituições brasileiras e de modo prevalente na constituição de 1988, o modelo de federalismo empregado (em suas raízes históricas) conferiu ao ente central (União) inúmeras competências, relegando aos municípios pouco espaço de atuação.

Nesse sentido, destaca Giovani Clark que mesmo tendo força econômica “alguns municípios brasileiros não desfrutam mais de real capacidade para realizar políticas econômicas próprias, em face de um federalismo desvirtuado, que mancha a autonomia de seus entes com uma histórica centralização de poder nas mãos da União”<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

<sup>67</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 150 – 154.

<sup>68</sup> CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: DelRey, 2001. p. 85.

### 3.2 O município nas constituições brasileiras

Segundo Luís Pinto Ferreira,

o município pode ser conceituado como uma “corporação territorial de direito público, servindo como unidade geográfica territorial e divisória do Estado, dotada de governo próprio para a administração de serviços estaduais ou provinciais e regulação de interesses locais, governo próprio que se realiza mediante a eletividade dos seus órgãos Executivo e Legislativo, aos quais geralmente se atribui a competência e aplicação de rendas”<sup>69</sup>.

Por muito tempo discutiu-se a autonomia do município e se o mesmo faria parte do Estado federal na condição de membro. Hoje, ao menos que de modo aparente, a questão encontra-se pacificada, ficando assentada a autonomia do município em três esferas. Sendo que a “característica fundamental da atual carta é a ampliação da autonomia municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro”<sup>70</sup>.

Ao longo das inúmeras constituições brasileiras a condição jurídico-política do município alterou-se de modo considerável, sempre acompanhando as tendências políticas e ideológicas inauguradas pelas novas cartas constitucionais. Ademais, as constituições traziam em seu conteúdo a expressão peculiar interesse para designar aquilo que seria de competência do município, sendo que no atual texto foi alterada para interesse local. Entretanto, ainda persiste a dificuldade em se delimitar o que seja interesse local e de que modo o município pode atuar no mesmo.

A constituição vigente abandonou a expressão tradicional “peculiar interesse municipal”, que não conseguiu definição satisfatória, substituindo-a pelo interesse local, igualmente de difícil conceituação. (...) Acentua-se, portanto, a necessidade do correto entendimento do que seja assunto de interesse local quando se quer analisar a competência constitucionalmente municipal. Em consequência, pode se concluir que os assuntos de interesse local devem ser compreendidos como aqueles referentes ao peculiar interesse municipal, analisado caso a caso qual o interesse predominante<sup>71</sup>.

A definição dos assuntos de interesse local se volta para a predominância ou importância da referida matéria para o cotidiano do município. Nesse sentido, a busca

<sup>69</sup> PINTO FERREIRA, Luís. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2. p. 204-205.

<sup>70</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 72.

<sup>71</sup> DALLARI, Sueli Gandolfi. O papel do município no desenvolvimento de políticas públicas de saúde. **Revista Saúde Pública**. Vol. 25. n. 5. 401-5, 1991. p. 6. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v25n5/13.pdf>. Acesso em 25 jul. 2018.

da implementação de ferramentas de incentivo ao desenvolvimento municipal é sem dúvida uma modalidade de interesse local, o que chama a competência do ente municipal.

A constituição de 1891 em seu artigo 68 enunciou que os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse<sup>72</sup>.

A constituição de 1934 acrescentou inúmeras outras matérias relacionadas aos municípios, inclusive sua gestão política. Em seu artigo 13 estabeleceu que os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente no que tocasse às eleições, impostos e taxas de sua alcada e a organização de serviços de sua competência<sup>73</sup>.

A constituição de 1937, manteve as previsões acerca da organização municipal, apresentando significativa mudança no que toca ao processo eleitoral dos prefeitos municipais, a serem nomeados pelo governador (art. 27)<sup>74</sup>.

Pela constituição de 1946, mantinha-se a “autonomia municipal” na gestão de seus peculiares interesses, cabendo ainda, assim como na constituição anterior a escolha indireta dos dirigentes municipais<sup>75</sup>.

Pela constituição de 1967 e as alterações que se seguiram na constituição de 1969, a autonomia municipal seria assegurada na escolha dos gestores municipais, à exceção da indicação para as capitais e aqueles considerados de interesse da segurança nacional. Além de manter, assim como nas constituições anteriores, a competência para gestão dos interesses peculiares locais<sup>76</sup>.

Como se pode evidenciar as constituições brasileiras apresentaram o reconhecimento de certa autonomia política, que na prática pouco se efetivou diante da possibilidade de eleições pela via indireta para a escolha dos dirigentes municipais.

<sup>72</sup>BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>73</sup>\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>74</sup>\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>75</sup>\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>76</sup>\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

Destaca-se a partir da análise dos referidos textos constitucionais, que a ingerência do poder central ocorreria de modo preponderante na política local, em especial, com a escolha de prefeitos e vice-prefeitos. As constituições até procuraram sempre assegurar a autonomia municipal, destacando que caberia aos municípios a gestão dos interesses peculiares e locais, entretanto na prática existiu uma grande ingerência do poder central.

É com o texto constitucional de 1988 que o município passa a ter, embora não efetivo, papel de grande relevo na estrutura política da federação. Nas palavras de Márcio Fernandes,

o município brasileiro alcançou, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma posição de destaque no pacto federativo organizado por aquela carta jamais obtida na trajetória constitucional pátria anterior, ou mesmo nos ordenamentos constitucionais de outros países, ao ser expressamente mencionado como parte da Federação, ao lado dos Estados e do Distrito Federal<sup>77</sup>.

A partir da constituição de 1988 os municípios passam a ter a competência de auto-organização (art. 29), mediante a edição de leis orgânicas. As leis orgânicas representam verdadeiras constituições de âmbito municipal. Norteadas pelos princípios e regras constitucionais previstos na constituição da república e dos Estados, as leis orgânicas permitem ao município dispor de sua organização nas matérias de política, economia, finanças, meio ambiente, etc. A lei orgânica só não pode contrariar as demais constituições (federal e estadual), mas dentro de sua atuação poderá legislar sobre os assuntos de interesse local (art. 30).

A constituição de 1988 trouxe inúmeras competências para os municípios que além de legislarem sobre assuntos de interesse local, também deverão 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 (art. 30, III), criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual (art. 30, IV); 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 (art. 30, V); manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamento (art.

---

<sup>77</sup> FERNANDES, Márcio Silva. **Direito Municipal: O município na Constituição de 1988**. Brasília: Edição do autor, 2014.

30, VI); prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII) e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, IX).

José Afonso da Silva aponta que a lei orgânica é uma espécie de constituição municipal, a qual cuidará de discriminar a matéria de interesse local de competência exclusiva do município, observadas as peculiaridades locais, bem como a matéria de competência comum que a constituição lhe reserva<sup>78</sup>.

Logo, desde que dentro dos limites impostos pelo texto constitucional a atuação do município é válida, sempre que os interesses locais assim o exigirem. Respeitados os limites das competências exclusivas e os princípios gerais fixados na constituição federal, os municípios poderão editar normas que atendam suas especificidades e os objetivos finalísticos do Brasil.

### **3.3 Federalismo e dependência municipal**

A Constituição Federal de 1988 trouxe inúmeras competências a serem desenvolvidas de modo articulado e cooperado. Contudo, as atribuições não vieram acompanhadas de fomento à gestão local, seja administrativa ou fiscal. De modo que foram criados municípios sem que lhes fossem dadas condições mínimas de desenvolvimento das atividades que lhe são próprias<sup>79</sup>.

O atual modelo de federalismo, embora textualmente tenha procedido a uma elevação do patamar dos municípios dentro do texto constitucional, não disciplinou efetivamente as possibilidades de atuação dos municípios nas diversas esferas da atividade estatal.

O processo de urbanização e a crescente complexidade das demandas sociais locais das últimas décadas, assim como o descompasso entre as competências atribuídas aos municípios e suas capacidades de gestão e arrecadação fazem com

---

<sup>78</sup> SILVA, José Afonso. **O município na Constituição de 1988**. São Paulo: RT, 1989.

<sup>79</sup> ROSA, Ivandro Carlos. **O processo de emancipação municipal e a urbanização do município de Lajeado – RS**. 46 f. Dissertação de Mestrado – Centro Universitário UNIVATES, RS, 2012. Disponível em: <https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/279/1/IvandroRosa.pdf>. Acesso em 11 jun. 2019.

que o avanço da capacidade de gestão urbana das cidades se coloque como um desafio para a grande maioria dos municípios brasileiros<sup>80</sup>.

A dependência fiscal dos municípios é evidenciada por alguns elementos ou fatores a ela intrínsecos. Inicialmente, a competência arrecadadora plena (maior número de impostos e taxas) é de responsabilidade da União. Poucos são os fatos geradores em que fica incumbido ao município seu lançamento e arrecadação. Ademais, a execução de serviços primordiais é realizada na esfera mais próxima da população, “a despeito de os recursos e suas transferências serem federais ou estaduais na sua origem ou de a execução orçamentária ser consolidada em outras escalas: estadual, regional ou federal (nacional) e exterior”<sup>81</sup>.

A efetiva distribuição de receitas dentro da federação é requisito inerente ao próprio modelo de federalismo. Nesse sentido, oportuno destacar que a importância da distribuição da receita fiscal é patente em um Estado Federal. A autonomia dos entes federados, frente à União, pode ser considerada apenas nominal quando faltam recursos financeiros necessários à sua manutenção<sup>82</sup>.

Estabelece Dalmo de Abreu Dallari:

Aí está um ponto de máxima relevância, que tem sido causa de intensos conflitos entre as diferentes esferas de poder político que compõem a federação brasileira. A União tem evidente superioridade financeira, por força dos próprios dispositivos constitucionais, o que se agrava ainda mais quando o governo federal abusa de suas competências e coloca em plano absolutamente superior seus próprios objetivos, ignorando as exigências constitucionais relacionadas com o federalismo e impondo decisões que representam enorme constrangimento financeiro dos Estados e Municípios e acarretam, na realidade, uma situação de submissão e dependência, anulados a autonomia política implica na organização federativa<sup>83</sup>.

A situação não se coaduna com o Estado Federal, uma vez que as unidades federadas ficam enfraquecidas, financeira e administrativamente, com a incerta e perigosa dependência da distribuição central<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> PEREIRA, José Roberto; REZENDE, João Batista. **Gestão Pública Municipal**. Curitiba: CRV, 2017. p. 112.

<sup>81</sup> MENDES, Constantino Cronemberger. **Padrões regionais da despesa pública municipal**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2089.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2089.pdf) Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>82</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 160.

<sup>83</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Implicações do Pacto Federativo. In RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. p. 589-591.

<sup>84</sup> CARVALHO PINTO, Carlos Alberto. Apud BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 161.

Assim, em um quadro de dependência fiscal do ente central (União), especialmente, das transferências denominadas Fundo de Participação dos Municípios – FPM, gestões marcadas pela ineficiência da gestão na consecução de políticas públicas essenciais e ausência de uma política de incentivo da atividade produtiva local, os municípios brasileiros (em sua maioria) agravam ainda mais sua situação de desequilíbrio nas contas públicas, marcadas por déficit na arrecadação e atraso no pagamento de sua folha.

Embora não haja dentro do conjunto de competências fixados na constituição federal, a previsão expressa de que o município pode atuar no domínio econômico, intervindo e fomentando a atividade produtiva, a mesma é possível.

Uma interpretação constitucional da ordem econômica desvinculada de pragmatismos, tal como a defendida por Giovani Clark em sua obra o município em face do direito econômico, apresenta um viés possível de planejamento e execução. Pelo mesmo, os princípios e regras norteadores da atividade econômica, podem ser aplicados aos municípios, cabendo a estes – enquanto gestores de interesses locais – atuarem no domínio econômico com o intento de desenvolver a economia local e ao mesmo tempo fomentar o desenvolvimento nacional, uma vez que a federação deve funcionar como um todo.

### **3.4 Parâmetros de atuação do município na ordem econômica**

A constituição econômica pode ser caracterizada pela presença de temas econômicos em toda a estrutura do texto ou do próprio ordenamento, que tenham por escopo delimitar as diretrizes do Estado em política econômica. Significa, portanto, que o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se juridiciza, em grau constitucional<sup>85</sup>.

Analizando a estrutura da constituição federal de 1988, verifica-se que a mesma apresenta um título próprio à ordem econômica, qual seja, o título VII (Da Ordem Econômica e Financeira que a seu turno se divide em quatro capítulos: Dos Princípios Gerais para a Atividade Econômica, Da política urbana, Da política agrícola e fundiária e Da reforma agrária e Do sistema financeiro nacional). Além do referido núcleo central, a “constituição econômica” brasileira também se funda nas

---

<sup>85</sup> SOUZA, Washington Peluzo Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 1999. p. 11.

normas de competência.

A repartição de competências se alicerça na concorrência de atribuições, o que na prática acaba por ser dificultado, conforme já destacado. Entretanto, da leitura do texto constitucional se depreende que o município apresenta competências concorrentes aos demais entes, consoante o disposto nos artigos 30, VIII; 23, IX; 182 da CF. E ainda, artigos 30 I, II, 23, VIII e X, 24, V e 184 a 191. Podendo atuar nas políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, turismo rural, na prestação de serviços públicos de interesse local, etc.

Assim, há a plenitude da atuação do município dentro dos assuntos que sejam de seu interesse (interesse local), cabendo destacar que existe a concorrência de atribuições, uma vez que embora o artigo 24 da Constituição Federal não indique os municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados<sup>86</sup>. Podendo, assim, legislar sobre direito econômico.

Ademais, destacam-se os princípios e fundamentos da ordem econômica brasileira, enunciados nos artigos 170 e seguintes da carta magna de 1988, a saber: a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa, a propriedade privada e sua função social, livre concorrência, defesa do consumidor e a redução das desigualdades regionais e sociais. Referidas temáticas não podem ser objeto de exclusividade, e sim, matéria de discussão e implementação conjunta e articulada.

Dentro da repartição de competências dispersas ao longo do texto constitucional, além dos princípios que fundam a ordem econômica da federação brasileira, podem ser apontadas algumas possibilidades de intervenção do município no domínio econômico. Pela Constituição Federal, os poderes para o município intervir no domínio econômico são acanhados. Apesar disso, existe um campo fértil de ações possíveis, bastando que seja afastado o conservadorismo jurídico e que se faça uma interpretação constitucional lógica<sup>87</sup>.

Nos fundamentos da constituição econômica estão a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa (art. 170, caput), fundamentos estes também inseridos entre os da República brasileira (art. 1º, IV, da CF).

---

<sup>86</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competência na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 37.

<sup>87</sup> CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: DelRey, 2001. p. 101.

Sustenta Giovani Clark que devem ser realizadas políticas econômicas voltadas para o combate ao desemprego, subemprego e à falta de outras espécies de trabalho. Cabendo ao município realizar suas políticas econômicas, com o intuito de incentivar a utilização, a conservação e a devida remuneração de mão de obra (arts. 24, I e 30, I e II da CF)<sup>88</sup>.

O princípio da livre iniciativa é considerado como fundamento da ordem econômica e atribui à iniciativa privada o papel primordial na produção ou circulação de bens ou serviços<sup>89</sup>, constituindo a base sobre a qual se erige a atividade econômica. Logo, “o poder local (município) pode perfeitamente contribuir para o cumprimento do fundamento da livre iniciativa, quando pratica políticas públicas voltadas para a criação de micro e pequenas empresas e de cooperativas”<sup>90</sup>. Atuação que pode ocorrer de modo indireto, mediante o fomento ao crédito local e o incentivo ao empreendedorismo.

Quanto ao princípio da livre concorrência, aduz José Afonso da Silva que

a livre concorrência está configurada no art. 170, IV, como um dos princípios da ordem econômica. Ele é uma manifestação da liberdade de iniciativa e, para garantí-la, a Constituição estatui e a lei reprimirá o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. Os dois objetivos se complementam no mesmo objetivo. Visam tutelar o sistema de mercado, e especialmente, proteger a livre concorrência contra a tendência açambarcadora da concentração capitalista. A Constituição reconhece a existência do poder econômico. Este não é, pois, condenado pelo regime constitucional. Não raro esse poder econômico é exercido de maneira antissocial. Cabe, então, ao Estado coibir este abuso<sup>91</sup>.

No que concerne ao princípio da livre concorrência, cabe ao poder local denunciar a prática de abusos do poder econômico e realizar políticas econômicas voltadas à manutenção e ampliação dos micros, pequenos e médios empreendimentos, acirrando, dessa maneira, a disputa pelo consumidor e dificultando o poderio dos mais fortes<sup>92</sup>.

O município ainda pode atuar em diversas frentes da matéria econômica,

---

<sup>88</sup> Ibid., p. 102.

<sup>89</sup> OLIVEIRA, Sonia dos Santos. O princípio da livre iniciativa. **Revista Boletim Jurídico**, 2005. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/6/direito-constitucional>. Acesso em 03 abr. 2018.

<sup>90</sup> CLARK, Op. cit., p. 102.

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 356.

<sup>92</sup> CLARK, Op. cit., p. 103.

pode ser responsável pela implementação de políticas de defesa do consumidor (coibindo abusos, fiscalizando as atividades comerciais, etc.). Pode atuar na defesa e conservação do meio ambiente, uma vez que o desenvolvimento por si só não deve ser o objetivo último, e sim o fomento à atividade produtiva voltada para o uso racional dos recursos escassos.

Ademais, os municípios têm também competência para a redução das desigualdades sociais e internas em seu território, como bem mostram os artigos 24, I e V e 23, VIII a X, da Constituição Federal. A intervenção do município, no domínio econômico, pode garantir a expansão das oportunidades de trabalho para os desempregados, “a realização de projetos voltados para a moradia e a alimentação da população de baixa ou sem renda, assim como a aplicação das demais políticas públicas eliminadoras das outras desigualdades sociais, não apenas resultantes da exclusão econômica”<sup>93</sup>.

É certo que um dos pilares da república federativa do Brasil é o de reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre as regiões. Em um país de dimensões continentais o modelo de federalismo cooperativo distribui a todos os entes, a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento articulado. No caso dos municípios, enquanto ente mais próximo da população e mais próximo dos problemas, a responsabilidade é ainda maior. Ocupa assim, um importante papel no desenvolvimento nacional.

Nesse contexto de inúmeras possibilidades de atuação do município no domínio econômico, a partir de uma interpretação coesa e lógica do texto constitucional, evidencia-se a possibilidade concreta do município intervir na esfera econômica, como verdadeiro protagonista.

Poderá assim intervir de modo direto ou indireto, assumindo a condução dos assuntos locais e desenvolvendo a atividade produtiva dentro da realidade a qual está inserido.

---

<sup>93</sup> Ibid., p. 137.

## 4 INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E AS MOEDAS SOCIAIS

O município pode intervir no domínio econômico, implementando dentro dos limites de sua competência políticas econômicas locais, de fomento à atividade produtiva. A possibilidade de intervenção é uma resposta a um processo histórico de limitação da autonomia municipal, bem como a dependência financeira enfrentada pelas municipalidades.

Atuar dentro das especificidades locais é uma alternativa concreta e se coaduna com todos os princípios sob as quais se erige o Estado brasileiro. O Estado hoje deve ultrapassar os limites convencionais de sua atuação, devendo servir como indutor de transformações, de uma verdadeira mudança na perspectiva mantida entre a comunidade, o setor privado e o setor público.

Ante o exposto, reconhecida a possibilidade de o município intervir no domínio econômico, a partir de uma interpretação lógica do texto constitucional, além de se constatar a competência municipal para legislar sobre matéria de direito econômico e sobre os assuntos de interesse local. Destaca-se a possibilidade de atuação do município na instituição de moedas sociais, analisando-se a forma como as mesmas são criadas (do ponto de vista jurídico e econômico) e apresentando um panorama de sua implementação. Permitindo assim, dispor de análise que evidencie se as moedas sociais podem ser enquadradas entre as possibilidades de atuação do município no domínio econômico.

### 4.1 Intervenção do Estado no domínio econômico e atuação indutora

A intervenção do Estado no domínio econômico pode ser entendida como todo ato ou medida legal que restrinja, condicione ou limite a atuação da iniciativa privada, seja a partir de uma atuação direta ou indireta<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> ANGARDI, Juliana Kellen Rodrigues. **Intervenção do Estado no domínio econômico: o papel do conselho administrativo de defesa econômica (CADE) e sua interface com a agência nacional de telecomunicações (ANATEL) em atos de concentração do segmento de telefonia.** 126 f. Monografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 2016. Disponível em: <http://www.unirio.br/unirio/ccjp/arquivos/tcc2-juliana-kellen-rodrigues-angardi-2011-1-361-705-1>. Acesso em 12 jun. 2019.

A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico decorre diretamente do texto constitucional de 1988 que no título da ordem econômica, prevê que o Estado poderá intervir de modo direto ou indireto na economia<sup>95</sup>. Cabe destacar que a doutrina aponta uma terceira modalidade de intervenção, assim, o Estado pode intervir de modo direto (por meio das empresas estatais ou sociedades de economia mista), de modo indireto (através da legislação que discipline a atividade econômica, estabelecendo preços, tarifas ou implementando política econômica própria) ou de modo intermediário (através das agências reguladoras que atuam na normatização dos serviços públicos)<sup>96</sup>.

Então, se consideraria intervenção direta “aquela situação jurídica em que o Estado exerce a função de empresário, envolvendo-se, efetivamente, na atividade produtiva, seja na qualidade de empresa pública, seja na forma de sociedade de economia mista”<sup>97</sup>.

Em contrapartida, se tomaria por intervenção indireta a situação jurídica em que o Estado “atuará somente como um condutor, um incentivador da atividade econômica entre os particulares, mediante a criação e implementação de políticas econômicas”<sup>98</sup>.

Ao atuar de modo indireto na economia, o Estado pode realizar um conjunto de políticas em diversos segmentos, desde a fiscalização até a regulação. Pode difundir e criar meios de incremento da atividade produtiva e fomentar o crédito. Essa intervenção tem dois propósitos básicos: “preservar o mercado dos vícios do modelo econômico (concentração econômica, condutas concertadas etc.) e assegurar a realização dos fins últimos da ordem econômica, quais sejam, propiciar vida digna a todos e realizar a justiça social”<sup>99</sup>.

<sup>95</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Ordem Econômica e Desenvolvimento na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: APEC, 1989.

<sup>96</sup> CLARK, Giovani. LUCAS, Rodrigo de Castro. **A Intervenção Municipal no Domínio Econômico: o caso dos preços abusivos praticados pelos Estacionamentos Privados em Belo Horizonte**. CONPEDI, 2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7dd3ed2e12d7967b>. Acesso em 12 de jun. 2019.

<sup>97</sup> SILVA, Washington Eduardo Perozim da. As formas de atuação do Estado no domínio econômico: limites constitucionais sob a perspectiva do poder judiciário. **Cadernos de Direito, Piracicaba**, v. 17(32): 263-298, jan.-jun. 2017. p. 20. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Cad-Dir\\_n.32.12.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-Dir_n.32.12.pdf). Acesso em 12 jun. 2019.

<sup>98</sup> Ibid., p. 24.

<sup>99</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 449.

As medidas estatais empreendidas na consecução de objetivos voltados ao desenvolvimento, com a utilização de políticas interventivas indiretas pode também ser denominada de intervenção por indução. Pela mesma, a organização estatal passa a manipular o instrumento da intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento do mercado<sup>100</sup>.

Ao contrário da atuação estatal direta (através das empresas públicas), a indireta, ou seja, aquela que se ocupa com o fomento e estímulo da economia, pode ser incisiva na indução das atividades dos particulares, favorecendo a expansão da atividade econômica<sup>101</sup>. O Estado em sua função interventiva, pode induzir o equilíbrio econômico ou o processo de desenvolvimento, com a finalidade precípua de erradicar a pobreza e eliminar a marginalização. Podendo se utilizar ainda, de instrumentos jurídicos e econômicos que geram estímulos aos agentes para que tomem posições mais benéficas aos seus negócios<sup>102</sup>.

Na interpretação desenvolvida no presente trabalho, a capacidade interventiva pode ser estendida aos municípios, enquanto entes integrantes da organização administrativa brasileira e detentores de competência para legislar sobre direito econômico, não se olvidando dos limites impostos na ordem jurídica, em especial na Constituição Federal de 1988. Destaca-se que as “intervenções econômicas realizadas pelo Estado, incluindo-se o município, devem balizar-se, logicamente, nos ditames da ordem jurídica, trazendo sempre as marcas da racionalidade, coerência e participação social”<sup>103</sup>.

Assim, os princípios constitucionais que regem a ordem econômica evidenciam que o poder constituinte originário levou em conta e foi fortemente influenciado pela concepção de constituição dirigente e com ela assumiu o entendimento de que o crescimento econômico deve estar voltado para o desenvolvimento. Exige-se, portanto, uma atuação conjunta de todos os entes do Estado federal, que de modo

<sup>100</sup> GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p. 104.

<sup>101</sup> CORREIA, Edmundo Pereira. **A intervenção do Estado na economia**. 56 f. Monografia (Especialização em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2012. p. 36. Disponível em: [http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/153/Monografia\\_Edmundo%20Pereira%20Correia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/153/Monografia_Edmundo%20Pereira%20Correia.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 12 jun. 2019.

<sup>102</sup> NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 7. n. 2. ago. 2017. p. 334-336.

<sup>103</sup> CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: DelRey, 2001. p. 43.

únissons devem perseguir os objetivos estabelecidos na constituição. Pois, é flagrante o papel de direção e de indução do desenvolvimento econômico que cabe ao Estado e também ao município<sup>104</sup>.

#### **4.2 O Estado (município) empreendedor: implementação de política econômica local**

Em uma visão clássica da economia política, Adam Smith define o papel do Estado como sendo mínimo em relação ao mercado. Para o referido autor, a atuação do Estado deveria restringir-se minimamente àquilo que o mercado (setor privado) não teria interesse em desenvolver<sup>105</sup>. Desse modo, a estrutura produtiva (mercado) seria guiada pelo que Smith definiu como mão invisível<sup>106</sup>.

O pensamento de Adam Smith serviu de base para inúmeras teorias defensoras do liberalismo econômico e da intervenção mínima do Estado, deixando as forças do livre mercado atuarem.

Em períodos de crise, o pensamento liberal apresentou releituras e propostas que reconheceram sobremaneira a importância que o Estado pode desempenhar na economia, seja como fiscalizador, regulamentador ou indutor de desenvolvimento<sup>107</sup>.

Cabe destacar, que a concepção do papel do Estado no que toca ao desenvolvimento econômico, alterou-se tanto quanto a própria noção de desenvolvimento ao longo do tempo e das teorias econômicas.

Como evidenciado em seção anterior, o papel do Estado (município) no presente trabalho se volta para a capacidade de inovar e desenvolver política

<sup>104</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. TORELLY, Paulo Peretti. **Constituição Econômica e Pacto Federativo**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015. p.120-125.

<sup>105</sup> BORBA, Luiz Edmundo Celso. Adam Smith e o uso objetivo da economia como forma para obtenção do direito fundamental à liberdade. **Revista Direito e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 18, n. 1, p. 187-212, jan./abr. 2017. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Dir-Garant\\_v.18\\_n.1.09.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Garant_v.18_n.1.09.pdf). Acesso em 12 jun. 2019.

<sup>106</sup> Vide SMITH, Adam. **A mão invisível**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

<sup>107</sup> COGGIOLA, Osvaldo. **A Crise de 1929 e a Grande Depressão da Década de 1930**. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/287205265\\_A\\_Crise\\_de\\_1929\\_e\\_a\\_Grande\\_Depressao\\_da\\_Decada\\_de\\_1930/citation/download](https://www.researchgate.net/publication/287205265_A_Crise_de_1929_e_a_Grande_Depressao_da_Decada_de_1930/citation/download). Acesso em 10 ago. 2018. MARTINS, Luis Carlos dos Passos. KRILOW, Letícia Sabina Wermeier. **A crise de 1929 e seus reflexos no Brasil: a repercussão do crack da bolsa de valores na imprensa brasileira**. 10º Encontro Nacional de História da Mídia da UFRGS. Porto Alegre, 2015. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/10o-encontro-2015/gt-historia-da-midia-impressa/a-crise-de-1929-e-seus-reflexos-no-brasil-a-repercussao-do-crack-na-bolsa-de-nova-york-na-imprensa-brasileira/at\\_download/file](http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/10o-encontro-2015/gt-historia-da-midia-impressa/a-crise-de-1929-e-seus-reflexos-no-brasil-a-repercussao-do-crack-na-bolsa-de-nova-york-na-imprensa-brasileira/at_download/file). Acesso em 10 ago. 2018.

econômica de abrangência local, que transforme a realidade na qual a municipalidade se encontra inserida.

Na visão do economista Joseph Schumpeter, o desenvolvimento alicerça-se na inovação<sup>108</sup>. Para o referido economista seria o empresário o criador de novas combinações, ou seja, aquele que teria a habilidade para que o novo fosse implementado. Em seu modelo, privilegia-se a figura do empresário como principal indutor do processo de transformação (inovação destruidora), rechaçando de plano a ideia de que a força inovadora fosse proveniente dos desejos e necessidades dos consumidores, embora esses sejam elementos importantes para a adoção e difusão de novas combinações<sup>109</sup>.

O principal agente transformador para Schumpeter seria o empresário. Contudo, cediço reconhecer que o Estado é o principal responsável pelas principais transformações existentes no mercado, uma vez que atua em segmentos produtivos, que inicialmente, pelo elevado custo de pesquisa e desenvolvimento não atraem a iniciativa privada (empresários)<sup>110</sup>.

Assim, o Estado assume um papel de extrema relevância. As decisões tomadas em matéria de política econômica e o direcionamento de recursos para setores específicos da atividade produtiva, permitem o desenvolvimento de tecnologia e inovação que serve à coletividade, inclusive o empresariado. Esclarece Mariana Mazzucato que “quando o Estado é organizado eficientemente, sua mão é firme, mas não pesada, proporcionando o impulso dinâmico”<sup>111</sup>.

Ademais, a inovação deve ser objeto de distribuição, do contrário, sua força criadora torna-se inócuia e não produz os resultados esperados no incremento da atividade produtiva. “A difusão de novas tecnologias, é tão, ou talvez mais, importante do que a própria inovação. A capacidade de criar ideias novas é um passo necessário

<sup>108</sup> PIVOTO, Dieisson; CARUSO, Cíntia de Oliveira; NIERDELE, Paulo André. Schumpeter e a teoria do desenvolvimento econômico. In NIERDELE, Paulo André. (org). **Introdução às teorias do desenvolvimento econômico**. Porto Alegre: UFRGS EDITORA, 2016. p.17-32.

<sup>109</sup> COSTA, Achyles Barcelos da. **O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter**. Cadernos IHU ideias. Ano 4. N. 47. 2006. p. 8. Disponível em: [http://sinop.unemat.br/site\\_antigo/prof/foto\\_p\\_downloads/fot\\_7471schumpeteb\\_pob\\_costa\\_pdfs.pdf](http://sinop.unemat.br/site_antigo/prof/foto_p_downloads/fot_7471schumpeteb_pob_costa_pdfs.pdf). Acesso em 09 jun. 2019.

<sup>110</sup> MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio Penguin, 2017.

<sup>111</sup> Ibid., p. 87.

para o progresso tecnológico”<sup>112</sup>, mas sem difusão teria pouco valor para o estudo do desenvolvimento econômico.

Ressalta-se que diferentemente da perspectiva desenvolvida por Adam Smith, quanto ao espaço de atuação do Estado, as políticas públicas devem focar no papel específico do setor público, no interior e entre setores e instituições, para permitir que aconteçam coisas que de outra forma não aconteceriam<sup>113</sup>.

Destarte, consagra-se a ideia de que o Estado é empreendedor e responsável por grandes transformações na estrutura econômica (em nítido papel inovador). A partir dessa perspectiva, cabe atribuir ao município no contexto da federação brasileira, e tendo em vista ser o mesmo responsável pelo atendimento e disciplina dos assuntos de interesse local, o papel de também ser um agente transformador da realidade econômica.

Nesse sentido destaca Franklin Coelho que

O município deve assumir, como unidade de governo, a decisão das ações destinadas ao desenvolvimento econômico já que possui os recursos necessários para ser um empreendedor efetivo. O município ao potencializar os recursos físicos, humanos e financeiros, ao recuperar a identidade da região e suas vocações, transforma-se no catalisador do desenvolvimento econômico local<sup>114</sup>.

O município, assim, deve servir como articulador entre os diversos agentes que atuam localmente, superando as barreiras geográficas da municipalidade e por vezes alcançando até a esfera regional<sup>115</sup>, através de consórcios ou outros instrumentos de cooperação. O desenvolvimento econômico local deve ser o resultado do esforço compartilhado e do planejamento estratégico, que sintetize as potencialidades e permita entender as necessidades locais, apresentando soluções concretas.

O planejamento implica que as ações do poder público sejam coordenadamente desenvolvidas, de modo a compatibilizar o sistema capitalista com

<sup>112</sup> TORRES, Ricardo Lobato. **A “inovação” na teoria econômica: uma revisão.** 2013. p. 7. Disponível em: [http://www.apec.unesc.net/VI\\_EEC/sessoes\\_tematicas/Tema6-Tecnologia%20e%20Inovakoeleks@dndnpo2ii2\(\\*u38373929-9483839202940440%C3%A7ao/Artigo-3-Autoria.pdf](http://www.apec.unesc.net/VI_EEC/sessoes_tematicas/Tema6-Tecnologia%20e%20Inovakoeleks@dndnpo2ii2(*u38373929-9483839202940440%C3%A7ao/Artigo-3-Autoria.pdf). Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>113</sup> KEYNES, J. Maynard. Apud MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado.** Trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio Penguin, 2017.

<sup>114</sup> COELHO, Franklin Dias. **O município como agente de desenvolvimento econômico.** Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. V. 41. n. 210. p. 23-33, jan./mar.1994. In: [www/Telelbam, Rio de Janeiro: Ibam, 1996](http://www.Telelbam, Rio de Janeiro: Ibam, 1996).

<sup>115</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

os princípios norteadores da ordem econômica<sup>116</sup>. O planejamento é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento. “As atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e esta coordenação se dá por meio do planejamento, que deve apresentar diretrizes, metas e meios para a realização destes objetivos”<sup>117</sup>.

Na perspectiva do município, o planejamento se evidencia através do plano diretor e de outros instrumentos legais que permitem ao município atuar nas necessidades de âmbito local, solucionando-as. A dependência municipal em relação ao ente central, amplamente discutida no presente estudo, conduz as municipalidades a inúmeros problemas, que se avolumam ainda mais diante de um quadro de pouca diversidade da base econômica e de arrecadação.

A resposta para a problemática sempre estará voltada para a capacidade inovadora dos gestores e dirigentes municipais, que a partir de uma interpretação constitucional plena podem servir-se de inúmeras possibilidades de atuação, dentre as quais as moedas sociais.

Quando a “capacidade criativa do homem se volta para a descoberta dele mesmo, empenha-se em enriquecer o seu universo de valores, podendo-se assim falar em desenvolvimento”<sup>118</sup>. O crescimento, sem que promova o incremento da atividade produtiva, a inovação e a inclusão da coletividade, não pode ser considerado desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico municipal, a partir de um viés interventivo do poder público local deve ser visto como a tentativa de expansão das capacidades, permitindo aos municíipes a liberdade pessoal de escolher entre vários modos de viver<sup>119</sup>. E que esses modos de viver sejam pautados pelas facilidades econômicas, ou seja, o acesso ao mercado de consumo, condições de troca, circulação da renda e geração de riqueza de modo inclusivo<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> GRAU, Eros Roberto. **Pensamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

<sup>117</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 191.

<sup>118</sup> FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 3, n. 1, p. 37-42, 27 out. 2016.

<sup>119</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

<sup>120</sup> FREITAS, Tanise Dias; CASSOL, Abel; CONCEIÇÃO, Ariane Fernandes da; NIERDELE, Paulo André. Sen e o desenvolvimento como liberdade. In NIERDELE, Paulo André. (org). **Introdução às teorias do desenvolvimento econômico**. Porto Alegre: UFRGS EDITORA, 2016. p.50-57.

### 4.3 As moedas sociais: perspectivas jurídico-econômicas de sua criação e implementação

As moedas sociais ou locais podem ser conceituadas como instrumentos paralelos à moeda oficial brasileira – o real – que têm oferecido alternativa importante ao desenvolvimento econômico e social de comunidades carentes<sup>121</sup>. Podendo ainda serem definidas como uma das ferramentas de atuação dos bancos comunitários na promoção do desenvolvimento de territórios de baixa renda, a partir do fomento à criação de redes locais de produção e consumo<sup>122</sup>.

Oportuno salientar que a instituição de moedas no plano nacional é competência da União, consoante o previsto no artigo 21 da Constituição Federal. Entretanto consagrou-se nos últimos anos, a partir da experiência exitosa do Banco Palmas a instituição de moedas sociais ou locais pelo poder público municipal.

Atualmente, o Brasil convive com uma realidade na qual existem diversos meios utilizados como circulante monetário (moeda). Como anteriormente mencionado a competência de emissão de moeda é da União, que assim pode atuar defensivamente (proibindo a emissão de instrumentos semelhantes, ou controlando a sua emissão, ou mesmo regulando e restringindo a sua circulação). Mas, o que a experiência de inúmeros bancos comunitários apresenta é o impacto social positivo que as moedas de âmbito local têm trazido. São benefícios como o incentivo à circulação da riqueza, o investimento em setores deficitários da economia da região, criação de mecanismos de promoção do desenvolvimento humano e econômico,

Assim, evidencia-se a possibilidade de maior atuação do município no domínio econômico, ao se reconhecer que mesmo diante das limitações ou da competência municipal residual, existe espaço de incentivo ou fomento à economia local. E referido espaço de forma incisiva atua para o desenvolvimento da economia local e melhoria das condições de vida dos municípios.

A introdução de moedas sociais em âmbito local, deixa implícitos impactos

<sup>121</sup>FOBE, Nicole. **A regulação brasileira das moedas sociais.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=066763a699fbe4dc>. Acesso em: 21 jun. 2018.

<sup>122</sup> INSTITUTO BANCO PALMAS. Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária.

**Termo de Referência dos bancos comunitários de desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.institutobancopalmas.org/termo-de-referencia-dos-bancos-comunitarios-de-desenvolvimento/>. Acesso em 10 jun. 2019.

econômicos positivos como aumento do poder de compra e inclusão de indivíduos excluídos do processo econômico via concessão de micro empréstimos de caráter produtivo ou mesmo para o consumo<sup>123</sup>.

Logo, verifica-se que a intervenção do município no domínio econômico pode ocorrer e apresenta possibilidades de grandes impactos no cotidiano local. Ao dispor de uma reflexão concreta do espaço do ente municipal no contexto da federação, a intervenção pela via jurídico-econômica pode subsidiar uma política de incentivo, regulamentação e apoio das moedas sociais, como política de desenvolvimento municipal.

#### 4.3.1 Do conceito e origens da moeda

As origens do dinheiro são obscuras, estando muito provavelmente ligadas ao desenvolvimento de sociedades complexas, com a crescente divisão e especialização do trabalho, a diversificação de atividades produtivas, a acumulação e distribuição de riqueza, a sua utilização como marcador de estatuto e hierarquia, e ainda o desenvolvimento de trocas intercomunitárias<sup>124</sup>. Segundo anota Menger<sup>125</sup>, a moeda aumentaria as possibilidades de troca dos indivíduos. O dinheiro seria o fruto do costume e não da coerção e do consenso.

A origem da moeda também é associada a evolução do Estado, ou melhor, ao desenvolvimento das civilizações e a complexidade das relações econômicas estabelecidas, nesse sentido é de se destacar que

segundo historiadores, foi no quarto milênio a.c., quando se formaram as primeiras cidades da mesopotâmia, que o homem passou a pensar em termos de objetos que ajudavam a traduzir valores. Antes disso, não havia concentração humana que justificasse essa ideia abstrata. Foi no oriente médio, lugar culturalmente mais rico da antiguidade, que o dinheiro se difundiu, passando a existir como dinheiro do metal cerca de 2.500 a.c. A primeira grande revolução monetária ocorreu no século VII a.c. no reino da Lídia, onde hoje fica a Turquia. Lá foi inventada a moeda moderna, com todas as

<sup>123</sup> OLIVEIRA, Marcos Prestes de. **Moedas sociais como mais um instrumento para potencializar o desenvolvimento da economia local**. Monografia (Curso de Bacharelado em Direito). Unijuí: Ijuí, 2012. Disponível em: <http://bibliodigital.uniju.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/1002>. Acesso em 17 mai. 2018.

<sup>124</sup> VIEIRA, João Pedro. **A história do dinheiro**. Lisboa: Academia de Ciências de Lisboa, 2017. p. 5. Disponível em: <https://www.museudodinheiro.pt/museu/4/nucleo-a-nucleo>. Acesso em 13 jun. 2019.

<sup>125</sup> MENGER, Carl. **Princípios de economia política**. Trad. João Luís Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

características básicas das atuais. Entre os anos 640 a.c. e 630 a.c, o homem chegou, finalmente à cunhagem de moedas<sup>126</sup>.

A moeda assume importante papel nas transformações econômicas e sociais da humanidade, apresentando inúmeras funções, como destaca Marcos Prestes:

A evolução da moeda ao longo do tempo serve de base para afirmar a função e as características necessárias para que um instrumento monetário desempenhe bem o seu papel em nosso tempo. Embora sem um conceito aceito universalmente podemos definir moeda como qualquer bem ou instrumento que, aceito por uma coletividade, serve como intermediário de trocas, constitui uma unidade de conta e representa uma reserva de valor. Portanto a moeda pôde adquirir uma materialidade física tanto num bem com valor de uso como apenas em um instrumento que sirva de ponte nas transações, conchas do mar em sociedades primitivas, por exemplo, desde que esse bem ou instrumento seja aceito pela coletividade, ou seja, reconhecido pela sociedade como um todo como viabilizador de trocas<sup>127</sup>.

A moeda exerce atualmente importante função intermediadora, na medida em que é responsável pela troca ou fluxo de transações existentes dentro da economia. Subsídia assim, a atividade econômica e possibilita a uniformização do meio de troca, dando segurança e permitindo via de regra a universalização de seu aceite.

A moeda é uma invenção social que vem de muito longe na história da humanidade e dela achamos vestígios na maioria das sociedades, não importando sua forma de constituição e de organização, sejam elas associadas ou não a um Estado<sup>128</sup>. Acompanha, portanto, as transformações econômicas, as singularidades históricas, as representações sociais e é tida como importante fator de coesão social e de identidade.

Nos dias atuais, a moeda (unidade troca/compra) pode ser representada de várias formas além da moeda e papel moeda. Existindo ainda, algumas ferramentas representativas de moeda e mesmo moedas sociais<sup>129</sup>. O surgimento de novas necessidades, exige inovação do mercado e a oferta de novos produtos.

<sup>126</sup> BACEN. Banco Central do Brasil. **Banco Central do Brasil: fique por dentro**. 4. ed. Brasília, BACEN, 2008. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/sobre/bcuniversidade/cartilhaBancoCentral.pdf>. Acesso em 13 jun. 2019.

<sup>127</sup> OLIVEIRA, Op. cit., p. 5-6.

<sup>128</sup> THÉRET, Bruno. Os três estados da moeda. Abordagem interdisciplinar do fato monetário. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 1-28, abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a01v17n1.pdf>. Acesso em 13 jun. 2019.

<sup>129</sup> PACHECO, Françoise Wilhelm Fontenele e V. **A inserção social dos cocais no município de São João do Arraial – PI**. 301 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2016. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP\\_68bda42db7152806179a994adc77d94f](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_68bda42db7152806179a994adc77d94f). Acesso em 13 jan 2019.

#### 4.3.2 O sistema financeiro brasileiro

As transformações inerentes ao fluxo de trocas e negociações através das moedas, deve ser objeto de coordenação, supervisão e regulamentação, sem o qual a atividade monetária da economia poderia apresentar distorções e falhas. Assim, imprescindível a existência de um sistema financeiro, responsável e equilibrado que atue na direção da política econômica desenvolvida como um todo.

O SFN (Sistema Financeiro Nacional) brasileiro pode ser compreendido a partir de um conjunto de instituições financeiras e instrumentos financeiros que visam transferir recursos dos agentes econômicos superavitários para os deficitários<sup>130</sup>.

O sistema financeiro é estruturado em órgãos normativos (Conselho Monetário Nacional - CMN, Conselho Nacional de Seguros Privados – CSNP e Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC), entidades supervisoras (Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários – CVM, Superintendência de Seguros Privados – SUSEP e Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC) e operadores (instituições financeiras captadoras de depósitos, bolsas de mercados, resseguradores, bolsas de valores, sociedades de capitalização, etc.)<sup>131</sup>.

A organização do sistema financeiro tem por objetivo maior garantir a segurança do sistema e oferecer confiança aos poupadore e tomadores de recursos. Os bancos fazem parte deste sistema financeiro e são peças fundamentais na intermediação dos recursos entre os que possuem superávit e aqueles que são deficitários (demandantes). Assim, parte das famílias e das empresas é poupadora e parte busca crédito nas instituições financeiras<sup>132</sup>.

A atuação das referidas instituições se alicerça nos depósitos realizados por aqueles que se encontram em situação de superávit. Nesta modalidade de atuação a fiscalização e regulamentação deve ser mais incisiva, uma vez que as operações

<sup>130</sup> SILVA, William Sheldon; GONÇALVES, Jackson Eduardo; SOUZA, Daniel Viafora Ribeiro; PEREIRA, Wariston Fernando; FONSECA, Letícia Rodrigues da. O sistema financeiro nacional brasileiro: contexto, estrutura e evolução. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, Três Corações, v. 14, n. 1, p. 1015-1029, jan./jul. 2016. Disponível em:

<http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/3043>. Acesso em 13 jun. 2019.

<sup>131</sup> BACEN. **Banco Central do Brasil.** 2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Nor/relincfiin/RIF2011.pdf>. Acesso em 13 jun. 2019.

<sup>132</sup> PACHECO, op. cit., p. 99.

firmadas pelos bancos devem apresentar garantia<sup>133</sup>. Desse modo, os órgãos de controle e fiscalização monetária apresentam função indispensável e que decorre do próprio texto constitucional, que em inúmeras oportunidades aponta a necessidade de rigidez do sistema e a exclusividade da disciplina normativa por parte da União<sup>134</sup>.

#### 4.3.3 Da competência para emissão de moeda: moedas oficiais e sociais

A disciplina da constituição de 1988<sup>135</sup>, no tocante a distribuição das competências entre os entes, confere à União a competência sobre a emissão de moeda (art. 21, VII, CRFB), cabendo ao Banco Central exercê-la com exclusividade nos termos do artigo 164 da CRFB e dos instrumentos normativos editados pelo congresso nacional, como é o caso da lei 13.416/2017<sup>136</sup>.

É importante deixar claro que, na teoria econômica moderna, “a moeda de curso legal nunca é definida unicamente como dinheiro (papel-moeda e moedas metálicas produzidas e emitidas pelo Banco Central em nome da União) ”<sup>137</sup> porque tanto dinheiro como os depósitos em contas correntes fazem o mesmo: pagam bens e serviços.

Entre as várias moedas tidas como ativos circulantes, e submetidas à fiscalização e controle do Banco Central estão as denominadas moedas oficiais, exemplificadas pela moeda fiduciária (emitida pelo Bacen, não lastreada e monopolizada pelo Estado) e as moedas bancárias (invisível que não tem existência física, correspondendo aos lançamentos de débito e crédito nas contas correntes)<sup>138</sup>.

Por seu turno, as moedas sociais de circulação local, restritas a espaços comunitários previamente definidos e estabelecidos nas economias locais, não são

<sup>133</sup> MARCOLINO, Luís Cláudio; CARNEIRO, Ricardo. **Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil do plano real à crise**. São Paulo: Publisher, 2010.

<sup>134</sup> CYSNE, Rubens Penha. FARIA, Lauro Flávio Vieira. **Sistema financeiro brasileiro: diagnóstico e reformas requeridas**. Rio de Janeiro: IBRE/CECON, 1997.

<sup>135</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Vade Mecum JusPodivm OAB**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 40.

<sup>136</sup> Autoriza o Banco Central do Brasil a adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro.

<sup>137</sup> FREIRE, Marusa Vasconcelos. **Moedas Sociais: contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil**. 374 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9485/1/2011\\_MarusaVasconcelosFreire.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9485/1/2011_MarusaVasconcelosFreire.pdf) Acesso em 08 mar. 2019.

<sup>138</sup> Ibid., p. 49.

incluídas entre os ativos definidos nos agregados monetários que são controlados pelo Banco Central<sup>139</sup>.

Assim, inexiste fiscalização ou intervenção das moedas sociais por parte do Banco Central, uma vez que as mesmas apresentam particularidades próprias, por dois motivos:

Primeiro, porque o poder emissor das moedas sociais não se agasalha e hospeda em instituições financeiras depositárias. Ou seja, não envolve, em geral, reservas prévias de recursos monetários captados do público destinados ao financiamento de terceiros. Segundo, pela sua reduzida dimensão tanto em termos de volume de transações como de valores individuais e agregados das transações que não ultrapassa percentual mínimo, que certamente fica bem abaixo de 1% a 4%, representado pelo meio circulante (papel-moeda e moedas metálicas do poder público)<sup>140</sup>.

Embora a emissão de moeda seja de competência exclusiva da União, através do Banco Central do Brasil, o controle dos instrumentos a ela relacionados (emissão, fiscalizações e regulamentação) não se aplicam as moedas sociais.

Como explicitado, a natureza das moedas sociais é objeto de grande discussão, uma vez que ainda surgem inúmeras dúvidas acerca da viabilidade jurídica das mesmas, especialmente, no que toca a competência para sua emissão.

Na tentativa de afastar a celeuma quanto a matéria das moedas sociais, o Banco Central do Brasil, através da nota técnica PGBC – 387/2011, de 1º de setembro de 2011, consolidou inúmeras manifestações anteriores de sua procuradoria. Na referida nota técnica, as moedas sociais foram consideradas como um bônus, ou seja, a moeda social não é circulante efetivo. Após a troca pelos municípios, podem ser adquiridos produtos e serviços locais com descontos. Por outro lado, os comerciantes quando necessitarem da moeda oficial (o real), efetuarão a respectiva troca junto ao banco comunitário local<sup>141</sup>.

A nota técnica aponta também que a “circulação da moeda social é livre no comércio local e, geralmente, quem compra com a moeda social recebe um desconto patrocinado pelos comerciantes”<sup>142</sup> com o intuito de fomentar a economia.

---

<sup>139</sup> Ibid., p. 56.

<sup>140</sup> Ibid., p. 76.

<sup>141</sup> BACEN. Banco Central do Brasil. Nota técnica 387/2011, de 1º de setembro de 2011. Nota técnica sobre finanças solidárias. **Anais II Fórum Banco Central sobre inclusão financeira**, Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/anais\\_II\\_forum\\_inclusao\\_financeira.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/anais_II_forum_inclusao_financeira.pdf). Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>142</sup> Ibid., p. 146.

Ainda sobre as moedas sociais, é importante destacar que “ninguém pode ser obrigado a aceita-la ou participar de um sistema de moedas sociais, pois elas não têm curso forçado, nem poder liberatório assegurado por lei”<sup>143</sup>.

Para concluir a discussão de que a política de instituição ou incentivo às moedas sociais não vai de encontro ao ordenamento nacional, a nota técnica 387/2011 arremata que:

A instituição de moedas sociais está associada a políticas públicas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento local, apoiadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Por esse motivo, desde que as regras constitutivas dos contratos (formais ou informais) nos programas de finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos rotativos não violem as disposições estabelecidas no ordenamento jurídico vigente (especialmente no que se refere à finalidade do uso de moedas sociais circulantes locais, à imagem das moedas sociais e aos limites estabelecidos pela Lei de Usura ou ao regime de juros específico, quando o programa estiver relacionado a algum projeto de microcrédito do banco comunitário), a emissão de moedas sociais circulantes locais não pode ser considerada, por si só, como uma prática ilegal<sup>144</sup>.

Portanto, pela explanação realizada não subsistem dúvidas de que a instituição das moedas sociais pode ser objeto de política econômica local na modalidade de incentivo, sem que as mesmas se confundam com as moedas de curso oficial, no caso brasileiro, o real.

Ainda que ao município não tenha sido atribuída a competência para a emissão da moeda (na perspectiva constitucional do art. 21, VII). A interpretação lógica da constituição permite inferir que ao tratar de direito econômico (matéria que pode ser regulada pelo município), o incentivo às moedas sociais pode ser instrumento de intervenção municipal, uma vez que se enquadra dentro da economia (economia solidária<sup>145</sup>), e, por conseguinte, dentro do direito econômico<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Ibid., p. 147.

<sup>144</sup> Ibid., p. 150.

<sup>145</sup> Segundo Paul Singer a economia solidária propõe outra organização da produção, à base da propriedade social dos meios de produção. Isso não quer dizer a estatização desta propriedade, mas a sua repartição entre todos os que participam da produção social. O desenvolvimento solidário não propõe a abolição dos mercados, que devem continuar a funcionar, mas sim a sujeição dos mesmos a normas e controles, para que ninguém seja excluído da economia contra a sua vontade (SINGER, Paul. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. Estudos Avançados 18, 2004).

<sup>146</sup> SOUSA, Thalyta Taumaturgo de. **A economia solidária como meio para o desenvolvimento sustentável – o caso do banco Palmas.** 67 f. Dissertação (Mestrado em economia e meio ambiente) – Universidade do Porto, Porto, 2011. Disponível em: [http://base.socioeco.org/docs/a\\_economia\\_solidaria\\_como\\_meio\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_sustentavel\\_caso\\_do\\_banco\\_palmas-1.pdf](http://base.socioeco.org/docs/a_economia_solidaria_como_meio_para_o_desenvolvimento_sustentavel_caso_do_banco_palmas-1.pdf) Acesso em 13 jun. 2019.

#### 4.3.4 As moedas sociais como instrumento de desenvolvimento local e inclusão financeira

A exclusão financeira refere-se ao processo em que as pessoas encontram dificuldades para acessar e/ou utilizar produtos e serviços financeiros no mercado tradicional que sejam adequados às suas necessidades e que lhes permitam levar uma vida social normal na sociedade em que estão inseridas<sup>147</sup>.

Seja pelas condições geográficas, seja pela política desenvolvida pelas instituições financeiras (bancos), inúmeras regiões brasileiras não são servidas pelos serviços bancários mínimos, tendo que se deslocar diariamente para os centros mais desenvolvidos e com a presença dos serviços bancários. Os serviços são assim concentrados em determinadas regiões, deixando a maior parte da população excluída do sistema financeiro, seja por não possuírem uma conta bancária ou quando a possuem não poderem utilizar-se dos serviços ofertados<sup>148</sup>.

Como principal elemento de influência no processo de exclusão financeira de várias regiões brasileiras, em especial de municípios situados no interior do Brasil, pode ser apontado o processo de privatização e de reformulação da política das instituições bancárias empreendido a partir dos anos 1990.

Assim, pode se destacar que

nesse período, ocorreu a desregulamentação do setor bancário, aliado ao programa de privatização dos bancos públicos. Esses dois movimentos fizeram com que o sistema bancário brasileiro tivesse de passar por profundo reajuste, tendo sido obrigado a mudar suas estratégias de atuação. Observou-se então um processo de concentração bancária no País, refletindo a concentração geográfica das agências e a onda de fusões e aquisições. Um dos efeitos diretos dessa mudança de postura no sistema bancário foi o aumento da exclusão financeira, com claras diferenças regionais. Em particular, nota-se que nas regiões menos desenvolvidas — Norte e Nordeste — este fenômeno foi mais fortemente sentido<sup>149</sup>.

<sup>147</sup> EUROPEAN COMMISSION, 2008. Apud LANA, Tonyedson Pereira e. **Exclusão financeira e sua relação com a pobreza e desigualdade de renda no Brasil**. 294 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/5601> Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>148</sup> DYMSKI, Gary. **Exclusão e eficiência: A transformação global do core banking, um estudo de caso sobre o Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011. p. 256-262.

<sup>149</sup> CROCCO, Marco Aurélio; SANTOS, Fabiana; FIGUEIREDO, Ana. Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória. **Revista de Economia Política**, vol. 33, no 3 (132), p. 505-526, julho-setembro/2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572013000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000300008). Acesso em 13 jun. 2019.

Perceber como o mercado global lida com esses fatores excludentes é pertinente para entender como as alternativas surgem na solução destes entraves, podem mitigar essa exclusão. Dentre as ações encontradas em muitos países está a ação de políticas governamentais para equilibrar essas disparidades, como: a criação de leis que busquem direcionar a oferta de serviços a toda a população; a isenção fiscal; a fiscalização e recomendação relativas a minimizar a exclusão financeira<sup>150</sup>.

Nesse contexto as moedas sociais, enquanto política de economia solidária, surgem como alternativa ao processo de exclusão financeira dos municípios e contribuem diretamente para o incremento da atividade produtiva local, realizando um contraponto com a exclusão, permitindo a inclusão dos consumidores no âmbito do sistema financeiro.

A inclusão financeira pode ser observada a partir de diversos aspectos, podendo ser definida como a elevação do nível de acesso e do nível de atividade de indivíduos e empresas aos produtos e serviços financeiros que são úteis para suas necessidades, tais como meios de pagamentos, crédito para capital de giro e auxílio na organização das finanças pessoais<sup>151</sup>.

Em uma perspectiva de inserção das moedas sociais como instrumento de inclusão, a literatura aponta a existência de algumas consequências diretas, sendo as mais perceptíveis no processo de inclusão da população mais carente na sistemática dos serviços ofertados pelas instituições bancárias e na própria atividade econômica.

A moeda local complementa a renda, permitindo assim, o acesso imediato por parte dos consumidores a produtos básicos. Possui uma função redistributiva e de ativação da economia local. Ademais, a moeda social também funciona como meio capaz de incentivar e fortalecer o capital social da localidade, trazendo consigo a percepção de desenvolvimento local<sup>152</sup>.

#### 4.3.5 A implementação das moedas sociais: um modelo de participação comunitária

---

<sup>150</sup> Ibid., p. 15.

<sup>151</sup> MAGALHÃES - TIMOTIO, João Guilherme. **Inclusão financeira no Brasil: investigação a partir da construção de indicadores**. Anais do XVIII USP International Conference in Accounting, 2018. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/Anais2018/ArtigosDownload/849.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

<sup>152</sup> PEREIRA, Wallace Marcelino; CROCCO, Marco Aurélio. **Inclusão financeira a partir de moedas locais: um estudo exploratório do banco palmas, Fortaleza – CE**. Anais do I circuito de debates acadêmicos, CODE 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo30.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

Uma alternativa para enfrentar a exclusão financeira, “as necessidades de crédito de consumo, em decorrência de situações de pobreza que acometem municípios brasileiros, são as finanças solidárias, através dos modelos de bancos comunitários”, destacando-se o principal instrumento de atuação dos mesmos: as moedas sociais<sup>153</sup>.

O primeiro banco comunitário do Brasil, o Banco Palmas, surge em um bairro da periferia de Fortaleza – CE<sup>154</sup>. A história de constituição do Banco Palmas está alicerçada por uma construção longa e coletiva do poder local, em busca de condições dignas de moradia. Essa área, chamada de Conjunto Palmeiras, era um grande alagado distante do centro, que não tinha fornecimento de luz, água ou qualquer condição de urbanização<sup>155</sup>.

O Banco Palmas surge inicialmente, com a proposta de superar uma problemática definida, notadamente, o problema habitacional na área do conjunto Palmeiras. Contudo, a experiência é tão exitosa que as atividades da associação vinculada ao conjunto Palmeiras (Asmoconp), ampliam as respostas aos problemas locais. Destaca Adriano Borges Costa que

com o Conjunto Palmeiras urbanizado, a Asmoconp e seus associados definiram que o desenvolvimento econômico dos moradores era então o maior desafio do bairro, e motivação para criar um projeto que buscassem conceder pequenos créditos e fomentar a economia local – o Banco Palmas. A experiência se desenvolve, consegue captar um volume considerável de recursos para conceder crédito, cria empreendimentos de economia solidária, campanhas para incentivar o consumo de produtos do bairro e uma moeda social, o Palmas (P\$). Hoje se trata de uma experiência que engloba a Associação de Bairro, sua história, o Banco Palmas propriamente dito, e o Instituto Palmas, uma organização criada com o objetivo de reaplicar a tecnologia dos bancos comunitários e desenvolver formas de apoio a essas experiências<sup>156</sup>.

<sup>153</sup> PACHECO, Françoise Wilhelm Fontenele e V. **A inserção social dos cocais no município de São João do Arraial – PI**. 301 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2016. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP\\_68bda42db7152806179a994adc77d94f](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_68bda42db7152806179a994adc77d94f). Acesso em 13 jan. 2019. p. 135.

<sup>154</sup> FRIZON, Nayana; CARVALHO, Hilano José Rocha de; ZANIN, Maria. Bancos Comunitários de Desenvolvimento: tendências e lacunas nas publicações brasileiras. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE** - Ano XVII - Edição especial - Dezembro de 2015 Salvador, BA – p. 699 – 719. Disponível em: <http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/4005/2854>. Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>155</sup> MATURANA, André Vinícius Koltermann; COSTA, Luiza Gaiger da; KOHLER, Romualdo. Moeda social como instrumento de desenvolvimento local: um levantamento das práticas realizadas no território nacional. **Anais do XXVI Seminário de Iniciação Científica da Unijuí**, SC, 2018. Disponível em: <https://publicacaoseeventos.unijuí.edu.br/index.php/slaedr/article/view/10536>. Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>156</sup> MORAIS, Leandro; BORGES, Adriano. (orgs.) **Novos Paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras**. São Paulo: Instituto Polis, 2010.

Dentre as inúmeras iniciativas do Banco Palmas, está a criação da moeda Palma, a primeira moeda social brasileira e que com o início das atividades do Instituto Palmas, passou a servir de modelo para as ações de fomento à economia local de inúmeros municípios.

Esclarece Arilsom Martins que

a moeda (Palma) é um dinheiro alternativo, de uso exclusivo no Banco Palmas, que circula somente no bairro, paralelamente à moeda oficial brasileira. Quem compra com palmas nas lojas do comércio local tem um desconto que varia de 2% a 10%. A ideia da moeda surgiu da necessidade de fazer circular a riqueza gerada dentro do próprio bairro. Cada Palma equivale a R\$ 1,00 e os moradores conseguem a moeda com o próprio trabalho ou fazendo empréstimo no Banco. O empréstimo funciona num sistema de crédito e juros baixos (2% a 4% a.m.), porém evolutivos, de modo que os que dispõem de mais renda pagam mais, como forma de subsidiar o empréstimo dos menos favorecidos<sup>157</sup>.

Cabe destacar que a iniciativa do Banco Palmas, influenciou diretamente a criação de inúmeras outras moedas sociais no Brasil, dentre as quais: o Cocal (São João do Arraial – PI), a Opala (Pedro II – PI), a Mumbuca (Maricá – RJ), Concha (Matarandiba – BA), Santana (Santana do Acaraú – CE) e Palmeiras (Palmácia – CE)<sup>158</sup>.

Assim, é possível reconhecer que as moedas sociais são produto de atuação comunitária, surgindo a partir de um vínculo jurídico estabelecido pela própria comunidade, “o que pressupõe uma participação democrática das pessoas em torno de uma organização da sociedade civil ou de outros grupos informais, em geral, sem fins lucrativos, formando circuitos econômicos comunitários”<sup>159</sup>.

#### 4.3.6 Instrumentos jurídicos de atuação do município no incentivo às moedas sociais

<sup>157</sup> NASCIMENTO, Arilsom Martins. **Moeda Palma e o desenvolvimento sustentável do Conjunto Palmeiras através da economia solidária.** 131 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/6213> Acesso em 12 jun. 2019.

<sup>158</sup> SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; GONÇALVES, Sarah Maria da Silva; CALOU, Angela Lima. **Os Bancos Comunitários como Instrumento de Desenvolvimento Socioeconômico de Territórios: Investigando as Singularidades destas Experiências de Finanças Solidárias.** *Anais do XXXI Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-C2557.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

<sup>159</sup> FREIRE, Op. cit., p. 146.

Embora, em um primeiro momento, possa ser reconhecida à comunidade a iniciativa pela criação e implementação das moedas sociais, ressalta-se que o município enquanto parcela local do poder estatal, tem atuação decisiva no fomento, aprimoramento e regulamentação das moedas sociais. Podendo ainda, valer-se de instrumentos normativos próprios para consolidar sua participação nesse processo de desenvolvimento local.

Dentre as inúmeras moedas sociais existentes no Brasil, dois casos particulares podem ser tomados como exemplos de intervenção municipal. Onde os municípios agindo como verdadeiros empreendedores, utilizam-se da criação de leis para conceber, implementar e desenvolver as moedas sociais em seus respectivos espaços geográficos: os municípios de São João do Arraial – PI e Maricá – RJ.

No município de São João do Arraial – PI, através da lei municipal nº 114/2007 foi criado o Fundo Municipal de Microcrédito e Apoio à Economia Solidária – FUMAES, instituído o Conselho Gestor do FUMAES e destinados recursos orçamentários do município para o financiamento do fundo.

No caso de São João do Arraial, a economia do município vivia uma relação de dependência não só no quesito bancário (financiamentos e serviços), mas também no quesito consumo. O comércio local estagnava-se cada vez mais com a saída de dinheiro do município para os municípios vizinhos. Para completar essa situação de dependência, a capacidade de produção do município era reduzida e sem condições de atender às necessidades variadas da população<sup>160</sup>.

Por iniciativa do prefeito municipal, foi formada uma equipe para realizar o mapeamento do município, com o objetivo de identificar quais as necessidades, o que era produzido localmente e quais os potenciais de produção. O objetivo era investir em ações de fomento que propiciassem o crescimento do município<sup>161</sup>.

A partir de uma sistemática de planejamento voltado para as especificidades locais, foi editada a lei nº 114/2007 (ANEXO A), e implementada uma série de ações voltadas para a dinamização da economia local.

O objetivo primordial do fundo criado através da supracitada lei seria o de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a

---

<sup>160</sup> PACHECO, Op. cit., p. 149.

<sup>161</sup> PACHECO, Op. cit., p. 150.

implementar políticas de geração de trabalho e renda direcionadas à população de menor renda<sup>162</sup>.

A atividade indutora do município se revela através da alocação de recursos para uma atividade econômica, que passaria a ser política econômica municipal, qual seja, o fortalecimento do crédito e da moeda social implementada no território, com a finalidade de gerar empregos e distribuir renda, uma vez que a moeda social contribui para que os produtos locais sejam valorizados, deixando a riqueza produzida no próprio município.

Ao longo da lei instituidora do fundo municipal de apoio à economia solidária, houve a preocupação em evidenciar os meios de recursos de garantia das atividades instituídas pelo mesmo, notadamente, os recursos delineados nos artigos 3º e 4º da lei 114/2007.

Pelo que se depreende do instrumento legal aprovado pelo poder legislativo e sancionado pelo Prefeito Municipal, as atividades vinculadas à moeda social (cocal), passam a ter participação direta do poder público municipal, que dentro de sua competência para intervir em matéria econômica (nos limites de seus interesses) concebe e estrutura toda uma rede de fomento à economia da municipalidade.

Na mesma perspectiva, o poder público municipal de Maricá –RJ, apoiado pelo Instituto Palmas, edita a lei nº 2448 de 2013 (ANEXO B). A partir da mesma, ficou instituído o programa de economia solidária, combate à pobreza e desenvolvimento econômico e social do município de Maricá, como forma de combater as desigualdades sociais, fomentar o desenvolvimento econômico e social das comunidades e estabelecer meios de atingimento a erradicação da pobreza e a geração de emprego e renda para as camadas mais carentes do município<sup>163</sup>, através de inúmeras ações dentre as quais o fortalecimento da moeda social Mumbuca.

Além de destinar recursos a lei nº 2.448 de junho de 2013, também definiu a forma como as atividades de economia solidária seriam desenvolvidas, como deveria ocorrer a política de incentivo à moeda Mumbuca (art. 1º), como o poder público deveria atuar junto à comunidade na consecução dos objetivos de erradicação da pobreza e fortalecimento da economia local (arts. 2º, 4º, 7º, 11 e 15).

---

<sup>162</sup> SÃO JOÃO DO ARRAIAL. Prefeitura Municipal de São João do Arraial - PI. Lei Municipal 114 de 2007. **Artigo 2º da lei 114/2007 de São João do Arraial – PI.**

<sup>163</sup> MARICÁ. Prefeitura Municipal de Maricá – RJ. Lei 2.448 de 26 de junho de 2013. **Artigo 1º da lei 2.448 de 26 de junho de 2013.**

A experiência brasileira demonstra que no sistema jurídico existe alguma possibilidade de criação e implantação das moedas sociais, sem desrespeitar a legislação específica sobre a moeda de curso legal (moedas oficiais)<sup>164</sup>, sendo aquelas um veículo de incentivo à uma economia própria, em que se produz e se consome localmente.

Portanto, as moedas sociais podem ser implementadas através de instrumentos legais de âmbito local, que não se restringem à instituição das mesmas. As leis anteriormente referidas demonstram que o poder público municipal pode desempenhar um papel fundamental de fomento à economia local, alicerçado em uma política complexa que envolve inúmeros sujeitos, cuja atuação é totalmente voltada para retirar o ente municipal da inércia econômica.

---

<sup>164</sup> FREIRE, Op. cit., p. 338.

## 5 CONCLUSÃO

A conjugação dos saberes científicos é a resposta para garantir a maior resolutividade dos problemas sociais. Quando se aproximam ideias, as soluções apresentadas tornam-se ainda mais suscetíveis de sucesso. Com o direito econômico, não poderia ser diferente. Ao entendê-lo como ramo agregador do direito e da economia, é possível vislumbrá-lo como suficientemente apto à transformação da realidade jurídica, econômica e social brasileira.

A interpretação de conceitos jurídicos sob o prisma econômico e vice-versa, possibilita uma ampliação de horizontes. A sistemática da ciência jurídica e econômica, funciona em equilíbrio na medida em que as mesmas são integradas. As respostas para os maiores problemas das ciências sociais aplicadas, não podem ser dadas a partir de uma visão fechada ou distante da interlocução de conhecimentos.

A ordem jurídica inaugurada pela Constituição Federal de 1988, trouxe entre seus inúmeros princípios, a responsabilidade em se construir uma sociedade justa, pautada pela redução das desigualdades, marginalização e respeito à dignidade humana.

O núcleo constitucional traz dentre suas inúmeras plataformas, ou pontos sensíveis, o reconhecimento de que a ordem econômica deve servir não só aos interesses do capitalismo, mas a inclusão de milhões de brasileiros que vivem à margem dos recursos básicos.

A ordem econômica é o arcabouço jurídico dentro do texto maior da república e evidencia a preocupação do constituinte – a partir de uma construção histórica – em dispor dos meios necessários à construção do desenvolvimento nacional.

Para o melhor cumprimento dos objetivos finalísticos previstos na CRFB de 1988, são destacados inúmeros princípios e regras (majoritariamente de competência), que impõem aos entes da federação inúmeras atribuições ou responsabilidades para com suas respectivas áreas de atuação.

Embora o modelo de federalismo brasileiro tenha sido substancialmente afetado por um conjunto de fatores – históricos, fiscais, econômicos – concedendo à União maior campo de atuação dentro da economia brasileira, os municípios enquanto gestores de interesses locais, são responsáveis também por atuar em sua economia, desenvolvendo-a.

O desenvolvimento nacional somente será alcançado quando a integração entre Municípios, Estados, Distrito Federal e a União for plena. Sem o incentivo à inovação, ao empreendedorismo no âmbito municipal e às políticas econômicas que valorizam e incluem à coletividade, não há como se falar em desenvolvimento econômico.

A constituição brasileira traz dentro da disciplina da ordem econômica, a possibilidade de o município atuar e intervir no domínio econômico, gerindo e administrando suas necessidades e problemas. A interpretação para tanto, deve se consubstanciar no reconhecimento das atribuições de cada ente e no laime que existe entre as mesmas, qual seja, os princípios norteadores da república, que são únicos e devem ser perseguidos pela federação como um todo.

O quadro dos municípios no atual contexto da federação é marcado pela pouca obtenção de receita, pela dependência das transferências de recursos, pela exclusão financeira e pela pouca iniciativa de gestores em estabelecer políticas de diversificação da base econômica.

Contudo, a maior solução para a problemática, encontra-se no próprio quadro enfrentado pelas municipalidades. Embora o texto constitucional tenha atribuído a maior parte das rendas e recursos para a União, as transferências não podem ser entendidas como única fonte de renda. A exclusão e isolamento econômico, encontra solução na constituição econômica de 1988, na medida em que os municípios podem diante de uma importante ferramenta – o planejamento – disporem de instrumentos jurídicos e econômicos para a melhoria das condições de vida de sua população e dos indicadores de desenvolvimento local.

A superação do subdesenvolvimento e da dependência econômica e financeira dos municípios brasileiros, passa por dois pontos: o reconhecimento de uma ordem econômica que tem como objetivo primordial o desenvolvimento nacional articulado e a perspectiva que o município dentro dessa estrutura tem a possibilidade de intervir e atuar no segmento econômico como promotor de transformações.

Dentre as inovações empreendidas pelas municipalidades é oportuno ressaltar a revolução que as políticas de economia solidária, exemplificadas pelos bancos comunitários e pelas moedas sociais têm promovido.

As moedas sociais são importante instrumento de dinamização da economia. Através das mesmas, incluem-se pessoas, fomenta-se o crédito e se diversifica a base da produção local. Partindo da literatura pertinente, é possível afirmar que o município

pode intervir no domínio econômico e no contexto dessa intervenção indutora agir como incentivador da criação e desenvolvimento das moedas sociais.

A atuação do município pode ocorrer como articulador, incentivador ou regulamentador. Articulador como responsável pela aproximação entre as instituições, a comunidade e as experiências exitosas na criação de moedas sociais. Incentivador, atuando como Estado, na medida em que promove política econômica de identificação das potencialidades e incremento da atividade produtiva. E regulamenta, quando se vale de instrumentos legais para disciplinar o papel das moedas sociais em âmbito local e ao mesmo tempo dispor dos meios necessários à implementação das mesmas.

Destaca-se que não há qualquer ilicitude na atuação municipal, uma vez que disciplina a matéria econômica, sem se imiscuir na competência exclusiva da União para a emissão de moeda. O que faz, portanto, é política de fomento à economia local, voltada para fins de inclusão e solidariedade.

Embora, a participação comunitária seja o motor que garante a existência das moedas sociais, cabe ao município, enquanto gestor de interesses econômicos locais a responsabilidade por instrumentalizar o projeto, planejar os meios de consecução, envolver os poderes e ainda, dispor dos recursos necessários.

Assim, de modo proeminente a participação do poder público municipal agraga e oferece contornos próprios aos projetos, quer sejam empreendidos inicialmente pela comunidade ou sejam iniciativa da própria municipalidade.

O município, enquanto parcela do Estado federal torna-se empreendedor ao criar meios de incentivo à economia local. As soluções podem ser diversas, mas os objetivos sempre se voltam para a necessidade de um desenvolvimento inclusivo, que ao possibilitar o crescimento local, distribua renda, inclua pessoas no mercado de consumo e ao mesmo tempo no mercado produtivo.

Utilizar a interpretação da constituição econômica, defendida no presente trabalho, garante o reconhecimento da competência legislativa municipal para atuar no segmento econômico e apresentar uma política que permita desenvolver a região na qual o município está inserido e também o Estado federal como um todo.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 815.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competência na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ANDRADE, Mário Cesar da Silva. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. **Revista Espaço Acadêmico** – n. 185 – outubro/2016.

ANGARDI, Juliana Kellen Rodrigues. **Intervenção do Estado no domínio econômico: o papel do conselho administrativo de defesa econômica (CADE) e sua interface com a agência nacional de telecomunicações (ANATEL) em atos de concentração do segmento de telefonia**. 126 f. Monografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 2016. Disponível em: <http://www.unirio.br/unirio/ccjp/arquivos/tcc2-juliana-kellen-rodrigues-angardi-2011-1-361-705-1>. Acesso em 12 jun. 2019.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Banco Central do Brasil: fique por dentro**. 4. ed. Brasília, BACEN, 2008. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/sobre/bcuniversidade/cartilhaBancoCentral.pdf>. Acesso em 13 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Banco Central do Brasil**. 2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Nor/relinckiin/RIF2011.pdf>. Acesso em 13 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. Nota técnica 387/2011, de 1º de setembro de 2011. Nota técnica sobre finanças solidárias. **Anais II Fórum Banco Central sobre inclusão financeira**, Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/anais\\_II\\_forum\\_inclusao\\_financeira.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/anais_II_forum_inclusao_financeira.pdf). Acesso em 10 jun. 2019.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. **Cadernos de direito constitucional e ciência política**, nº 19. p. 13. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1470/1399>. Acesso em 07 jun. 2019.

BENFATTI, Fabio Fernandes Neves. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 146.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista Inf. Legislativa**. Brasília a. 17. n. 65. jan/mar, 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181197>. Acesso em 10 jun. 2019.

BORBA, Luiz Edmundo Celso. Adam Smith e o uso objetivo da economia como forma para obtenção do direito fundamental a liberdade. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 18, n. 1, p. 187-212, jan./abr. 2017. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Dir-Garant\\_v.18\\_n.1.09.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Garant_v.18_n.1.09.pdf). Acesso em 12 jun. 2019.

BORJA, Bruno. **A formação da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado**. 2013. 202 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 2013. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graducao/pepi/dissertacoes/Tese\\_Bruno\\_Borja.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graducao/pepi/dissertacoes/Tese_Bruno_Borja.pdf). Acesso em 07 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicacompile.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacompile.htm). Acesso em 07 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Vade Mecum JusPodivm OAB**. Salvador: JusPodivm, 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Brasil**. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.25.Desenv-subdesenvolvimento\\_Schwarcs-Botelho.15.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.25.Desenv-subdesenvolvimento_Schwarcs-Botelho.15.pdf). Acesso em 07 jun. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos**. São Paulo: Estação Cultural, 2018.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Breve Introdução ao Direito Econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

CARVALHO PINTO, Carlos Alberto. Apud BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito: Geral e Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: DelRey, 2001.

CLARK, Giovani; CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo de. **A ordem econômica constitucional de 1988 e suas alterações reguladoras teorizadoras pela escola da análise econômica do direito**. Conpedi, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5e72a74d8b2d25bc> Acesso em 07 jun. 2019.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. n. 73. jul./dez. 2018. p. 677-685. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/index> Acesso em 12 jan. 2019.

CLARK, Giovani; LUCAS, Rodrigo de Castro. **A Intervenção Municipal no Domínio Econômico: o caso dos preços abusivos praticados pelos Estacionamentos Privados em Belo Horizonte**. CONPEDI, 2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7dd3ed2e12d7967b> Acesso em 12 de jun. 2019.

COELHO, Franklin Dias. O município como agente de desenvolvimento econômico. **Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro**. V. 41. n. 210. p. 23-33, jan./mar.1994. In: www/Telebam, Rio de Janeiro: Ibam, 1996.

COGGIOLA, Osvaldo. **A Crise de 1929 e a Grande Depressão da Década de 1930**. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/287205265\\_A\\_Crise\\_de\\_1929\\_e\\_a\\_Grande\\_Depressao\\_da\\_Decada\\_de\\_1930/citation/download](https://www.researchgate.net/publication/287205265_A_Crise_de_1929_e_a_Grande_Depressao_da_Decada_de_1930/citation/download). Acesso em 10 ago. 2018.

CORREIA, Edmundo Pereira. **A intervenção do Estado na economia**. 56 f. Monografia (Especialização em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2012. Disponível em: [http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/153/Monografia\\_Edmundo%20Pereira%20Correia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/153/Monografia_Edmundo%20Pereira%20Correia.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 12 jun. 2019.

COSTA, Achyles Barcelos da. O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter. **Cadernos IHU ideias**. Ano 4. N. 47. 2006. p. 8. Disponível em: [http://sinop.unemat.br/site\\_antigo/prof/foto\\_p\\_downloads/fot\\_7471schumpeteb\\_pob\\_costa\\_pdf.pdf](http://sinop.unemat.br/site_antigo/prof/foto_p_downloads/fot_7471schumpeteb_pob_costa_pdf.pdf). Acesso em 09 jun. 2019.

COSTA, Luis Alberto. Da autonomia à participação: breves reflexões sobre o federalismo brasileiro na perspectiva do constitucionalismo social-dirigente. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v.16, n. 31, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://seer.pucminas.br/index.php/Direito/article/viewFile/P.2318-7999.2013v16n31p3/5468>. Acesso em 10 jun. 2019.

CROCCO, Marco Aurélio; SANTOS, Fabiana; FIGUEIREDO, Ana. Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória. **Revista de Economia Política**, vol. 33, no 3 (132), p. 505-526, julho-setembro/2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572013000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000300008). Acesso em 13 jun. 2019.

CYRINO, André. Análise Econômica da Constituição Econômica e Interpretação Institucional. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2016, vol. 8, n. 15, Jul.-Dez.

CYSNE, Rubens Penha; FARIA, Lauro Flávio Vieira. **Sistema financeiro brasileiro: diagnóstico e reformas requeridas**. Rio de Janeiro: IBRE/CECON, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Implicações do Pacto Federativo. In RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

DALLARI, Sueli Gandolfi. **O papel do município no desenvolvimento de políticas públicas de saúde**. Rev. Saúde Pública. Vol. 25. n. 5. 401-5, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v25n5/13.pdf>. Acesso em 25 jul. 2018.

DYMSKI, Gary. **Exclusão e eficiência: A transformação global do core banking, um estudo de caso sobre o Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

EHMKE, Horst. Economía y constitución. Trad. Miguel Azpitarte Sánchez. In: **Revista de Derecho Constitucional Europeo**, Ano 3, no 5, 2006. Disponível em: <https://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/13horstehmke.htm#dos>. Acesso em 02 jun. 2019.

EUROPEAN COMISSION, 2008. Apud LANA, Tonyedson Pereira e. **Exclusão financeira e sua relação com a pobreza e desigualdade de renda no Brasil**. 294 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo

Horizonte, 2015. Disponível em:  
<https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/5601>. Acesso em 10 jun. 2019.

**FERNANDES, Márcio Silva. Direito Municipal: O município na Constituição de 1988.** Brasília: Edição do autor, 2014.

**FERRAZ, Luciano.** Município e Federalismo. In: **NASCIMENTO, C.V. et al (org.) Tratado de Direito Municipal.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

**FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu.** **Lições de direito econômico.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

**FIRJAN** – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **IFGF 2015 – Índice FIRJAN de gestão fiscal: ano base 2013 – recorte municipal; abrangência nacional.** Disponível em:  
<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2015/files/assets/basic-html/page-1.html>. Acesso em 20 mai. 2018.

**FOBE, Nicole.** **A regulação brasileira das moedas sociais.** Disponível em:  
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=066763a699fbe4dc>. Acesso em 21 jun. 2018.

**FREIRE, Marusa Vasconcelos.** **Moedas Sociais: contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil.** 374 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em:  
[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9485/1/2011\\_MarusaVasconcelosFreire.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9485/1/2011_MarusaVasconcelosFreire.pdf). Acesso em 08 mar. 2019.

**FREITAS, Tanise Dias; CASSOL, Abel; CONCEIÇÃO, Ariane Fernandes da; NIERDELE, Paulo André.** Sen e o desenvolvimento como liberdade. In **NIERDELE, Paulo André. (org.). Introdução às teorias do desenvolvimento econômico.** Porto Alegre: UFRGS EDITORA, 2016.

**FRIZON, Nayana; CARVALHO, Hilano José Rocha de; ZANIN, Maria.** Bancos Comunitários de Desenvolvimento: tendências e lacunas nas publicações brasileiras. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE** - Ano XVII - Edição especial - Dezembro de 2015 Salvador, BA – p. 699 – 719. Disponível em:  
<http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/4005/2854>. Acesso em 10 jun. 2019.

**FURTADO, Celso.** O Subdesenvolvimento Revisitado. In: **Economia e Sociedade**, agosto/1992. Disponível em:  
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643307/10831>. Acesso em 07 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Raízes do Subdesenvolvimento.** 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

\_\_\_\_\_. **A superação do subdesenvolvimento.** Economia e Sociedade, v. 3, n. 1, p. 37 - 42, 27 out. 2016.

GRAU, Eros Roberto Grau. **A ordem econômica na constituição de 1988.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Direito Econômico.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

\_\_\_\_\_. **Pensamento econômico e regra jurídica.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

INSTITUTO BANCO PALMAS. Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária. **Termo de Referência dos bancos comunitários de desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.institutobancopalmas.org/termo-de-referencia-dos-bancos-comunitarios-de-desenvolvimento/>. Acesso em 10 jun. 2019.

KEYNES, J. Maynard. Apud MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado.** Trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio Penguin, 2017.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição.** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MAGALHÃES - TIMOTIO, João Guilherme. Inclusão financeira no Brasil: investigação a partir da construção de indicadores. **Anais do XVIII USP International Conference in Accounting**, 2018. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/Anais2018/ArtigosDownload/849.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARCOLINO, Luís Cláudio; CARNEIRO, Ricardo. **Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil do plano real à crise.** São Paulo: Publisher, 2010.

MARICÁ. Prefeitura Municipal de Maricá – RJ. **Lei 2.448 de 26 de junho de 2013.**

MARTINS, Luis Carlos dos Passos; KRILOW, Letícia Sabina Wermeier. A crise de 1929 e seus reflexos no Brasil: a repercussão do crack da bolsa de valores na imprensa brasileira. **10º Encontro Nacional de História da Mídia da UFRGS**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/10o-encontro-2015/gt-historia-da-midia-impressa/a-crise-de-1929-e-seus-reflexos-no-brasil-a-repercussao-do-crack-na-bolsa-de-nova-york-na-imprensa-brasileira/at\\_download/file](http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/10o-encontro-2015/gt-historia-da-midia-impressa/a-crise-de-1929-e-seus-reflexos-no-brasil-a-repercussao-do-crack-na-bolsa-de-nova-york-na-imprensa-brasileira/at_download/file). Acesso em 10 ago. 2018.

MATURANA, André Vinícius Koltermann; COSTA, Luiza Gaiger da; KOHLER, Romualdo. Moeda social como instrumento de desenvolvimento local: um levantamento das práticas realizadas no território nacional. **Anais do XXVI Seminário de Iniciação Científica da Unijuí**, SC, 2018. Disponível em:

<https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/10536>. Acesso em 10 jun. 2019.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio Penguin, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, Milena Petters; SCHULTZE, Felipe Gabriel. **O federalismo no sistema constitucional brasileiro**. Santa Catarina: UFSC, 2014. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/federalismo.pdf>. Acesso em 10 jun. 2019.

MENDES, Constantino Cronemberger. **Padrões regionais da despesa pública municipal**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2089.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2089.pdf). Acesso em 10 jun. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENGER, Carl. **Princípios de economia política**. Trad. João Luís Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAIS, Leandro; BORGES, Adriano. (orgs.) **Novos Paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras**. São Paulo: Instituto Polis, 2010.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Ordem Econômica e Desenvolvimento na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: APEC, 1989.

NASCIMENTO, Arilsom Martins. **Moeda Palma e o desenvolvimento sustentável do Conjunto Palmeiras através da economia solidária**. 131 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/6213> Acesso em 12 jun. 2019.

NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 7. n. 2. ago. 2017.

OLIVEIRA, Marcos Prestes de. **Moedas sociais como mais um instrumento para potencializar o desenvolvimento da economia local**. Monografia (Curso de Bacharelado em Direito). Unijuí: Ijuí, 2012. Disponível em: <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/1002>. Acesso em 17 mai. 2018.

OLIVEIRA, Sonia dos Santos. O princípio da livre iniciativa. **Revista Boletim Jurídico**, 2005. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/6/direito-constitucional>. Acesso em 03 abr. 2018.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. Os federalismos brasileiro e estadunidense na construção da democracia. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Vol. 3 (1), 2012. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/viewFile/108/pdf>. Acesso em 10 jun. 2019.

PACHECO, Françoise Wilhelm Fontenele e V. **A inserção social dos cocalos no município de São João do Arraial – PI**. 301 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2016. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP\\_68bda42db7152806179a994adc77d94f](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_68bda42db7152806179a994adc77d94f). Acesso em 13 jan 2019.

PEREIRA, José Roberto; REZENDE, João Batista. **Gestão Pública Municipal**. Curitiba: CRV, 2017.

PEREIRA, Wallace Marcelino; CROCCO, Marco Aurélio. Inclusão financeira a partir de moedas locais: um estudo exploratório do banco palmas, Fortaleza – CE. **Anais do I circuito de debates acadêmicos**, CODE 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo30.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

PINTO FERREIRA, Luís. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2.

PIVOTO, Dieisson; CARUSO, Cíntia de Oliveira; NIERDELE, Paulo André. Schumpeter e a teoria do desenvolvimento econômico. In NIERDELE, Paulo André. (org). **Introdução às teorias do desenvolvimento econômico**. Porto Alegre: UFRGS EDITORA, 2016.

PNUD. **Desenvolvimento Humano nas Macrorregiões Brasileiras**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/undp-br-macrorregioesbrasileiras-2016.pdf>. Acesso em 07 jun. 2019.

ROSA, Ivandro Carlos. **O processo de emancipação municipal e a urbanização do município de Lajeado – RS**. 46 f. Dissertação de Mestrado – Centro Universitário UNIVATES, RS, 2012. Disponível em: <https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/279/1/IvandroRosa.pdf>. Acesso em 11 jun. 2019.

SÁ, Ana Paula Babosa de. **O poder Constituinte Originário e sua Limitação Material pelos Tratados Internacionais de Direito Humanos**. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/download/1351/1140>. Acesso em: 02 jun. 2019.

SÃO JOÃO DO ARRAIAL. Prefeitura Municipal de São João do Arraial - PI. **Lei Municipal 114 de 2007**.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **O município na Constituição de 1988**. São Paulo: RT, 1989.

SILVA, Washington Eduardo Perozim da. **As formas de atuação do Estado no domínio econômico: limites constitucionais sob a perspectiva do poder judiciário**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 17(32): 263-298, jan.-jun. 2017. Disponível em:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Cad-Dir\\_n.32.12.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-Dir_n.32.12.pdf). Acesso em 12 jun. 2019.

SILVA, William Sheldon; GONÇALVES, Jackson Eduardo; SOUZA, Daniel Viana Ribeiro; PEREIRA, Wariston Fernando; FONSECA, Letícia Rodrigues da. **O sistema financeiro nacional brasileiro: contexto, estrutura e evolução**. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 14, n. 1, p. 1015-1029, jan./jul. 2016. Disponível em:

<http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/3043>. Acesso em 13 jun. 2019.

SILVA JÚNIOR, Jeová Torres; GONÇALVES, Sarah Maria da Silva; CALOU, Angela Lima. **Os Bancos Comunitários como Instrumento de Desenvolvimento Socioeconômico de Territórios: Investigando as Singularidades destas Experiências de Finanças Solidárias**. **Anais do XXXI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-C2557.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário**. Estudos Avançados 18, 2004.

SOUZA, Thalyta Taumaturgo de. **A economia solidária como meio para o desenvolvimento sustentável – o caso do banco Palmas**. 67 f. Dissertação (Mestrado em economia e meio ambiente) – Universidade do Porto, Porto, 2011. Disponível em:

[http://base.socioeco.org/docs/a\\_economia\\_solid\\_ria\\_como\\_meio\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_sustentavel\\_caso\\_do\\_banco\\_palmas-1.pdf](http://base.socioeco.org/docs/a_economia_solid_ria_como_meio_para_o_desenvolvimento_sustentavel_caso_do_banco_palmas-1.pdf). Acesso em 13 jun. 2019.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

\_\_\_\_\_. **Primeiras linhas de direito econômico**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 1999.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; TORELLY, Paulo Peretti. **Constituição Econômica e Pacto Federativo**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.

SMITH, Adam. **A mão invisível**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TEIXEIRA, Samantha Ribas. **O direito fundamental à propriedade no âmbito constitucional brasileiro e a sua relativização pelo instituto da função social da propriedade**. Conpedi, 2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=59d9b46aa00c7023>. Acesso em 07 jun. 2019.

THÉRET, Bruno. Os três estados da moeda. Abordagem interdisciplinar do fato monetário. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 1-28, abr. 2008 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a01v17n1.pdf>. Acesso em 13 jun. 2019.

TORRES, Ricardo Lobato. **A “inovação” na teoria econômica: uma revisão**. 2013. Disponível em: [http://www.apec.unesc.net/VI\\_EEC/sessoes\\_tematicas/Tema6-Tecnologia%20e%20Inovakoeleks@dndnpo2ii2\(\\*u38373929-9483839202940440%C3%A7ao/Artigo-3-Autoria.pdf](http://www.apec.unesc.net/VI_EEC/sessoes_tematicas/Tema6-Tecnologia%20e%20Inovakoeleks@dndnpo2ii2(*u38373929-9483839202940440%C3%A7ao/Artigo-3-Autoria.pdf). Acesso em 10 jun. 2019.

TOSTA, André Ribeiro. **A intervenção do Município no Domínio Econômico e o Regime Jurídico dos Contratos da Petrobrás**. São Paulo: PUC/SP, 2014.

VASCONCELOS, Débora Camargo; GENOVEZ, Simone. **Análise dos princípios constitucionais econômicos à luz da iniciativa privada**. Conpedi, 2016. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c05c0c0aa89b97ef>. Acesso em 07 jun. 2019.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de Economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VIEIRA, João Pedro. **A história do dinheiro**. Lisboa: Academia de Ciências de Lisboa, 2017. Disponível em: <https://www.museudodinheiro.pt/museu/4/nucleo-a-nucleo>. Acesso em 13 jun. 2019.

## ANEXOS



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARRAIAL**  
**GABINETE DO PREFEITO**

**ANEXO A**

**Lei Municipal n.º 114/2007, de 19 de dezembro 2007.**

*“Cria o Fundo Municipal de Micro-crédito e Apoio à Economia Solidária – FUMAES, Institui o Conselho Gestor do FUMAES e destina recursos orçamentários do município para o financiamento do fundo, e da outras providências”.*

**O PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARRAIAL, ESTADO DO PIAUÍ,**

Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Esta Lei cria o Fundo Municipal de Micro-crédito e Apoio a Economia Solidária – FMAES e Institui o Conselho Gestor do FUMAES.

**CAPITULO I**  
**DO FUNDO MUNICIPAL DE MICRO-CRÉDITO E APOIO A ECONOMIA**  
**SOLIDÁRIA**

**Seção I**

**Objetivos e Fontes**

Art. 2º - Fica criado o Fundo Municipal de Microcrédito e Apoio a Economia Solidária – FUMAES, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas de geração de trabalho e renda direcionadas à população de menor renda.

Art. 3º - O Fundo Municipal de Microcrédito e Apoio a Economia Solidária – FUMAES é constituído por:

I – recursos provenientes de transferências do Governo Municipal, convênios com instituições públicas e privadas, doações, resultados financeiros pela aplicação de recursos no mercado de capitais e outras rendas eventualmente dirigidas ao programa.

II – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de micro- crédito e apoio à economia solidária;

V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FUMAES; e,

VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Art. 4º - As transferências do Governo Municipal serão representadas por um percentual nunca superior a 40% (quarenta por cento) da receita tributária municipal, a ser regulamentada por decreto do Poder Executivo.

§ 1º As transferências municipais serão suspensas a partir da auto sustentação do Fundo definida em análises procedida pelo Poder Executivo Municipal.

§ 2º Em nenhuma hipótese os recursos do Fundo poderão financiar atividades estranhas aos seus fins, nos termos desta Lei.

§ 3º As transferências de recursos financeiros do Município para o Fundo serão classificadas a título de inversões financeiras.

§ 4º O fundo terá contabilidade própria, vinculando-se aos registros gerais do município.

## **Seção II**

### **Do Conselho-Gestor do FUMAES**

Art. 5º O Fundo Municipal de Microcrédito e Apoio a Economia Solidária – FUMAES será gerido por um Conselho-Gestor;

Art. 6º - O Conselho Gestor do FUMAES é órgão de caráter deliberativo, terá personalidade jurídica própria e será composto pelas representações das seguintes entidades:

- I. 04 (quatro) representantes do Poder Executivo;
- II. 02 (dois) representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; III. 02 (dois) representantes das Associações de Moradores Urbanas;
- IV. 02 (dois) representantes das Associações de Moradores ou Produtores Rurais;
- V. 02 (dois) representantes da Igreja;
- VI. 02 Representantes de Assentamentos de Reforma Agrária; VII. 02 Representantes de grupos de produção solidária;
- VIII. 02 Representantes do Ponto de Cultura;
- IX. 02 Representantes dos Comerciantes Locais; e
- X. 02 Representantes das Mulheres Quebradeiras de Côco Babaçu;

§ 1º - O número de representantes de cada entidade acima será distribuído entre titular e suplente, devidamente designada na indicação formal.

§ 2º - A presidência do Conselho Gestor do FUMAES será exercida pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania.

§ 3º - A presidência do Conselho Gestor do FUMAES exercerá o voto de qualidade.

§ 4º - Competirá à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, proporcionar ao Conselho-Gestor os meios necessários para o exercício das competências do Conselho Gestor do FUMAES.

§ 5º - O Estatuto e/ou Regimento Interno do conselho Gestor do FUMAES serão elaborados e aprovados em assembleia convocada para este fim.

§ 1º - As diretrizes e critérios previstos no inciso I do caput deste artigo deverão observar ainda as normas emanadas do Conselho Nacional de Economia Solidária e as normas do Conselho Monetário Nacional e todos os casos e situações prevista em leis e contratos vigentes;

§ 2º - O Conselho Gestor do FUMAES promoverá ampla publicidade das formas, critérios de acessos aos programas, das modalidades de acesso ao microcrédito, das metas anuais de atendimento, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos e subsídios concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade.

§ 3º - O Conselho Gestor do FUMAES promoverá audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas de microcrédito existentes.

## **CAPÍTULO II**

### **DISPOSIÇÕES GERAIS, TRANSITÓRIAS E FINAIS**

Art. 9º. Esta Lei será implantada em consonância como a Política Nacional de Economia Solidária coordenada pela Rede Nacional de Entidades de Economia Solidária e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Art. 10 - Aplicam-se ao FUMAES as normas gerais de contabilidade pública e os instrumentos de registros e controles financeiros adotados para o Município de São João do Arraial.

Art. 11 – Esta Lei será regulamentada no prazo de 60 (sessenta) dias de sua aprovação.

Art.12 – A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**Gabinete do Prefeito Municipal de São João do Arraial, Estado do Piauí, 20 de dezembro de 2007.**

**FRANCISCO DAS CHAGAS LIMMA**  
Prefeito Municipal



**MUNICÍPIO DE MARICÁ**  
**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**LEI Nº 2.448, DE 26 DE JUNHO DE 2013.**

**ANEXO B**

**O POVO DO MUNICÍPIO DE MARICÁ**, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

**Capítulo I**  
**DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 1º** Fica Instituído o Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social do Município de Maricá, como forma de combater as desigualdades sociais, fomentar o desenvolvimento econômico e social das comunidades e estabelecer meios de atingimento a erradicação da pobreza e a geração de emprego e renda para as camadas mais carentes do município, através das seguintes ações:

- I** – estabelecer procedimentos para implantação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Pública de Fomento à Economia Solidária;
- II** – estabelecer parcerias com entidades públicas ou privadas para a operacionalização do Banco Comunitário Popular de Maricá;

**III** – empreender os meios necessários para a utilização da Moeda Social Mombuca, a ser operacionalizada pelo Banco Comunitário Popular de Maricá, como instrumento de efetivação

das políticas estatuídas no programa instituído por esta lei;

**IV** – criar Centros Públicos de Economia Solidária, Incubadoras Públicas de Empreendimentos Solidários, Centros de Comercialização Justa e Solidária e Mercados Públicos de Empreendimentos Econômicos Solidários, feiras, festivais, lojas solidárias e outros instrumentos de comércio justo, na forma a ser regulamentada em Decreto do Poder Executivo Municipal;

**V** – instituir Comitês Gestores, respectivamente, do Banco Comunitário Popular de Maricá, do Centro Público de Economia Solidária, da Incubadora Pública de Empreendimentos Solidários e dos Centros de Comercialização Justa e Solidária.

**§ 1º** Para a implantação e operacionalização das Unidades operacionais do Banco Comunitário Popular de Maricá, previstas no inciso II deste artigo, o Poder Público poderá celebrar convênios com organizações da sociedade civil, certificada por entidade membro Rede Brasileira de Bancos Comunitários, garantindo-lhes o aporte financeiro e estrutural para o seu funcionamento.

**§ 2º** Para a implementação desta Política Pública e a implantação das Unidades Administrativas, previstas no inciso IV, o Poder Público poderá contar com a cooperação e apoio formal de Universidades e de demais entidades de ensino, bem como de outras instituições governamentais ou não governamentais.

**§ 3º** Os Comitês previstos no inciso V serão integrados por representantes dos beneficiários do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária, por gestores públicos e por entidades da sociedade civil organizada para o apoio à Economia Solidária, com as funções de planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas.

**§ 4º** É prioridade da Economia Solidária a formação de redes de colaboração, que integrem grupos de consumidores, produtores e prestadores de serviços para as práticas de finanças solidárias, consumo ético, produção sustentável e do comércio justo e solidário.

## **Capítulo II**

### **DO CONSELHO MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, COMBATE À POBREZA**

## **E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE MARICÁ**

### **Seção I**

#### **Da Constituição, Objetivos e Competências**

**Art. 2º** Fica criado o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá – **ECOSOL-CPDES**, órgão consultivo e deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

**Art. 3º** São atribuições do **ECOSOL-CPDES**:

- I** – formular diretrizes e propor ações que contribuam para a efetiva integração cultural, econômica, social e política dos segmentos envolvidos;
- II** – definir os critérios para a seleção dos programas e projetos financiados com recursos do Fundo Municipal criado por esta Lei;
- III** – analisar e encaminhar projetos selecionados, além de acompanhá-los e fiscalizá-los em sua execução;
- IV** – definir meios para facilitar o acesso às Políticas definidas nesta Lei;
- V** – propor, avaliar e acompanhar a realização de cursos de aperfeiçoamento, capacitação e atualização nas áreas afins às políticas estatuídas nesta Lei;
- VI** – desenvolver mecanismos e formas de facilitar o acesso dos beneficiários das Políticas definidas nesta Lei a recursos públicos;
- VII** – colaborar na defesa dos direitos humanos, na eliminação das discriminações e quaisquer formas de violência, como práticas das pessoas atuantes na Economia Solidária;
- VIII** – propor mecanismos de incentivos fiscais para os empreendimentos de Economia Solidária;
- IX** – convocar a Conferência Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social;
- X** – colaborar na elaboração de projetos, programas e serviços da Administração Pública, buscando a integração das políticas públicas municipais de fomento à Economia Solidária, de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social;
- XI** – acompanhar e avaliar a gestão financeira, os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos que fazem parte das Políticas tratadas nesta Lei e os financiados pelo Fundo Municipal ora criado;

**XII** – criar comissões especializadas ou grupos de trabalho para desenvolver estudos, projetos, debates e pesquisas relativas aos interesses das políticas estabelecidas nesta Lei;

**XIII** – manter canais de comunicação, em relação aos temas que lhe são afetos, com outros órgãos do Poder Público;

**XIV** – encaminhar propostas e sugestões da sociedade civil ou de fóruns temáticos setoriais;

**XV** – organizar plenárias e audiências públicas, quando necessário, para a discussão de diretrizes e projetos relacionados às políticas mencionadas nesta Lei;

**XVI** – propiciar e garantir a articulação efetiva do Conselho com associações e demais entidades de âmbito municipal, estadual e federal, buscando o fortalecimento da participação social;

**XVII** – elaborar seu regimento interno;

**XVIII** – opinar sobre as questões pertinentes às políticas públicas e recursos destinados às políticas tratadas nesta Lei durante a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

## **Seção II**

### **Da Composição**

**Art. 4º** O Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social será constituído de nove conselheiros, sendo cinco representantes do Poder Público e quatro representantes da sociedade civil, sendo:

#### **I – Poder Público:**

**b)** o Secretário Municipal de Trabalho e Emprego Renda, ou servidor por ele designado;

**c)** o Secretário Municipal de Fazenda ou servidor por ele designado, desde que envolvido com assuntos relacionados ao desenvolvimento da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária e ao Combate à Pobreza;

**d)** o Secretário Municipal de Assistência Social, Cidadania e Participação Popular ou servidor por ele designado;

**e)** o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Petróleo ou servidor por ele designado.

#### **II – Sociedade Civil:**

- a)** um representante da Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Maricá;
- b)** um representante do Clube de Dirigentes Lojistas de Maricá – CDL;
- c)** um representante da Associação Médica de Maricá – AMM;
- d)** um representante da Federação das Associações de Moradores de Maricá – FAMMAR.

**§ 1º** Para cada representante titular deverá também ser indicado um suplente, que o substituirá em seus impedimentos e o sucederá no caso de vacância.

**§ 2º** O mandato dos conselheiros será de dois anos.

**§ 3º** O presidente do Conselho será o Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que participará das votações apenas para o desempate.

**Art. 5º** A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania propiciará ao Conselho as condições necessárias ao seu funcionamento, inclusive disponibilizando o local e a infraestrutura para a realização das reuniões.

### **Capítulo III**

## **DO PROGRAMA MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE MARICÁ**

### **Seção I**

#### **Denominação e objetivos**

**Art. 6º** O Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá objetiva apoiar iniciativas coletivas de geração de trabalho e renda que organizam com base na autogestão, cooperação e solidariedade com os seguintes objetivos:

**I** – proporcionar a assessoria aos empreendimentos econômicos solidários desde o processo inicial de formação, e depois de estruturados, com formação continuada nas áreas conceitual, técnica e de gestão;

**II** – apoiar a constituição e contribuir para o fortalecimento de redes solidárias de produção, comercialização e consumo;

**III** – apoiar iniciativas que promovam a comercialização dos empreendimentos econômicos solidários;

**IV** – promover acesso a políticas de investimento social.

**V** – criar, fomentar e apoiar instrumentos de finanças solidárias, bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários e cooperativas de crédito, promovendo o acesso a

serviços financeiros e bancários a população de Maricá, com base na Economia Solidária.

## **Seção II**

### **Estrutura Organizacional**

**Art. 7º** O Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá constituiu-se como uma ação intersetorial da Prefeitura Municipal de Maricá com a participação das diversas políticas setoriais.

**Art. 8º** O Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá estará vinculado à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e será coordenado por esta secretaria.

**Art. 9º** Para a execução do Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá será designada equipe própria multidisciplinar composta por servidores municipais vinculados às Secretarias participantes do referido Programa.

## **Seção III**

### **Projetos**

**Art. 10.** O Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá será operacionalizado por meio de ações que oportunizem:

**I** – Projeto de Assessoria aos Empreendimentos Econômicos Solidários, que assessorá, desde o processo de formação dos grupos de geração de trabalho e renda e após a sua organização, propiciando conforme a necessidade, capacitação nas áreas conceitual, técnica e de gestão;

**II** – Projeto de Investimento Solidário, que objetiva o acesso a materiais de consumo para o processo de produção das iniciativas coletivas ou individuais de geração de trabalho e renda, que estejam articuladas a rede local de economia solidária, através do Banco Comunitário Popular de Maricá;

**III** – Projeto Rede Solidária que visa apoiar e fortalecer a organização de rede solidária de produção, comercialização e consumo, baseado no conceito de Economia Solidária e nos princípios das Finanças Solidárias e da Moeda Social Local Circulante.

**IV** – Projeto Oficinas Solidárias, que tem o intuito de propiciar informações sobre a Economia Solidária, da perspectiva do trabalho coletivo, autogestionário, cooperativo e solidário;

**V** – Projeto de Educação para as Finanças Solidárias, consumo ético, produção sustentável e comércio justo e solidário, que tem por objetivo sensibilizar e capacitar diferentes segmentos sobre Economia Solidária.

**Parágrafo único.** Havendo outras necessidades posteriores, faculta-se ao Programa Municipal de Economia Solidária a formatação de outros projetos que visem o atendimento a suas finalidades, respeitado a disponibilidade orçamentária e mediante aprovação do ECOSOLCPDES.

## **Capítulo IV**

### **DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA**

#### **Seção I**

##### **Princípios**

**Art. 11.** A Política Pública Municipal de Economia Solidária é regida pelos seguintes princípios:

**I** – articulação e integração com enfoque no caráter intersetorial e multidisciplinar, o que permite atuar de forma integralizada com o público a ser atendido;

**II** – participação e controle social;

**III** – descentralização e territorialização das ações;

**IV** – desenvolvimento local e sustentável;

**V** – autogestão, cooperação e solidariedade como foco das ações.

#### **Seção II**

##### **Objetivos**

**Art. 12.** A Política Pública Municipal de Economia Solidária possui os seguintes objetivos:

**I** – propiciar acesso à geração de trabalho e renda na perspectiva da Economia Solidária;

**II** – contribuir para a melhoria da elevação da qualidade de vida pela criação de fontes de renda;

- III** – incentivar a constituição de cadeias produtivas na Economia Solidária;
- IV** – apoiar os empreendimentos econômicos solidários nos aspectos relacionados ao comércio justo e solidário;
- V** – propiciar o acesso as ações de Economia Solidária, por meio de estruturas físicas descentralizadas e territorializadas;
- VI** – apoiar o cooperativismo popular e solidário;
- VII** – promover a intersetorialidade e multidisciplinaridade das ações do Poder Público Municipal;
- VIII** – apoiar instrumentos de Finanças Solidárias, bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários e cooperativas de crédito, promovendo o acesso a serviços financeiros e bancários com base na Economia Solidária.

### **Seção III**

#### **Do Centro Público de Economia Solidária**

**Art. 13.** O Centro Público de Economia Solidária constitui-se como espaço público de referência da Economia Solidária no município para o desenvolvimento de ações pertinentes a área, para difusão da Economia Solidária e sede do Programa Municipal de Economia Solidária.

**Art. 14.** O Centro Público de Economia Solidária tem por objetivos:

- I** – abrigar ações da Política Pública de Economia Solidária;
- II** – contribuir com o processo de comercialização dos empreendimentos econômicos solidários;
- III** – Possibilitar a articulação dos diferentes sujeitos na construção e fortalecimento das ações de Economia Solidária;
- IV** – Promover formação continuada e capacitações nas áreas técnica, de gestão, entre outras, conforme a necessidade dos empreendimentos econômicos solidários.

### **Capítulo V**

#### **DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE COMBATE À POBREZA**

**Art. 15.** A Política Pública Municipal de Combate à Pobreza tem a finalidade de reduzir os índices de pobreza da população rural e urbana no Município de Maricá, por meio

da garantia ao direito humano à alimentação, o acesso à educação, ao lazer, a saúde e à iniciativas de geração de trabalho e renda.

**Parágrafo único.** Para fins deste Capítulo, conceitua-se pobreza como toda e qualquer situação pessoal, familiar ou comunitária de vulnerabilidade social, ocasionada por situação econômica, ambiental ou sanitária, por falta de acesso às políticas públicas, pelo isolamento, por exclusão geográfica ou social, pela existência de necessidades alimentares ou não alimentares urgentes e imprescindíveis, a manutenção ou recuperação da dignidade humana.

**Art. 16.** São diretrizes da Política Pública Municipal de Combate à Pobreza:

- I – integrar e envolver os órgãos do Município de Maricá que atuam no combate à pobreza, com o objetivo de desenvolver ações para a sua erradicação;
- II – formular alternativas baseadas em territórios e focadas na perspectiva de desenvolvimento local, orientada pela política geral de desenvolvimento promovida pelo Município;
- III – empreender ações articuladas com a União e o Estado, com o objetivo de potencializar a utilização dos recursos disponíveis;
- IV – implementar critérios sociais e regionais, quantitativos e qualitativos, para o combate à pobreza.
- V – fomentar a participação da sociedade, de organizações não governamentais e dos próprios beneficiários dos programas e das ações, na formulação, no monitoramento, na fiscalização e na gestão das políticas públicas, através da participação no ECOSO-CPDES.

**Art. 17.** São objetivos específicos da Política Pública Municipal de Combate à Pobreza:

- I – implementar o Programa Social Bolsa Mombuca, a ser paga através de Banco Comunitário Popular de Maricá, voltado para a instauração de mecanismos de emancipação social e econômica para as populações em estado de vulnerabilidade social daquelas regiões e territórios nos quais o Município venha desenvolvendo ou não iniciativas de desenvolvimento local de segurança alimentar e nutricional;
- II – articular de forma coerente e eficiente as ações e políticas específicas das Secretarias e órgãos do Município, de forma a potencializar o seu impacto e qualificar os resultados;
- III – fomentar iniciativas de economia popular solidária, de geração de trabalho e renda, de empreendedorismo, de complementação da renda familiar e de alternativas

para ampliação da produtividade na produção de alimentos e na obtenção de residências;

**IV** – potencializar a captação de recursos da União e do Estado, da iniciativa privada e de organizações multilaterais, para financiar ações estruturais de combate à pobreza;

**V** – construir ações voltadas à parcela da população sem acesso as políticas de combate à pobreza dos governos federal e estadual;

**VI** – criar instrumentos específicos para combater a pobreza extrema e resgatar a dignidade das pessoas em estado de vulnerabilidade;

**VII** – combater o trabalho escravo e bem como o trabalho forçado e promover medidas com vista a sua erradicação;

**VIII** – criar, em parceria com instituições universitárias e de pesquisa, um Observatório de Políticas Sociais, para sistematizar as informações acerca da pobreza, realizar estudos, gerar estatísticas, análises e construir indicadores e informações para orientar e subsidiar a aplicação dos recursos destinados a subsidiar as políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza.

**Art. 18.** O Programa Social Bolsa Mombuca será implementado através de regulamento expedido por decreto do Poder Executivo Municipal.

## **Capítulo VI**

### **DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

**Art. 19.** A Política Pública Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social será desenvolvida através de programas e ações que visem a melhoria da qualidade de vida, econômica e social, da poluição do município e será desenvolvida, dentre outros, através do Programa Municipal de Microcrédito.

**Parágrafo único.** O Programa Municipal de Microcrédito tem por finalidade financeirar e investir em microempreendimentos, cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho, em micro e pequenas empresas, como alternativa de crédito popular para geração de emprego e renda.

**Art. 20.** Entre os objetivos do Programa Municipal de Microcrédito, temos:

**I** – a prestação de assistência financeira aos projetos de capacitação profissional e ao treinamento técnico gerencial dos empreendedores;

**II** – a concessão de empréstimos a microempreendedores urbanos e rurais, inclusive aos do setor informal, tendo em vista elevar a produtividade dos empreendimentos

apoados, através de incentivo ao investimento fixo associado à capacidade técnico-gerencial do empreendedor, de forma a minimizar o risco do negócio, possibilitar seu crescimento e estimular a formalização das micro e pequenas empresas;

**III** – a concessão de empréstimos a cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho;

**IV** – a concessão de empréstimos a micro e pequenas empresas;

**V** – prestação de assistência financeira a projetos de modernização e reorganização de micro e pequenas empresas.

## Capítulo VII

### DA ORIGEM E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

**Art. 21.** As atividades de fomento, de formação continuada dos empreendimentos econômicos solidários e de combate à pobreza terão recursos procedentes do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social, doravante denominado FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ e de outras dotações orçamentárias estabelecidas.

**Art. 22.** Os empreendimentos econômicos solidários participantes do Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá poderão acessar ao crédito solidário através das unidades do Banco Comunitário Popular de Maricá, instituídas por intermédio de convênio a ser estabelecido pelo Executivo Municipal com instituições sociais habilitadas.

**Art. 23.** O Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ terá a finalidade de captar recursos públicos ou privados, mediante convênios, parcerias, dotações orçamentárias, transferências, aplicação dos recursos, com o objetivo de executar as Políticas tratadas nesta Lei.

**Parágrafo único.** Para atingir os objetivos estatuídos neste artigo, serão apoiadas ações que visem o fomento, a capacitação e qualificação profissional para a geração de trabalho e renda de acordo com os princípios estatuídos nesta lei, prioritariamente através de empreendimentos e Organizações da Sociedade Civil Organizada.

## Capítulo VIII

### DO FUNDO MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

#### Seção I

##### Dos Objetivos

**Art. 24.** Fica criado o Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ destinado a propiciar suporte financeiro à consecução dos objetivos tratados nesta lei, promovendo sua viabilização e organizando a captação, o repasse e a aplicação de recursos necessários à sua implementação.

**Art. 25.** A formulação dos programas e projetos a serem viabilizados com recursos do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ, deverão observar as diretrizes gerais de integração das ações de órgãos e instituições que objetivem a implementação das políticas aqui estatuídas.

**Art. 26.** Cabe ao Fundo Banco Comunitário Popular de Maricá, repassar recursos necessários para o custeio, manutenção, equipamentos, fortalecimento institucional, comunicação, fomento e a execução das diversas atividades do Banco Comunitário Popular de Maricá, incluindo nelas o fundo de crédito, lastro das moedas sociais e outras ações necessárias.

**Art. 27.** O repasse de recursos ao Banco Comunitário Popular de Maricá se dará através de convênios realizados entre o Fundo Banco Comunitário Popular de Maricá e a entidade gestora do Banco Comunitário Popular de Maricá, preferencialmente uma OSCIP com sede no município.

## **Seção II**

### **Dos Recursos**

**Art. 28.** Constituirão receitas do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ:

**I** – dotações orçamentárias do Município, exclusiva ao Fundo, definida anualmente nas peças orçamentárias;

**II** – dotações orçamentárias dos recursos repassados ao Município que sejam vinculados aos objetivos do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ por força da legislação federal, estadual ou municipal;

**III** – créditos suplementares a ele destinados;

**IV** – contribuições, auxílios e doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, legados e heranças jacentes;

**V** – aporte de capital por meio da realização de operações de crédito em instituições financeiras oficiais, quando previamente autorizadas por lei específica;

**VI** – rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado financeiro;

**VII** – demais receitas provenientes de fontes aqui não explicitadas, destinadas a programas e projetos de Economia Solidária e de Combate à Pobreza;

**VIII** – destinações autorizadas em lei municipal das arrecadações resultantes de consórcios, programas de cooperação, contratos e acordos específicos, celebrados entre o Município e instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

**IX** – transferências autorizadas de recursos de outros fundos.

**§ 1º** O saldo dos recursos financeiros não utilizados pelo Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ será transferidos para o exercício seguinte, a seu próprio crédito.

**§ 2º** Excetua-se do disposto neste artigo a aquisição realizada com recursos transferidos por intermédio de convênio, quando este estabelecer normas para destinação dos bens adquiridos.

**§ 3º** As receitas descritas neste artigo serão depositadas, obrigatoriamente, em conta especial a ser aberta e mantida em instituição financeira oficial.

**Art. 29.** Em caso de extinção do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ, os ativos, passivos, bens móveis e imóveis, que porventura vier a constituir, deverão ser alocados para a Prefeitura Municipal de Maricá.

**Art. 30.** Os recursos do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ serão aplicados priorizando as ações que garantam a promoção da Economia Solidária e de Combate à Pobreza, de acordo com as Políticas e Programas tratadas nesta lei.

**Parágrafo único.** Somente poderão receber recursos entidades da sociedade civil que não apresentarem débitos com o Município, e com prestação de contas relativas ao recebimento de recursos financeiros, aprovadas pelo Poder Executivo, atendendo a legislação vigente.

**Art. 31.** Os projetos aprovados e as entidades que receberem recursos do Fundo deverão obrigatoriamente mencionar que receberam recursos do Fundo Municipal de

Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ.

**Art. 32.** A aplicação dos recursos do Fundo será feita nos prazos e na forma da legislação vigente e das definidas pelo ECOSO-CPDES.

### **Seção III**

#### **Do Orçamento e da Contabilidade**

**Art. 33.** O orçamento do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ evidenciará as políticas e os programas de trabalhos governamentais, observados o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

**§ 1º** O orçamento do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ integrará o orçamento do Município, em obediência ao princípio da unidade.

**§ 2º** O orçamento do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ observará, na sua elaboração e na sua execução, os padrões e as normas estabelecidos na legislação pertinente.

**Art. 34.** O Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDO BANCO COMUNITÁRIO POPULAR DE MARICÁ terá contabilidade própria, que registrará e publicará todos os atos e fatos a ele pertinentes, de modo a permitir a apuração de resultados à parte, devidamente auditáveis com apresentação de relatórios.

### **CAPÍTULO IX**

#### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 35.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**GABINETE DO PREFEITO DO MUNICIPIO DE MARICÁ**, Estado do Rio de Janeiro, RJ, 26 de junho de 2013.

**WASHINGTON LUIZ CARDOSO SIQUEIRA (QUAQUÁ)**  
**Prefeito do Município de Maricá**