



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

SIMÃO PEDRO DO Ó PORFIRIO

**UM ESTUDO DO CICLO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO
DOS MUNICÍPIOS NA PARAÍBA**

CAMPINA GRANDE – PB
2011

SIMÃO PEDRO DO Ó PORFIRO

**UM ESTUDO DO CICLO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS NA PARAÍBA**

Artigo Científico apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Fábio Severiano do Nascimento

CAMPINA GRANDE – PB
2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

P835e

Porfirio, Simao Pedro do Ó.

Um estudo do ciclo do fundo de participação dos municípios na paraíba [manuscrito] / Simao Pedro do Ó Porfirio.– 2011.

28 f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2011.

“Orientação: Prof. Me. Fábio Severiano do Nascimento, Departamento de Direito”.

1. Direito constitucional. 2. Política. 3. Municípios. I. Título.

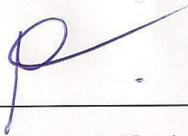
21. ed. CDD 342

SIMÃO PEDRO DO Ó PORFIRIO

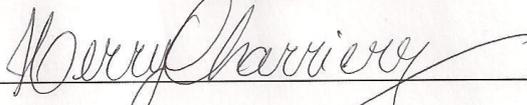
**UM ESTUDO DO CICLO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
NA PARAÍBA**

Artigo Científico aprovado em: 28 / 11 / 2011 Nota: 9,0

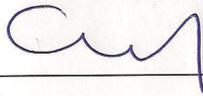
BANCA EXAMINADORA



Prof.º Fábio Severiano do Nascimento-UEPB
Orientador



Prof. Herry Charriery da Costa Santos-UEPB
Examinador



Profº Gutemberg Cardoso Agra de Castro-UEPB
Examinador

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	03
1 O FPM NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO	05
1.1 O Federalismo e a Integração Nacional como Pressupostos do FPM	05
1.2 Tributos, Competências e Repartição de Receitas	06
1.3 Normas de Controle e Disciplina da Repartição de Receitas Tributárias	08
1.4 Órgãos Responsáveis pela Arrecadação e Transferência dos Recursos Relativos ao FPM	08
1.5 O FPM e a jurisprudência do STF	09
2 PREVISÕES INFRACONSTITUCIONAIS DO FPM	11
2.1 Breve Histórico das Transferências Fiscais no Brasil	11
2.2 Previsão Legal do FPM na Lei nº 5. 172/ 66 (Código Tributário Nacional).....	11
2.3 Normatização das Cotas e Coeficientes na Lei Complementar nº 91/ 97	15
2.4 Modificações Implementadas pela Lei Complementar nº 106/01	16
3 CONCEITO DO CICLO DO FPM	18
3.1 Ilustração do ciclo do FPM.....	18
3.2 Efeitos Socioeconômicos do Ciclo do FPM nos Pequenos Municípios da Paraíba	19
3.3 Efeitos Socioeconômicos do Ciclo do FPM nos Médios Municípios da Paraíba	20
3.4 Impactos do ciclo do FPM na Paraíba	19
3.4.1 Histórico	21
CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS	27

RESUMO

Demonstra-se o Fundo de Participação de Municípios- FPM- como principal fonte de receitas dos pequenos e médios municípios paraibanos, desvirtuando os preceitos constitucionais relativos às transferências financeiras da União. Estabeleceu-se como objetivos desse estudo: fazer uma análise constitucional e infraconstitucional do FPM, apresentar os elementos que constituem o FPM, relatar a formação histórica dos pequenos e médios municípios paraibanos, demonstrar as repercussões jurídicas, econômicas, sociais e políticas da distribuição do FPM, apontar uma forma imediata de modificação do atual panorama: alteração constitucional e infraconstitucional para que os valores repassados aos municípios sejam vinculados a programas de desenvolvimento na zona urbana e rural. O método utilizado foi o dedutivo. Quanto ao tipo de pesquisa, usamos da metodologia quantitativa para a análise dos dados. As técnicas utilizadas para a coletas de dados foram as seguintes: levantamento bibliográfico e pesquisa em sites relativos à matéria. A pesquisa foi realizada com pequenos e médios municípios paraibanos. O universo foi arbitrado em quatro municípios paraibanos, localizados em diferentes regiões, divididos em duas categorias: municípios com menos de vinte mil habitantes e municípios com população entre vinte mil e menos de cem mil habitantes. Os dados colhidos na pesquisa demonstram que os municípios com menos de vinte mil habitantes tem o FPM sua principal fonte de rendas, tendo em vista que a arrecadação tributária municipal é irrisória. Os municípios com população entre vinte mil e cem mil habitantes tem no FPM importante fonte de receitas, pois o vigor econômico municipal proporciona considerável arrecadação tributária.

PALAVRAS-CHAVE: FPM, Constituição, Política e Municípios.

ABSTRACT

Shows how the Municipalities Participation Fund-FPM-as the main source of revenue for small and medium Paraíba municipalities, distorting the constitutional provisions relating to financial transfers from the Union was established as goals of this study: to analyze the constitutional and infra FPM, present the elements that constitute the FPM, report the historical formation of small and medium Paraíba municipalities, demonstrate the legal repercussions, economic, social and political distribution of the FPM, a point immediately change the current picture: a constitutional amendment and infra so that the values passed to the municipalities are linked to development programs in urban and rural areas. The deductive method was used. Regarding the type of research, use of quantitative methodology for data analysis. The techniques used for data collection were as follows: literature review and research sites on this subject. The survey was conducted with small and medium Paraíba municipalities. The universe was defined in four municipalities in Paraíba, located in different regions, divided into two categories: cities with less than twenty thousand inhabitants and municipalities with a population between twenty thousand and less than one hundred thousand inhabitants. The data collected in the survey show that municipalities with less than twenty thousand inhabitants has the FPM their main source of income, given that the municipal tax revenue is negligible. Municipalities with a population between twenty thousand and one hundred thousand inhabitants in the FPM is an important source of revenue, because the city provides considerable economic force tax collection.

KEY WORDS: FPM, Constitution, Politics and Municipalities.

INTRODUÇÃO

O tema focado por este artigo científico é o ciclo do Fundo de Participação dos Municípios. A escolha do referido assunto se justifica diante da má utilização dos recursos relativos ao FPM, que na atual conjuntura é a principal fonte de recursos dos pequenos e médios Municípios paraibanos, sendo utilizado, majoritariamente, na manutenção administrativa, não funcionando, entretanto, como catalisador da diminuição das desigualdades regionais e sociais.

¹ Bacharelado em Direito, pela Universidade Estadual da Paraíba, e-mail: cephas_porfirio@hotmail.com.

Nesse diapasão, os pequenos e médios municípios não geram empregos nem rendas para sua população. Com efeito, é possível constatar que o FPM tem duas faces: a primeira formal, que é a repartição de receitas, de acordo com o que está na Constituição Federal de 88 (CFRB), e a segunda, a simples manutenção administrativa dos pequenos e médios municípios paraibanos.

Para investigar a problemática referente ao Fundo de Participação dos Municípios, estabeleceu-se como objetivos desse estudo: fazer uma análise da previsão constitucional e infraconstitucional do Fundo de Participação dos Municípios e sua aplicação nos cenários político-econômicos dos pequenos municípios paraibanos, apresentar os elementos constitutivos do FPM, relatar a formação histórica dos pequenos e médios municípios paraibanos, demonstrar as repercussões jurídicas, econômicas, sociais e políticas da distribuição do FPM e apontar uma forma imediata de modificação do panorama: alteração constitucional e infraconstitucional para que os valores repassados aos municípios sejam vinculados ao desenvolvimento econômico na zona rural e urbana.

Para a realização deste artigo, foi feita uma pesquisa de estudos bibliográficos em livros, periódicos e em sites especializados, notadamente nos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, IBGE, e Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade, Sagres, que forneceram dados referentes às despesas e às receitas dos municípios paraibanos. A abordagem foi feita a partir de uma pesquisa qualitativa, pois descreve os dados referentes às despesas e receitas, além de técnicas que visam a decodificar elementos dos sistemas socioeconômicos dos municípios escolhidos.

A pesquisa teve embasamento teórico-empírico, pois busca criar uma nova forma de distribuição dos recursos relativos ao FPM, como também apresentar o panorama atual dos municípios paraibanos. O método empregado foi dedutivo, pois são apresentadas conclusões que devem ser verdadeiras caso todas as premissas forem verdadeiras.

Como amostras desta pesquisa foram colhidos dados de quatro municípios de diferentes regiões paraibanas, analisados de acordo com o critério populacional: Boa Ventura e Santo André, com menos de vinte mil habitantes, respectivamente, 5.751 mil habitantes e 2.638 mil habitantes; Cabedelo e Sousa, com mais de vinte mil e menos de cem mil habitantes, respectivamente, 65.803 mil habitantes e 57.944 mil habitantes.

A escolha do critério se deu a partir de uma analogia com o artigo 182, § 1º, da CRFB/88, que obriga a aprovação de plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes, pois se o legislador originário escolheu esse patamar tinha em vista a precariedade em que vivem esses entes federais.

1 O FPM NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1.1 O Federalismo e a Integração Nacional como Pressupostos do FPM

Para melhor tratarmos da temática do FPM, faz-se necessário tecer alguns comentários referentes ao pacto federativo. Aduz o artigo 1º CRFB/88 que o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Nossa Constituição inovou no que se refere aos integrantes do pacto federal, pois, a fórmula tradicional do federalismo envolvia apenas a união dos Estados-Membros, conforme preleciona Silva (2003).

Tendo em vista que a CRFB/88 foi fruto de um processo de abertura política, assim como considerando a extensão territorial e o elevado número de habitantes, tornou-se necessário conceder maior autonomia aos entes regionais e locais, e, por conseguinte, permitir uma maior participação legislativa por parte de suas populações. Desta feita, justifica-se a participação dos Municípios no pacto federativo, como bem observa Coelho (2002).

Para Carrazza (2005, p. 125)

Federação (de *foedus*, *foedoris*, aliança, pacto) é uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados-membros). Nela, os Estados Federados, sem perderem suas personalidades jurídicas, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União.

Segundo Ferreira Filho (1977 *apud* CARAZZA, 2005, p. 151) “o “espírito da Federação” impõe uma unidade dentro da diversidade”. Portanto, não era possível que o legislador constituinte originário introduzisse os Municípios no pacto federativo sem que para isto provesse esses entes de um mínimo de receitas para o seu desenvolvimento socioeconômico.

As repartições das receitas tributárias, que são disciplinadas nos artigo 157 até 162 da nossa CRFB/88, seja o FPE (Fundo de Participação dos Estados) ou o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), são, com arrimo no magistério de Almeida (2008, p. 277), “meios de fortalecer o sistema federativo e conceder maior autonomia financeira aos municípios”, pois essas transferências são os meios mais contundentes de concretizar os objetivos da República Federativa do Brasil, os quais estão descritos no artigo 3º, nos incisos I a IV, da nossa Carta Magna.

1.2 Tributos, Competência e Formas de Repartição de Receitas.

O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional composta de 22.5% da receita líquida das arrecadações do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em consonância com o artigo 159, inciso I, alínea “b” da atual CRFB/88. Esta Carta combina a atribuição de fontes próprias com a técnica de participação de uma entidade na receita tributária de outra. Essa cooperação financeira entre as entidades autônomas da Federação, segundo Horta (1964, *apud*, SILVA, 2003, p. 707), é chamada de federalismo cooperativo, que “integra a fisionomia do federalismo contemporâneo”. Segundo Silva (2003, p. 707) é possível distinguir três modalidades de participação de repartição de receitas tributárias:

(a) *participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outras*, por exemplo, os recursos arrecadados pela própria entidade beneficiada, integram, desde logo, o seu patrimônio (arts. 157, I, e 158, I); (b) *a participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada*, caso em que a participação se realiza por meio de uma percentagem no produto da arrecadação, coletada pela entidade titular do poder tributante, e devolvido o valor respectivo às entidades beneficiadas, porque a elas pertence de direito, e pode ser exigido judicialmente; (c) *a participação em fundos*, caso em que a entidade beneficiada tem uma expectativa de receber certa quantia, conforme critério de redistribuição geográfica de rendas que tais fundos visam realizar.

Prosseguindo com a distinção das três modalidades de repartição das receitas tributárias, intentada por Silva (2003, p. 707), além de um estudo percuciente dos artigos constitucionais, é possível proceder às seguintes análises:

(A) *Participação no produto de impostos de decretação da União e percepção dos Estados, Distrito Federal e Municípios*: neste caso, o poder tributante cabe à União, mas o produto da arrecadação percebido pelas outras entidades a elas pertence, em consonância com os artigos 157, inciso I, e 158, inciso I, da Constituição Federal, segundo os quais aos entes federados pertencem o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem.

(B) *Participação no produto de impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada*, hipótese em que a Constituição reparte o montante do imposto em percentagens entre a entidade tributante e a entidade beneficiada, de sorte que esta receberá sua percentagem à vista de circunstância a elas vinculada, conforme está insculpido na Constituição Federal:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Vale ressaltar que aos municípios também cabem vinte e cinco por cento dos recursos que os Estados receberem nos termos do artigo 159, II e § 3º da CRFB/88 no montante de vinte e cinco por cento referentes aos dez por cento do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

(C) *Participação em fundos*, em que o artigo 159, CRFB/88 determina que, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento serão entregues pela União na seguinte forma: (a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao *Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE*, excluída do cálculo a parcela da arrecadação do IR pertencente aos Estados, Distrito Federal e Município (artigo 157, I, e 158, II); (b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao *Fundo de Participação dos Municípios*; (c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa repartição tem por base o critério de redistribuição geográfica, conforme Dória (1960 *apud* SILVA, 2003, p.707).

Pontua Silva que (2003, p. 708) os três por cento destinados à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.

1.3 Normas de Controle e Disciplina da Repartição de Receitas Tributárias.

Obtempera que Silva (2003, p. 709) “cabe à lei complementar estabelecer regras e disciplinas do sistema de repartição de receitas.” Ao Tribunal de Contas da União (TCU) cabe a tarefa de efetuar o cálculo das cotas referentes ao fundo de participação. Veda-se a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego das receitas repartidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendidos os adicionais e acréscimos relativos a impostos (art. 160 CRFB/88).

Porém, tal vedação não impede que a União e os Estados condicionem a entrega de recursos, nos seguintes casos: a) pagamento de seus créditos, inclusive suas autarquias; e, b) cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, II e III CRFB/88.

Em decorrência do princípio da publicidade, a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios deverão divulgar, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e/ou a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio, com a exigência de que os dados divulgados pela União sejam discriminados por Estado e Municípios, e também pelo Distrito Federal; os dos Estados, por Municípios, nos ditames do artigo 162 da Constituição Federal.

1.4 Órgãos Responsáveis pela Arrecadação e Transferência dos Recursos Relativos ao FPM

Devido à complexidade na apuração e distribuição dos valores relativos ao FPM, cinco órgãos estão envolvidos no processo de transferência: TCU, Secretaria da Receita Federal, SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados), Secretaria do Tesouro Nacional e Banco do Brasil S/A, em consonância com o artigo 71, II, c/c, artigo 162 da Constituição Federal, artigo 91, § 3º, c/c artigo 92 do Código Tributário Nacional (CTN) e do artigo 4º da Lei nº 4516/64.

Cabe ao Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional, calcular e divulgar os coeficientes individuais de participação, fiscalizar o processo de classificação da receita, a repartição da receita e a entrega aos beneficiários, na forma e prazos legalmente estabelecidos, conforme o artigo 71, II, c/c, artigo 162 da Constituição Federal.

A Secretaria da Receita Federal fiscaliza a arrecadação dos tributos federais, acompanha a transferência dos recursos da rede bancária para o Banco Central, gerencia o

sistema de arrecadação das receitas e fornece a estimativa de arrecadação do IPI e IR (artigo 92 do CTN).

A Secretária do Tesouro Nacional calcula os valores devidos ao FPM e os entrega ao Banco do Brasil para creditar nas contas bancárias dos beneficiários, divulga o montante da receita arrecadada relativa ao IPI e ao IR, os montantes entregues aos Fundos e os valores creditados a cada estado e município, elabora e divulga as estimativas decenal, mensal e anual do comportamento dos Fundos, em consonância com o preconizado no artigo 93 do CTN.

O SERPRO efetua o processamento das fitas de arrecadação geradas pela rede bancária após o processamento dos DARF (Documento de Arrecadação Federal), para classificação da receita arrecadada, em prazo compatível com o definido para as transferências dos recursos aos estados e municípios.

O Banco do Brasil S/A, com base nos coeficientes divulgados pelo TCU, creditará os valores a serem entregues a cada beneficiário, creditando-os em contas específicas abertas na sede do município, ou, em sua falta, na agência mais próxima, nos termos do artigo 93, §2º do CTN.

1.5 O FPM e a jurisprudência do STF

É cediço que a maioria dos municípios paraibanos tem no FPM sua principal fonte de renda. Em razão disto, conjugado ao fato de que seu regulamento é previsto na Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição (artigo 102, I), já se posicionou acerca da presença de interesses da União em situações que envolvam aplicação ou desvio de verbas advindos do FPM.²

Nesta ocasião, o STF afirmou que, em se tratando de possível fraude em licitação com desvio de verbas provenientes do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e do FPM, deve ser reconhecido o interesse da União. Por conseguinte, verificado interesse da União, firma-se a competência da justiça federal para processar e julgar os processos, inclusive os conexos com os crimes praticados com aqueles de competência da justiça federal.

² Recurso Extraordinário nº 464-621/RN-Min. ELLEN GRACIE- julg. Em 14.10.2008- e o Habeas Corpus nº 80.867/PI. Nesta ocasião, o STF teve a oportunidade de apreciar matéria relacionada a possível fraude à licitação envolvendo verbas federais, sujeitas à fiscalização pelo TCU.

O STF também assevera que o Mandado de Segurança não é o remédio adequado para que sejam modificados os coeficientes para cada município, a partir de estimativas populacionais feitas pelo IBGE, pois é necessária prévia impugnação dos dados do IBGE. Vale ressaltar que é possível o bloqueio das verbas do FPM como forma de garantia ao pagamento de precatórios, desde que não haja prejuízo na ordem destes, como também estejam consignados no orçamento municipal.³

Uma vez fixados os coeficientes, eles só poderão ser alterados no exercício seguinte. Nesse sentido, o Plenário do Supremo Tribunal Federal acolheu voto elaborado pelo Ministro Joaquim Barbosa, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 24.151, do qual se transcreve o seguinte trecho:

A Decisão Normativa 37 do Tribunal de Contas da União, editada em dezembro de 2000, fixou em 1,2 % o coeficiente de participação do município impetrante para o exercício subsequente. Posteriormente, em julho de 2001, a Corte de Contas alterou essa cota para 1,0 %, por entender que tal percentual refletia de maneira mais realistas os dados demográficos fornecidos pelo IBGE. Ocorre que a alteração desse percentual na metade do exercício de 2001 viola o princípio da anualidade, extraído do artigo 244 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e do artigo 91, § 3º, c/c artigo 92 do Código Tributário Nacional.

Observe-se que a previsão de vigência de um índice participativo anual coincidente com o respectivo exercício financeiro visa primordialmente a assegurar aos municípios um planejamento orçamentário e administrativo antecipado que lhes permita arcar com as respectivas responsabilidades fiscal e financeira.

Do exposto, concedo a segurança para esse caso, relativamente ao impetrante, os efeitos da Decisão Normativa 38\ TCU produzido o exercício de 2001, garantindo-lhe as diferenças devidas por força do índice previsto na Decisão Normativa 37\ TCU, no período de julho a dezembro de 2001.

A supracitada decisão do Supremo Tribunal Federal garante aos Municípios, notadamente os pequenos, que tem no FPM sua principal fonte de receitas, uma segurança jurídica, já que estes entes federados poderão proceder a um planejamento administrativo e orçamentário.

Ademais, é possível asseverar que o aporte de uma significativa quantidade de ações que tem o FPM como causa de pedir não se deve apenas ao fato de que este fundo tenha previsão no artigo 159, I, "b", da CRFB, mas à dependência econômica de grande parte dos municípios brasileiros, especialmente os paraibanos.

³ Precedentes: MS n. 20.986, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 2.10.92; MS n. 21.268, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 21.2.92; MS n. 20.558, Relator o Ministro SYDNEY SANCHES, DJ de 2.5.86; MS n. 24.063, Relator o Ministro NELSON JOBIM, DJ de 7.6.02 e MS 24.098, Relator o Ministro CÉZAR PELUSO, DJ de 21.5.09

2 PREVISÕES INFRACONSTITUCIONAIS DO FPM

2.1 Breve Histórico das Transferências Fiscais no Brasil

A reforma tributária de 1967, além de impulsionar a modernização do Sistema Tributário Nacional, instituiu, efetivamente, FPM e o FPE, cujas fontes de recursos eram a arrecadação do IPI e do IR, conforme observa Cossio (1998). A única experiência nesta direção tinha sido um programa de ajuda federal que destinava 10 % (dez por cento) da arrecadação dos impostos sobre rendas para municípios (exceto as capitais), instituído pela Constituição de 1946.

Com a emenda constitucional nº 1 de 1969, os recursos do FPM foram diminuídos de vinte por cento para cinco por cento das receitas do IPI e do IR. Ademais, foram acrescentadas condições para a entrega dos recursos, tais como: aprovação prévia pela União, do programa de aplicação dos recursos, exigência de contrapartida, avocação de encargos executivos da União, recolhimentos de impostos federais e liquidação de dívidas para com a União.

A reforma tributária de 1988, por sua vez, gestada no contexto da redemocratização do País, concentrou-se na modificação da distribuição de competência tributária e no aumento da participação das instâncias subnacionais de governo sobre a receita tributária global, como pontua Cossio (1998). A reforma promoveu, com isso, uma descentralização tributária por meio da ampliação da base tributária dos níveis inferiores de governo e de uma maior participação desses nos tributos federais, mediante a ampliação dos fundos de participação estadual e municipal e pela criação de novos fundos.

2.2 Previsão Legal do FPM na Lei nº 5. 172/ 66 (Código Tributário Nacional)

Depois da Constituição Federal, o principal diploma legislativo referente ao FPM é o CTN, o qual disciplina a constituição, o critério de distribuição, o cálculo e o pagamento das cotas relativas ao Fundo de Participação dos Municípios.

Em conformidade com o artigo 91 do CTN, serão distribuídos aos Municípios das Capitais e dos Estados e à Capital Federal 10 % (dez por cento) do montante do Fundo de Participação dos Municípios, os 90 % serão distribuídos para os demais Municípios do País.

Para fixar os coeficientes individuais do Fundo de Participação dos Municípios, o Tribunal de Contas observa os ditames da Lei Complementar nº 91/97, com a redação

conferida pela Lei Complementar nº 106/ 2001, além do CTN, como bem observa Almeida (2008, p. 272).

A Lei Complementar nº 91/97 atribui aos Municípios regularmente instalados, exceto os de Capital, coeficiente individual no FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 2º do artigo do CTN.

A parcela relativa às capitais será distribuída proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos fatores que passam a ser exposto, em consonância com o artigo 91, § 1º do CTN, *verbis*:

a) Fator representativo da população, assim estabelecido:

Percentual da População de cada Município em relação à do conjunto das Capitais:	Fator
Até 2%.....	2
Mais de 2% até 5%:	2
Pelos primeiros 2%	2
Cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
Mais de 5%	5

b) Fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo Estado.

O coeficiente individual dos demais Municípios, deduzido o percentual relativo à reserva do Fundo de Participação dos Municípios, é determinado de acordo com o artigo 91, § 2º do CTN, da seguinte forma:

Categoria do Município segundo seu número de habitantes:	Coeficiente
a) Até 16.980	0,6
Pelos primeiros 10.188	0,6
Para cada 3.396, ou fração excedente, mais	0,2
b) Acima de 16.980 até 50.940:	0,2
Pelos primeiros 16.980	1,0
Para cada 6.792, ou fração excedente, mais	0,2
c) Acima de 50.940 até 101.880:	0,2
Pelos primeiros 50.940	2,0

Para cada 10.188, ou fração excedente, mais	0,2
d) Acima de 101.880 até 156.216:	0,2
Pelos primeiros 101.880	3,0
Para cada 13.584, ou fração excedente, mais	0,2
e) Acima de 156.216	4,0

O Decreto-Lei nº 1.881/ 1981, no seu artigo 2º, criou a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios, destinada, exclusivamente, aos municípios que se enquadrarem no coeficiente individual 4,0. Vale salientar que esses municípios não sofrem nenhuma redução de sua cota no FPM, como observa Almeida (2008).

Essa reserva, que é constituída por 4,0% do total de recursos destinados aos Municípios que não são capitais, deve ser distribuída proporcionalmente a um coeficiente individual de participação resultante do produto dos seguintes fatores, em consonância com o artigo 91, § 1º do CTN, *verbis*:

a) Fator representativo da população, assim estabelecido:

Percentual da População de cada Município em relação à do conjunto das Capitais:	Fator
Até 2%.....	2
Mais de 2% até 5%:	
Pelos primeiros 2%	2
Cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
Mais de 5%	5

b) Fator representativo do inverso da renda per capita do respectivo Estado.

A instituição dessa reserva, cujo valor corresponde a 4% de 90 % do total do FPM, implica a segregação de 3.6% desse total, os quais serão destinados aos Municípios com mais de 156.216 habitantes. Dito de outra forma, conforme preleciona Almeida (2008), o conjunto de Municípios partilha um montante equivalente a 86,4 % do total do FPM, enquanto os Municípios maiores recebem os respectivos quinhões nessa partilha e participam, ainda, da divisão da reserva em tela.

Vale ressaltar que dois Municípios de Estados distintos situados na mesma faixa populacional terão o mesmo coeficiente, mas não receberão o mesmo valor do FPM, porque o percentual de participação em cada Estado é diferente. Dos recursos totais do FPM, 35,22% é destinado aos Municípios da região Nordeste, 31,22%, aos Municípios da região Sudeste, e o restante, 33,56%, aos Municípios das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, demonstrando, conforme Almeida (2008, p. 277), que o ‘FPM, considerado regionalmente, tem contribuído parcialmente para a distribuição da riqueza nacional em favor das regiões menos desenvolvidas.’”

O CTN, principal diploma legislativo referente ao FPM, no seu artigo 94, assim dispõe, *verbis*:

Do total recebido nos termos deste Capítulo, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão obrigatoriamente 50% (cinquenta por cento), pelo menos, ao seu orçamento de despesas de capital como definidas em lei das normas gerais de direito financeiro.

Essa norma é do tipo tributário em branco, fazendo analogia com o direito penal, pois seu conceito é incompleto, carente de aplicação por si só, buscando sua completude em outra norma.

Com efeito, as despesas de capital, que se caracterizam por sua descontinuidade, ao contrário das despesas correntes, são classificadas como sendo aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, resultando no acréscimo de patrimônio do órgão ou entidade que o realiza, aumentando sua riqueza patrimonial. Como exemplo, pode-se dar a construção de um prédio para funcionar uma secretária municipal, como bem salienta Baleeiro (1992). As despesas de capital se dividem em despesas de investimento, inversões financeiras e transferências de capital, nos ditames do artigo 12 da Lei nº 4.320/64.

As despesas de investimento se referem às despesas necessárias ao planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, constituição ou aumento do capital estatal que não seja de caráter comercial ou financeiro, incluindo-se as aquisições de imóveis considerados necessários à execução de tais obras, conforme o artigo 13 da Lei nº 4.320/64.

As inversões financeiras são despesas com a aquisição de imóveis, bens de capital já em utilização, títulos representativos de capital de entidades já constituídas, em constituição, ou aumento de capital de entidades comerciais ou financeiras, em consonância com o artigo 12, § 5º, I, II, III da Lei nº 4.320/ 64.

As transferências de capital se referem às transferências de numerário a entidades para que estas entidades realizem investimentos ou inversões financeiras. Nessas despesas, incluem-se as destinadas à amortização da dívida pública, podendo ser auxílios, caso derivem da lei orçamentárias, ou contribuições se derivadas de lei posterior às leis orçamentárias, de acordo com o disposto no artigo 12, § 6º da Lei nº 4.320/64.

Os Municípios deverão comprovar o cumprimento da vinculação referida no artigo 94 do CTN, remetendo cópia autêntica da parte pertinente das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício anterior; cópia autêntica do ato de aprovação, pelo Poder Legislativo, das contas do Poder Executivo e prova da observância dos requisitos aplicáveis, previstos em lei, de normas gerais de direito financeiro, relativamente ao orçamento e aos balanços do exercício anterior, nos termos do artigo 94, § 1º do CTN.

O TCU poderá suspender o pagamento relativo ao FPM, desde que haja ausência ou vício da comprovação a que se refere o *caput* do artigo 94 do CTN e a falta de cumprimento ou cumprimento incorreto da vinculação do disposto no *caput* do artigo 94 do CTN, apurados diretamente ou por diligência determinada às suas Delegacias nos Estados, conforme os termos do artigo 94, § 2º, incisos I e II.

Vale ressaltar que a sanção acima descrita subsistirá até a comprovação, a juízo do tribunal, de ter sido sanada a falta que determinou sua imposição, e não produzirá efeitos, quanto à responsabilidade civil, penal ou administrativa do prefeito, de acordo com o disposto no artigo 94, § 3º do CTN.

2.3 Normatização das Cotas e Coeficientes na Lei Complementar nº 91/ 97

Para disciplinar a fixação dos coeficientes referentes ao FPM, foi editada a Lei Complementar nº 91/97. Além dos coeficientes, a citada lei disciplina a utilização do Censo Demográfico, que deve ser realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Considerando que o valor destinado aos municípios de cada Estado é fixo, quando o coeficiente de um único Município aumenta, a cota individual dos outros diminui e vice-versa, em consonância com o artigo 1º, § 2º da Lei Complementar nº 91/ 97.

Se houver alteração da faixa populacional de um município ou a criação de um novo município, o TCU é informado e procede às alterações cabíveis no ano seguinte, através de decisão normativa, de acordo com o artigo 1º da Lei Complementar nº 91/97, c/c o artigo 102 da Lei nº 8.443/ 92 (Lei Orgânica do TCU).

Havendo alteração de coeficientes em muitos municípios do mesmo Estado, os efeitos sobre a cota individual de cada um dependerão da relação entre a mudança do seu próprio coeficiente e a dos demais. Portanto, mesmo com a elevação do seu coeficiente, poderá haver redução das cotas individuais.

Para melhor exemplificar a distribuição de recursos do FPM, nos ditames da Lei Complementar nº 91/97, apresentam-se os seguintes cálculos relativos a um Município de 10.188 mil habitantes:

FPM-Total= R\$ 500.000,00

FPM-Interior= 86.4 %

FPM= 86.4 x 500.000,00 = R\$ 432.000, 00

Coeficiente de Participação da Paraíba ⁴= 3.1942 x R\$ 432.000,00 = R\$1.379.894,4

Somatório da Paraíba ⁵= 189,2

FPM⁶= (R\$ 1.379. 894: 189,2) x 0,6 = R\$ 4.382,48

2.4 Modificações Implementadas pela Lei Complementar nº 106/ 01.

Muitos prejuízos foram causados aos municípios pelo redutor financeiro da Lei Complementar nº 91/97, com a redação dada pela Lei Complementar nº 106/ 01, pois que esta lei estabeleceu que os ganhos percebidos por Municípios, que tiveram suas cotas de participação calculadas com base numa estimativa populacional defasada, fossem reduzidos. A justificativa é a necessidade de adequação do coeficiente do município ao seu contingente populacional, conforme Nardelli (2006).

A lei estabelece que a partir do exercício financeiro de 2001, as cotas calculadas com defasagem de população sofressem um redutor financeiro para redistribuição aos demais participantes do FPM. Com efeito, assim, dispõe o artigo 2º da Lei Complementar nº 91 de 97, *verbis*:

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 1999, os ganhos adicionais em cada exercício, decorrentes do disposto no § 2º do art. 1º desta Lei Complementar, terão aplicação de redutor financeiro para redistribuição automática aos demais participantes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, na forma do que dispõe o § 2º do art.

⁴ Calculando-se a relação entre a renda per capita de cada ente e a renda per capita do País, e com o inverso desse valor, extrai-se o fator correspondente a partir da Tabela FPM per capita, artigo 90 do CTN.

⁵ Coeficiente resultante da divisão do quantitativo populacional e número de municípios, art. 2 § 1º da LC 91/97.

⁶ Coeficiente atribuído a municípios com menos de 10.188 habitantes, § 2º, 91, CTN.

91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º O redutor financeiro a que se refere o caput deste artigo será de:

I – vinte por cento no exercício de 1999;

II – quarenta por cento no exercício de 2000

III – trinta pontos percentuais no exercício financeiro de 2001; (Redação dada pela Lei Complementar nº 106, de 2001)

IV – quarenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2002; (Redação dada pela Lei Complementar nº 106, de 2001)

V – cinquenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2003; (Incluído pela Lei Complementar nº 106, de 2001)

VI – sessenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2004; (Incluído pela Lei Complementar nº 106, de 2001)

VII – setenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2005; (Incluído pela Lei Complementar nº 106, de 2001)

VIII – oitenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2006; (Incluído pela Lei Complementar nº 106, de 2001)

IX – noventa pontos percentuais no exercício financeiro de 2007. (Incluído pela Lei Complementar nº 106, de 2001)

O intuito da LC 91/97 era de que no final do referido prazo – 2007 – as distorções existentes nos repasses referentes ao FPM estivessem sanadas. O objetivo, portanto, era este: dois Municípios de um mesmo Estado e dentro da mesma faixa populacional deveriam ter, em 2008, coeficiente de participação idêntico, por participarem igualmente do montante de direito de cada Estado. Caso esta redução não houvesse ocorrido, os Municípios poderiam ter sido prejudicados, haja vista que isto desrespeitaria os Princípios da Igualdade, do Federalismo e da Autonomia Financeira.

Com efeito, a partir do ano de 2004, observou-se, na prática, que Municípios em situação idêntica à referida no parágrafo anterior já apresentavam distorções em seus repasses de FPM, como bem pontua Nardelli (2006). Tais distorções se iniciaram de forma heterogênea em cada estado da Federação, devido a diversas diferenças no tocante à sistemática do cálculo de repasse do FPM, tais como a variação no volume total de recursos a ser repassado, a variação nos percentuais de participação de cada Estado e o número de Municípios integrantes de cada qual.

Todos estes fatores influenciam diretamente o valor individual que cada ente integrante de determinado Estado tem a receber. Com isso, é possível afirmar que um Município que sofre redutor financeiro sobre o ganho adicional está recebendo verba inferior a outro que possui a mesma população e, portanto, mesmo coeficiente, mas que não sofre o redutor da LC 91/97.

3 CONCEITO DO CICLO DO FPM

Com base nos dados fornecidos pelo SAGRES-PB (Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade) é possível afirmar que o Fundo de Participação dos Municípios é a principal fonte de receitas para os pequenos e médios municípios paraibanos.

Com efeito, analisando dados de municípios localizados em diferentes regiões paraibanas, é perceptível que onde não há desenvolvimento econômico os recursos do supracitado fundo são utilizados na manutenção administrativa, notadamente, no pagamento dos servidores ativos e inativos, que por sua vez, movimentam os incipientes setores da economia local.

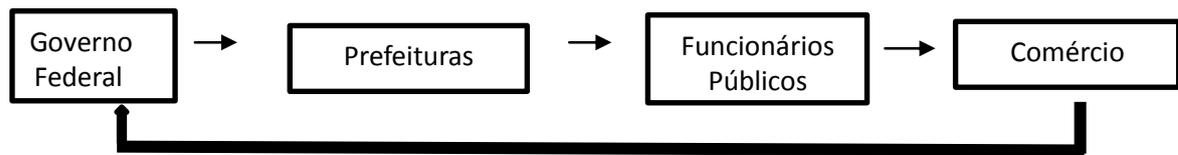
Saliente-se que estes recursos acabam retornando novamente para o governo federal na forma de determinados tributos, como por exemplo, o Imposto Sobre Produtos Industrializados, haja vista que o Estado da Paraíba é mais consumidor do que produtor de produtos industrializados. Desta forma, considerando o conceito fornecido pelo Aurélio (2003, p. 153), gera-se um ciclo, ou seja, ocorre “uma série de fenômenos que se sucedem numa ordem determinada”.

No entanto, os recursos do Fundo de Participação dos Municípios têm por finalidade diminuir as desigualdades regionais e sociais, conforme Almeida (2008) e não a simples manutenção administrativa.

3.1 Ilustração do ciclo do FPM

O Ciclo do FPM é uma constatação dos impactos socioeconômicos dos recursos referentes ao FPM nos pequenos e médios Municípios paraibanos, que assim se procede: o Governo Federal transfere para os Municípios vinte dois inteiros e cinco décimos por cento da arrecadação referente ao IR e ao IPI. De posse desses recursos, os gestores municipais dispõem parte considerável nos gastos com servidores ativos e inativos, na medida em que estes mantêm o incipiente comércio local funcionando. Por fim, os empreendedores locais repassam ao Governo Federal os tributos incidentes sobre sua atividade econômica, já que considerável parte dos produtos industrializados consumidos na Paraíba vem de outros Estados da Federação, fechando, assim, o ciclo do FPM.

O ciclo do FPM pode ser resumido no seguinte esquema:



3.2 Efeitos Socioeconômicos do Ciclo do FPM nos pequenos Municípios da Paraíba

O escopo para a criação do Fundo de Participação dos Municípios é proporcionar uma dotação orçamentária mínima aos citados entes federativos e diminuir as desigualdades regionais e sociais, conforme Almeida (2008). Porém, o FPM transformou-se em efetiva base de financiamento para grande parte dos municípios paraibanos.

Um levantamento feito pela Confederação Nacional dos Municípios⁷ constatou que dos 223 Municípios da Paraíba, 139 não possuem fontes de arrecadação baseadas em uma economia formal consolidada, dependendo dos recursos advindos do FPM.

A Paraíba, nos termos do supracitado levantamento, é o segundo Estado mais dependente do FPM no Brasil, tendo em vista que cerca de 65 % dos Municípios, segundo o Censo 2010, realizado pelo IBGE⁸, possuem populações com menos de vinte mil habitantes.

Logo, com baixo contingente populacional a demanda por serviços é baixa, por conseguinte, a arrecadação com o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), previsto no artigo 156, III, da Constituição Federal, será baixa. Devido, também, ao baixo contingente populacional, a quantidade de propriedade predial e territorial urbana e a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, fatos geradores do IPTU e do ITBI, respectivamente, o artigo 156, I e II da Constituição Federal, são pequenas as arrecadações tributárias municipais.

Com diminuta população e baixo desenvolvimento socioeconômico, os recursos do FPM se tornam a principal fonte de renda municipal. Esses recursos serão utilizados, majoritariamente, no pagamento dos salários e aposentadorias dos servidores municipais.

⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL. Notícias. Brasília, 07 set. de 2011. Disponível em http://www.cnm.org.br/dado_geral/brmain.asp. Acesso em: 15 de Nov. 2011.

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Resultados divulgados no Diário Oficial da União. Brasília, 4 nov. de 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultadosdou/PB2010>. Acesso em: 08 de Out. 2011.

Nesse diapasão, os pequenos municípios continuam “exportando” mão de obra barata e desqualificada para os grandes centros urbanos. Como é de conhecimento geral, essa emigração gera muitos problemas sociais, como por exemplo, o crime organizado, a prostituição infantil, desemprego, falta de leitos em hospitais públicos, etc. Os atuais mecanismos de repasses dos recursos relativos ao FPM ajudam bastante a continuidade desses problemas sociais, pois não há vinculação de parte das rendas da referida transferência constitucional ao desenvolvimento socioeconômico municipal.

3.3 Efeitos Socioeconômicos do Ciclo do FPM nos Médios Municípios do interior da Paraíba

Os Municípios com mais de vinte mil habitantes e menos de cem mil habitantes têm no FPM mais uma de suas fontes de receitas, não a principal, pois concentram parte significativa da população paraibana, além de repartições públicas estaduais e federais, rede hospitalar, pública e particular e estabelecimentos de ensino, públicos e privados.

Essa relativa independência em relação aos recursos do FPM também se deve ao fato de que nos Municípios sertanejos de porte médio foram instalados empreendimentos voltados para o beneficiamento do algodão, notadamente nos Municípios de Pombal, Sousa e Cajazeiras, também denominadas de “cidades-polo”, como salienta Melo (2006).

Com um contingente populacional considerável, tendo em vista a realidade paraibana, os Municípios de porte médio do interior paraibano possuem um setor de serviços que atendem a muitos municípios circunvizinhos, notadamente, nos setores da saúde e da educação, logo a arrecadação com o ISSQN tem relevância para os cofres municipais.

Ademais, com um comércio relativamente diversificado, os Municípios recebem importante incremento na receita municipal, pois recebem vinte e cinco por cento do produto de arrecadação do Imposto do Estado sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação- ICMS, que é repassado pelo Governo Estadual, em consonância com o artigo 158, inciso IV da Constituição Federal.

Nesse diapasão, com relativo contingente populacional, incremento das atividades comerciais e do setor de serviços, o movimento financeiro é crescente nos Municípios de médio porte do interior paraibano. Parte significativa desses recursos financeiros aporta na construção civil, por conseguinte, aumenta-se a propriedade predial territorial urbana, fato gerador do IPTU, nos termos do artigo 156, I, da Constituição Federal, portanto, aumenta-se a arrecadação do IPTU.

Ademais, com o aporte de recursos financeiros na construção civil⁹, aumenta-se a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, fato gerador do ITBI, nos termos do artigo 156, II, da Constituição Federal. Logo a arrecadação do ITBI tem importante papel nas receitas municipais.

Embora haja, nos municípios de porte médio, um desenvolvimento socioeconômico e uma considerável arrecadação tributária, o Ciclo do FPM não deixa de estar presente nos Municípios de porte médio, pois os recursos relativos ao FPM representam a maior fonte de receita municipal, sendo a despesa com pessoal e encargos sociais a maior despesa municipal e o principal catalizador da economia local.

3.4 Impactos do ciclo do FPM na Paraíba

3.4.1 Histórico

As repercussões socioeconômicas do Ciclo do FPM se deve a formação histórica paraibana, pois conforme Melo (2006, p. 73) ” a Paraíba teve duas frentes de povoamento: uma no Sertão e outra no Litoral”. Nesta, a principal atividade econômica era a produção de açúcar, cuja matéria-prima, a cana de açúcar, precisava de grande quantidade de terras para ter um bom desenvolvimento e boa produtividade.

Com efeito, até hoje inúmeros problemas socioeconômicos são sentidos na Zona da Mata, por causa da grande concentração de terras nas mãos de poucos. Isto não só ocorre na Paraíba, mas em toda a Região Nordeste.

No sertão, o povoamento se deu a partir do estabelecimento de fazendas destinadas à criação de gado. Como este era criado de forma extensiva, o fazendeiro não necessitava de demarcação de grandes quantidades de terras, mas, tão-somente, da figura do vaqueiro, que reunia o rebanho, quando este se dispersava pela caatinga.

No interior do Nordeste, conforme Almeida (1980 *apud* MELO 2006, p.161), criou-se uma verdadeira civilização do couro. Dessa relação entre o fazendeiro e o vaqueiro, criou-se uma relação de fidelidade, comparável às relações entre patrícios e os clientes, em Roma, e entre os Suseranos e os Vassalos, na Idade Média.

⁹ INDÚSTRIA da construção civil lidera crescimento na Paraíba. *Jornal da Paraíba*, Campina Grande, 17 de nov. 2011. Cidades, p. 2.

Em razão disto é que a concentração de terras no sertão é menor do que no litoral. Muitos municípios se formaram a partir de fazendas, as quais viraram povoados, vilas, freguesias, distritos e, finalmente, município.

É possível constatar essa origem pastoril desse povoamento no nome dos municípios e localidades, por exemplo, Curral Velho, Santana dos Garrotes, São José dos Cordeiros, Caiçara, que na língua indígena que dizer cerca de vara, na Paraíba; Bezerros, no Pernambuco; Currais Novos, Rio Grande do Norte.

Tal fato se deve à formação histórica da Paraíba que fez surgir municípios com pouca infraestrutura, baixo desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, dependentes da agricultura e pecuária de subsistência, em consonância com Melo (2000) e tendo por principal fonte de renda os empregos no setor público, notadamente, no âmbito municipal.

Como forma de demonstrar como se dá o Ciclo do FPM, são apresentados dados referentes às receitas e despesas de municípios escolhidos tomando por base o critério populacional e sua localização regional. De posse dos dados das receitas e despesas dos municípios escolhidos, será demonstrado que o FPM é a principal fonte de receita dos pequenos municípios, sendo estes utilizados, majoritariamente, na manutenção da Administração Pública.

Tabela 1 - Receitas Orçamentárias de municípios com menos de dez mil habitantes, o primeiro referente a município do sertão, no período de janeiro de 2011, e o segundo município do cariri, no período de fevereiro de 2011.

Boa Ventura		Santo André	
Receita Corrente	R\$ 549.867,22	Receita Corrente	R\$ 673.383,35
Receita Tributária	R\$ 3.503,04	Receita Tributária	R\$ 8.045,56
Receita Patrimonial	R\$ 0,00	Receita Patrimonial	R\$ 149, 89
Transferência Corrente	R\$ 546.364,18 (1)	Transferência Corrente	R\$ 665.187,90 (2)
Outras receitas	R\$ 0,00	Outras receitas	R\$ 0,00
Receita de Capital	R\$ 0,00	Receita de Capital	R\$ 0,00
Receita Retificadora	R\$ 0,00	Receita Retificadora	R\$ 0,00
Total	R\$ 549. 867, 22	Total	Total R\$ 673.383,35

Fonte : Sagres, Setor de Discriminação de Receitas e Despesas Municipais, 2011.

(1) O FPM representa R\$ 538. 321, 31, ou seja, 97 % da receita municipal.

(2) O FPM representa R\$ 499. 670, 13, ou seja, 74, 2 % da receita municipal.

Tabela 2 - Despesas Orçamentárias de municípios com menos de dez mil habitantes, o primeiro referente a município do sertão, no período de janeiro de 2011, e o segundo município do cariri, no período de fevereiro de 2011.

Boa Ventura			Santo André		
	Empenho	Pagamento		Empenho	Pagamento
Pessoal e Encargos sociais	R\$ 159.268,97	R\$ 154.648,97	Pessoal e Encargos sociais	R\$ 146.139, 88	R\$ 146.133,88
Outras despesas correntes	R\$ 202.674,76	R\$ 168.413, 94	Outras despesas correntes	R\$ 107.166,25	R\$ 9.811, 23
Investimentos	R\$ 3.854,00	R\$ 3.854,00	Investimentos	R\$ 2.860,00	R\$ 1.430,00
Amortização das Dividas	R \$ 4.186,00	R\$ 4.186,00	Amortização das Dividas	R \$17.836,62	R\$17.836,62
Total	R\$ 362.024,13	R\$ 323.143,31	Total	R\$ 271.370,99	R\$ 173.796,03

Fonte : Sagres, Setor de Discriminação de Receitas e Despesas Municipais, 2011.

Da análise das duas primeiras tabelas acima exposta, é possível asseverar que o Fundo de Participação dos Municípios é a principal fonte de renda para os pequenos municípios. Esses valores são utilizados, majoritariamente, nas despesas com pessoal e despesas correntes, ou seja, apenas na manutenção administrativa. Logo, os gastos com investimentos são ínfimos, não se concretizando os escopos pertinentes ao FPM: diminuição das desigualdades regionais e sociais, conforme Almeida (2008).

Outra constatação que se pode fazer a partir da análise das tabelas é que os pequenos Municípios estão dispendendo mais recursos a Amortização das Dívidas, que se constituem com as despesas com o pagamento do principal e da atualização monetária e cambial referente a operações de crédito interna e externas contratadas, nos ditames do artigo 13 da Lei nº 4.320/ 64, do que com os Investimentos, demonstrando o grau de endividamento e a precariedade financeira por que passam os pequenos Município da Paraíba.

Tabela 3 - Receitas Orçamentárias de municípios com mais de vinte mil habitantes e menos de cem mil, o primeiro referente a município do litoral, no período de junho de 2011, e o segundo município do sertão, no período de junho de 2011.

Cabedelo		Sousa	
Receita Corrente	R\$ 11.653. 233, 56	Receita Corrente	R\$ 4.713. 391,82

Receita Tributária	R\$ 1.067.949,78	Receita Tributária	R\$ 240.148,09
Receita Patrimonial	R\$ 41.835,02	Receita Patrimonial	R\$ 28.262,81
Transferência Corrente	R\$ 9.951.956,42 ¹	Transferência Corrente	R\$ 4.164.963,32 ²
Receita de Serviços	R\$ 0,00	Receita de Serviços	R\$ 222.779,15
Outras Receitas Correntes	R\$ 304.878,38	Outras Receitas Correntes	R\$ 57.238,45
Receita Retificadora	R\$ 0,00	Receita Retificadora	R\$ 0,00
Total	R\$ 11.653.233,56	Total	R\$ 4.713.391,82

Fonte : Sagres, Setor de Discriminação de Receitas e Despesas Municipais, 2011

¹ Os recursos do FPM representam R\$ 1.832.123, 76, ou seja, 15,7 % das receitas correntes. Devido ao porto, o ICMS representa R\$ 4.985 156, 42, ou seja, 42,7 % das receitas.

² Os recursos do FPM representam R\$ 1.930. 268, 54, ou seja, 40 % das receitas correntes.

Tabela 4 - Despesas Orçamentárias de municípios com mais de vinte mil habitantes e menos de cem mil, o primeiro referente a município do litoral, no período de janeiro de 2011, e o segundo município do sertão, no período de junho de 2011.

	Cabedelo			Sousa		
	Empenho	Pagamento	Estorno		Empenho	Pagamento
Pessoal e Encargos sociais	R\$5.371.722,4	R\$4.915.954	R\$ 0,00	Pessoal e Encargos sociais	R\$2.162.948,34	R\$ 2.044.934,92
Outras despesas correntes	R\$4.302.452,40	R\$805.373,02	R\$80.894,12	Outras despesas correntes	R\$2.656.025,43	R\$1.589.698,81
Investimentos	R\$1.612.888,34	R\$214.665,50	R\$6.647,97	Investimentos	R\$ 631.718,34	R\$313.737,05
Amortização das Dividas	R\$3.999,22	R\$353.999,22	R\$ 0,00	Amortização das Dividas	R\$ 76.420,42	R\$129. 143,92
Total	R\$11.641.062,38	R\$6.289.992,58	R\$87.542,09	Total	R\$5.527.113,03	R\$4.077.514,70

Fonte : Sagres, Setor de Discriminação de Receitas e Despesas Municipais, 2011

Da análise das tabelas é possível afirmar que os municípios de porte médios possuem outras fontes de receitas, por exemplo, o município de Sousa, que possui sua própria empresa distribuidora de água no âmbito municipal, Departamento de Água e Esgoto e Saneamento Ambiental de Sousa, contabilizando-se importante aporte financeiro para os cofres municipais.

Dados que chamam atenção se referem às receitas patrimoniais, pois nos pequenos Municípios, essa fonte de receita é nula ou inexistente. Porém nos Municípios de porte médios essa fonte de receita tem sua relevância, demonstrando-se que os supracitados municípios possuem rendas obtidas provenientes de juros ou correções monetárias, relativas a contas bancárias, renda proveniente de bens de propriedade municipal, tais como, os aluguéis, nos ditames do artigo 11 da Lei nº 4.320/ 64.

Quanto à Amortização das Dívidas, é possível constatar que esta modalidade de despesa é menor do que as despesas com Investimentos, demonstrando o diminuto grau de endividamento e uma relativa estabilidade financeira municipal.

Dados pertinentes são os do município de Cabedelo, local do porto estadual, onde o ICMS é mais importante do que o FPM, comprovando-se que quando há desenvolvimento econômico os municípios sobrevivem dos próprios recursos gerados em seus territórios e os repasses constitucionais servem apenas na manter o equilíbrio financeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das dificuldades socioeconômicas enfrentadas pelos pequenos e médios municípios paraibanos, repensar o Fundo de Participação dos Municípios e a legislação pertinente ao tema, torna-se uma necessidade crucial. Por esse fato é que, no presente trabalho, foi feito um estudo sobre os repasses do FPM.

Coloca-se, assim, como problematização o questionamento sobre qual a forma de implementar mudanças para que as necessidades socioeconômicas dos pequenos e médios municípios da Paraíba sejam atendidas e haja diminuição das desigualdades social e regional, conforme determina o artigo 3º da Constituição Federal.

O atual modelo de repasse dos recursos relativos ao FPM demonstra que esse fundo é utilizado, majoritariamente, na manutenção política-administrativa, desvirtuando os escopos para sua criação: desenvolvimento regional, diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Do que foi analisado, pode-se concluir que o ciclo do FPM originou-se da formação histórica dos pequenos e médios municípios, baseada no agropastoreio, na agricultura de subsistência e na relação entre o fazendeiro e o vaqueiro, já que grande parte dos municípios paraibanos teve sua origem em fazendas de criação de gado. Os municípios com essa formação tem no FPM sua principal fonte de receitas, pois a incipiente economia local não

gera tributos suficientes para a manutenção administrativa e para o investimento em saúde, educação, etc.

Constatamos, diante do nosso estudo, que o Fundo de Participação dos Municípios é o principal catalisador das economias locais dos pequenos e médios municípios paraibanos, pois com os recursos do referido fundo os municípios pagam os salários dos funcionários públicos e estes movimentam os setores de comércio e serviços municipais. Logo, como os municípios paraibanos são eminentemente consumidores, os recursos advindos com o FPM voltam para a União sem produzir o seu desiderato legal.

Isto posto, vê-se a necessidade de alteração legislativa no artigo 94 da Lei nº 5.172/ 66 (Código Tributário Nacional) fixando a aplicação de vinte e cinco por cento dos recursos advindos do FPM na realização de cursos de qualificação profissional, ampliação da política de microcrédito e incentivo à economia popular e solidária. Ademais, como os municípios se compõem de zona urbana e rural, os recursos do FPM deveriam ser usados também no setor rural, tendo em vista que é nesse meio se encontram em queda o número de indivíduos, fato que catalisa as mazelas urbanas, tais como, o crescimento das favelas, aumento da criminalidade, necessidade de maior oferta de serviços públicos, etc.

Portanto, com a vinculação de parte dos recursos do FPM, aumentar-se-ia a produção do agricultor, através de orientação e assistência técnica, oferta de fomento para compras de insumos e equipamentos, acesso à água e apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar. Os recursos do fundo acima referido, também deveria ser vinculado ao fornecimento de incentivo financeiro a famílias que vivem ou trabalham em florestas nacionais, reservas extrativistas ou projetos de assentamentos para que sejam conservados os ativos ambientais, concretizando os princípios insculpidos no artigo 225 e seguintes da CRFB/88.

Com a finalidade de promover a participação da população e a fiscalização por parte da Câmara de Vereadores, fazem-se necessárias mudanças na Lei Complementar nº 101/2000- Lei de Responsabilidade Fiscal, para que sejam consignadas as metas, programas e despesas advindas da vinculação e utilização dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios na Lei Orçamentária Anual.

Ademais, com finalidade de proporcionar uma sanção aos administradores que não vinculassem os repasses do FPM aos fins supracitados, dever-se-ia constar na Lei nº 8.429/92, abaixo do inciso VI do artigo 11, que proíbe a não prestação de contas quando esteja o administrador obrigado, outro inciso proibindo o administrador de não vincular os recursos advindos dos repasses aos fins a que se destinam.

Com a supracitada modificação, o administrador ficaria sujeito ao ressarcimento integral do dano, caso haja, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pelo período de três a cinco anos, pagamento de uma multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público, receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos, nos termos do artigo 12 da Lei nº 8.429\92.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **Controle das Transferências Financeiras da União**. Belo Horizonte, Fórum, 2008.

AMARO, Luciano. **A Eficácia de Lei Complementar do Código Tributário Nacional**. In *Comentários ao Código Tributário Nacional*. São Paulo, Bushatsky, 1997. V.3.

_____. **Repetição do Indébito Tributário e as Vias Administrativas**. *Resenha Tributária*, Seção 1.3- Imposto sobre a renda- Comentário, nº. 33, São Paulo, Resenha Tributária, 1983.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 10 ed. Rio de Janeiro, Forense, 1992.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. São Paulo. Saraiva, 1991.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 21 ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2005.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 6 Ed. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2002.

COSSÍO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 21 ° Prêmios BNDES de Economia. Rio de Janeiro. 1998. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/premio/pr211.pdf>. Acesso em 08 out. 2011.

FERREIRA, Aurélio B. de Hollanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

GUIMARÃES, Torrieri Guimarães. **Dicionário Técnico Jurídico**. 9 Ed. São Paulo, Editora Rideel, 2007.

MELO, José Otávio de Arruda. **O Problema do Estado na Paraíba: Da formação à crise (1930-1996)**. João Pessoa: Editora Universitária, 2000.

_____. **História da Paraíba: Lutas e Resistências**. João Pessoa: Editora Universitária, 2006.

MUNICÍPIOS DE BOA VENTURA, CABEDELO, SANTO ANDRÉ, SOUSA. **Despesas e Receitas**. João Pessoa, 01 de ago. 2011. Disponível em: <http://www.sagres.tce.pb.gov.br/receita01.php>. Acesso em: 08 de Outubro. 2011.

NARDELLI, Thiago Rocha. **Fundo de participação dos municípios (FPM). Prejuízos causados pelo redutor financeiro da Lei Complementar nº 91/97, com redação dada pela Lei Complementar nº 106/2001**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1164, 8 set. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8900>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.