



**UEPB**  
**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
**CAMPUS I**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE DIREITO**

**MARCELA SOUZA CABRAL RIBEIRO**

**PACTO FEDERATIVO TRIBUTÁRIO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO  
LOCAL: A QUESTÃO DO MODELO DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL E SEUS  
DESDOBRAMENTOS NO MUNICÍPIO DE LAGOA SECA - PB**

**CAMPINA GRANDE**  
**2019**

MARCELA SOUZA CABRAL RIBEIRO

**PACTO FEDERATIVO TRIBUTÁRIO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO  
LOCAL: A QUESTÃO DO MODELO DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL E SEUS  
DESDOBRAMENTOS NO MUNICÍPIO DE LAGOA SECA - PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Área de concentração:** Direito Tributário

**Orientador:** Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira

**CAMPINA GRANDE  
2019**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

R484p Ribeiro, Marcela Souza Cabral.  
Pacto federativo tributário e desenvolvimento socioeconômico local [manuscrito] : a questão do modelo de financiamento municipal e seus desdobramentos no município de Lagoa Seca - PB / Marcela Souza Cabral Ribeiro. - 2019.  
38 p.  
Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2019.  
"Orientação : Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."  
1. Pacto federativo brasileiro. 2. Federalismo tributário. 3. Repartição constitucional de receitas. 4. Direito Previdenciário.  
I. Título  
21. ed. CDD 344.02

MARCELA SOUZA CABRAL RIBEIRO

PACTO FEDERATIVO TRIBUTÁRIO E DESENVOLVIMENTO  
SOCIOECONÔMICO LOCAL: A QUESTÃO DO MODELO DE  
FINANCIAMENTO MUNICIPAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NO  
MUNICÍPIO DE LAGOA SECA - PB

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba,  
como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharela em Direito.


**Área de concentração:** Direito  
Tributário

Aprovado em: 17/06/2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Fábio Severiano do Nascimento  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dra. Rosimeire Ventura Leite  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Ao Deus triúno que me conservou e me preservará até a eternidade. Ao meu esposo, Wollney Ribeiro, por tamanha dedicação e apoio. Aos meus pais, Marcelo e Waldisa, meus primeiros incentivadores e à minha irmã, Monalisa.

DEDICO

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Deus triúno que, antes da fundação do mundo, escolheu-me para fazer parte do seu povo eleito. Tudo por Ele e para Ele.

Ao meu esposo, Wollney Ribeiro, meu maior incentivador e apoiador, em todos os momentos esteve presente.

Aos meus pais, Marcelo e Waldisa, meus primeiros incentivadores e torcedores, obrigada por sempre permanecerem comigo.

À minha irmã, Monalisa, que sempre ficou feliz pelas minhas conquistas.

Ao professor e orientador Alexandre Salema, o responsável por despertar o meu interesse acerca da área fiscal, profissional que tem meu respeito e admiração. Agradecimentos são poucos por tamanha seriedade e competência.

Aos professores Fábio Severiano e Rosimeire Ventura, que muito me honram por fazerem parte da minha banca.

À Igreja Evangélica Congregacional Zona Sul, na pessoa do Pr. Valker Neves, por tamanho crescimento espiritual.

À Igreja Presbiteriana do Jardim, na pessoa do seminarista e amigo, Rodrigo Ribeiro, e sua esposa, querida amiga, Leticia, por tamanho carinho, amizade, cuidado e torcida.

Às amigas que fiz no discorrer do curso, Laís e Mariana, pelas risadas, companheirismo e cuidado.

À Secretaria de Assistência Social do Município de Lagoa Seca-PB, na pessoa da secretária Cristiane Cavalcanti e das colegas de trabalho Pâmela, Maria Lucia e Lissandra por tamanha compreensão e incentivo nessa fase de fim de curso.

Por fim, ao Banco do Nordeste, em especial ao Domicílio Jurídico de Campina Grande, onde estagiei, na pessoa de Dra. Rebecca Zavaris, por tamanho aprendizado que tive naquela repartição.

## RESUMO

O presente trabalho científico tem como objetivo analisar, a partir do modelo de financiamento estatal previsto na Constituição da República Federativa de 1988, em especial os desdobramentos financeiros locais decorrentes do pacto federativo-tributário, com enfoque no desenvolvimento socioeconômico do Município de Lagoa Seca/PB, no lapso temporal de 2003 a 2017, em relação às receitas públicas, como também no período de 2002 a 2015, à realidade econômica. Para tanto, buscou-se identificar relações entre as receitas tributárias municipais e as transferências constitucionais com os indicadores socioeconômicos do referido município, de forma a esclarecer os comportamentos convergentes ou divergentes entre o Pacto Federativo-tributário, desenvolvimento e a dependência econômica local. O levantamento de dados fez uso da técnica de pesquisa bibliográfica, disponíveis em livros, revistas, jornais e outras informações acessíveis na *internet*, bem como coletou dados através da pesquisa *documental* (fontes primárias) em documentos e fontes estatísticas oficiais, relativos à arrecadação dos tributos municipais, às transferências constitucionais destinadas ao Município de Lagoa Seca/PB, bem como à realidade econômica, medida através do PIB. Enfoca-se inicialmente acerca do Pacto Federativo Brasileiro através das características demarcadas no Estado Federal, como também o modo das repartições de competências com enfoque maior na competência material comum e exclusiva dos Municípios. Por conseguinte, buscou-se contextualizar acerca do Pacto Federativo Tributário, verificando-se, em flagrante ofensa ao pacto federativo, uma grande concentração de receitas tributárias na União. Assim, em meio a esse desequilíbrio, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 outorga à União e aos Estados a transferência da parcela de suas receitas tributárias para os Municípios a fim de garantir um equilíbrio socioeconômico entre eles. Ao final, faz-se uma análise de dados quantitativos coletados de fontes oficiais, tais como Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, IBGE e IPEA.

**Palavras-chave:** Pacto federativo brasileiro. Federalismo tributário. Repartição constitucional de receitas. Desenvolvimento socioeconômico do Município de Lagoa Seca – PB.

## ABSTRACT

The objective of this scientific work is to analyze, based on the state financing model established in the Constitution of the Federative Republic of 1988, in particular the local financial developments resulting from the federative-tax pact, focusing on the socioeconomic development of the municipality of Lagoa Seca / PB , in the time span from 2003 to 2017, in relation to public revenues, as well as in the period from 2002 to 2015 in light of the economic reality. In order to accomplish this, it sought to identify relations between municipal tax revenues and constitutional transfers with the socioeconomic indicators of the municipality, in order to clarify the convergent or divergent behaviors between the Federative-Tax Pact, development and local economic dependence. Data collection was made through the use of the bibliographical research technique, available in books, magazines, newspapers and other information accessible on the Internet, as well as through documentary research (primary sources) in official statistics and documents related to the collection of taxes municipalities, to the constitutional transfers destined to the Municipality of Lagoa Seca/ PB, as well as to the economic reality, measured by GDP. It focuses initially on the Brazilian Federative Pact through the characteristics demarcated in the Federal State, as well as the mode of the distribution of competences with a greater focus on the common and exclusive material competence of the Municipalities. Therefore, it was sought to contextualize the Federative Tax Pact, in a flagrant offense to the federal pact, a large concentration of tax revenues in the Union. Thus, amid this imbalance, the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 grants the Union and the States the transfer of the share of their tax revenues to the Municipalities in order to guarantee a socioeconomic balance between them. At the end, it is done an analysis of quantitative data collected from official sources such as the State of Paraíba Court of Audit, IBGE and IPEA.

**Keywords:** Brazilian Federative Pact. Tax Federalism. Constitutional share of revenue. Socioeconomic development of the Municipality of Lagoa Seca - PB.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Arrecadação anual dos impostos IPTU, ITBI e ISS.....	35
Tabela 2 – Transferências constitucionais de recursos da União e do Estado da Paraíba para o Município de Lagoa Seca.....	36

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo das receitas de impostos com as transferências constitucionais.....	35
Gráfico 2 – Evolução do PIB do Município de Lagoa Seca.....	36

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Do Estado Federal e de suas características</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1.1</b>	<i>Da Autonomia Municipal</i> .....	<b>17</b>
<b>2.1.2</b>	<i>Da participação da vontade dos Estados-membros na formação da vontade nacional</i> .....	<b>19</b>
<b>2.2</b>	<b>Da repartição de competências</b> .....	<b>20</b>
<b>2.2.1</b>	<i>Da competência material dos Municípios instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988</i> .....	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>FEDERALISMO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO</b> .....	<b>24</b>
<b>3.1</b>	<b>Da repartição constitucional de receitas tributárias</b> .....	<b>25</b>
<b>3.1.1</b>	<i>Da repartição de receitas de forma direta da União e dos Estados aos Municípios</i> .....	<b>26</b>
<b>3.1.2</b>	<i>Da repartição de receitas de forma indireta para os Municípios</i> .....	<b>27</b>
<b>4</b>	<b>A SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LAGOA SECA/PB FRENTE AO FEDERALISMO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO</b> .....	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>34</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>37</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A forma de Estado Federal é demarcada pela união indissolúvel de vários entes subnacionais, que no caso específico do Brasil são os Estados-membros e os Municípios, entes estes que detentores de autonomia política-administrativa, competências, fontes de financiamento públicos etc., nos termos fixados na Constituição Federal de um país. Essa descentralização é norteada pelo princípio geral da predominância de interesses, pelo qual a União é responsável pelas matérias de interesse nacional, os Estados-membros pelo interesse regional e os Municípios pelo interesse local. Nesse sentido, é importante ressaltar que a atribuição em sede constitucional de competências próprias não se mostra suficiente para a integral satisfação do federalismo. Deve-se, assim, ocorrer um equilíbrio financeiro entre competências, atribuições fixadas em sede constitucional e receitas públicas dos entes federados destinadas à consecução dos objetivos do Estado federado fixados na Lei Maior.

A federação brasileira, desde a Proclamação da República, em 1889, padece de um vício de origem, até então insanável politicamente, quanto à concentração de recursos públicos na União, ente nacional, em desprestígio ao financiamento dos entes subnacionais. A ofensa a um pacto federativo minimamente salutar é flagrante, porquanto, o modelo de financiamento do Estado brasileiro persiste na ideia de uma grande concentração de receitas tributárias na União, impossibilitando financeiramente de os entes subnacionais, Estados-membros e Municípios, desenvolverem políticas públicas destinadas, por exemplo, ao desenvolvimento socioeconômico regional e local. A consequência mais imediata é trágica para uma nação como a brasileira, com um passivo social secular a ser quitado: o subdesenvolvimento econômico e social dos entes subnacionais, capaz de condenar a sociedade brasileira à miséria, à pobreza e toda sorte de desamparo social.

Do ponto de vista do financiamento estatal, conforme acentua Alexandre (2017, p. 770), dos treze impostos previstos da Constituição Federal, afóra as contribuições e outros tributos, sete foram colocados na competência privativa da União (CF, art. 153), três na dos Estados (CF, art. 115) e três na dos Municípios (CF, art. 156). O Distrito Federal acumulou as competências tributárias municipais e estaduais podendo criar os impostos respectivos.

Deve ser destacado que diante dessa centralização financeira, a União por determinação constitucional se obriga a repartir parcela de suas receitas tributárias com os entes subnacionais. No caso específico dos Municípios, a Constituição, arts 158 e 159, expressamente dispõe sobre as transferências constitucionais:

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; [...] Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: [...] b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; [...] d) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano. (BRASIL, 1988).

Cumprasse asseverar que, diante da situação fiscal deficitária de muitos Municípios brasileiros, a Constituição Federal também previu a repartição de receitas por parte dos Estados aos Municípios, conforme o art. 158, a seguir:

Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...]

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. (BRASIL, 1988).

Logo, isso significa dizer que a União e os Estados são obrigados a transferir uma parcela de suas receitas tributárias aos Municípios. De toda forma, não há de se falar em deslocamento para os Municípios das competências tributárias da União e dos Estados, mas mera transferência compulsória das receitas federais e estaduais para os entes federados municipais.

Nesse panorama, coloca-se o seguinte problema: a partir do modelo de financiamento estatal previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de

1988, com nítida concentração de receitas na União e nos Estados-membros, como o pacto federativo-tributário afetou o desenvolvimento socioeconômico no município de Lagoa Seca/PB?

Por evidente, este trabalho tem como objetivo geral analisar, a partir do modelo de financiamento estatal previsto na Constituição da República Federativa de 1988, em especial os desdobramentos financeiros locais decorrente do pacto federativo-tributário, o desenvolvimento socioeconômico do Município de Lagoa Seca/PB, no lapso temporal de 2003 a 2017, em relação às receitas públicas, como também no período de 2002 a 2015, à realidade econômica.

Como objetivos específicos, a presente pesquisa pretende descrever, de forma objetiva, as características do Estado Federal, bem como, os seus desdobramentos no Brasil; averiguar as competências materiais dos Municípios, previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como fruto do pacto federativo tributário; apurar a relação entre o federalismo-tributário e a centralização financeira e suas consequências para o desenvolvimento socioeconômico no Município de Lagoa Seca/PB.

A metodologia adotada na presente pesquisa procurou meios adequados à análise teórico-empírica do atual pacto federativo-tributário e dos reflexos financeiros no Município de Lagoa Seca, localizado no Estado da Paraíba. Segundo Tartuce (2006), a metodologia científica trata de método e ciência. Método (do grego *methodos*; *met'hodos*, significa, literalmente, “caminho para chegar a um fim”) é, portanto, o caminho em direção a um objetivo; metodologia é o estudo do método, ou seja, é o corpo de regras e procedimentos estabelecidos para realizar uma pesquisa; científica deriva de ciência, a qual compreende o conjunto de conhecimentos precisos e metodicamente ordenados em relação a determinado domínio do saber.

Conforme Fachin (2006), método é um instrumento do conhecimento que proporciona aos pesquisadores, em qualquer área de sua formação, orientação geral que facilita planejar uma pesquisa, formular hipóteses, coordenar investigações, realizar experiências e interpretar os resultados.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizados inicialmente os métodos observacional e dedutivo (de abordagem), tendo em vista que este se utiliza em pesquisas que partem dos fatos gerais para os específicos. Sendo assim, esta será uma pesquisa exploratória descritiva, pois, em um primeiro momento, ocorreu-se o aprofundamento no tema a ser pesquisado por meio da exploração do tema (pesquisa

exploratória), e depois se descreveu (pesquisa descritiva), seguindo os objetivos específicos propostos, os resultados encontrados através de pesquisas de dados e fontes estatísticas acerca da repartição de receitas constitucionais da União e do Estado da Paraíba para o Município de Lagoa Seca/PB.

Segundo a classificação de Vergara (2016, pp. 41-49), quanto aos fins a referida pesquisa apresenta caráter explicativo, haja vista que a presente pesquisa se debruça sobre a questão de como o modelo de financiamento estatal adotado em sede constitucional, desdobrando-se em um pacto federativo-tributário concentrador de recursos públicos, tem influenciado o desenvolvimento socioeconômico do Município de Lagoa Seca/PB.

Quanto aos seus meios de investigação, a pesquisa será bibliográfica e documental, de forma que se assumiu, na primeira fase, o caráter bibliográfico, porque foram consultados livros, códigos, leis, constituições, artigos e publicações científicas para ter um conhecimento mais aprofundado a respeito do tema. Nesta primeira fase, os dados serão coletados e expressos de forma qualitativa. Já na segunda fase, a pesquisa foi de modo documental, já que se utilizou dos dados e fontes estatísticas relativos à arrecadação dos tributos municipais de Lagoa Seca/PB, às repartições constitucionais de receitas da União e do Estado da Paraíba, bem como indicador da realidade econômica, medido através do PIB, ante ausência de dados públicos oficiais relacionados às áreas temáticas de emprego e renda.

Por fim, levando-se em consideração a segunda fase da pesquisa, utilizou-se do método comparativo com a pretensão de identificar, no recorte temporal de 2003 a 2017, se o modelo de financiamento municipal adotado na Constituição Federal de 1988, concentrador por vício de origem de receitas tributárias, em maior escala, na União e, em menor proporção, nos Estados-membros, mostra-se apto a possibilitar recursos públicos destinados à promoção pelos Municípios brasileiros de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico local, em especial no *locus* do Município de Lagoa Seca/PB.

Com este percurso metodológico, por evidente, abre-se a possibilidade de analisar os impactos do modelo constitucional de financiamento estatal na capacidade financeira dos Municípios brasileiros, notadamente destinados à promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico local. Para tanto, buscou-se identificar relações entre as receitas tributárias municipais e as transferências constitucionais com os indicadores socioeconômicos do Município de

Lagoa Seca/PB, de forma a esclarecer os comportamentos convergentes ou divergentes entre o Pacto Federativo-tributário, desenvolvimento e a dependência econômica local. O levantamento de dados fez uso da técnica de pesquisa bibliográfica, disponíveis em livros, revistas, jornais e outras informações acessíveis na *internet*. O presente trabalho também coletou dados através da pesquisa *documental* (fontes primárias) em documentos e fontes estatísticas oficiais, relativos à arrecadação dos tributos municipais, às transferências constitucionais destinadas ao Município de Lagoa Seca/PB.

A coleta de dados quantitativos, através da pesquisa *documental* (fontes primárias), teve fundamento em documentos e fontes estatísticas oficiais disponíveis em órgãos oficiais, como Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, IBGE e IPEA.



## 2 PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Inicialmente, faz-se necessário diferenciar Estado Federal de Estado Unitário e por via consequencial entre descentralização e desconcentração. O Estado Federal, em conformidade com Berti (2007, p. 25), tem como características importantes a descentralização política, mediante a criação de outras pessoas políticas, titulares de competências, inclusive legislativas, que indicam e expressam sua efetiva autonomia. Por outro lado, o Estado Unitário, no qual inexistente tal descentralização, há uma ordem do poder centralizado, sem atribuição de autonomia a entes regionais ou locais, tendo de forma rara a desconcentração de atribuições administrativas, mas não autonomia política ou administrativa.

Conforme ensinamentos de Meirelles (2016, p. 438), na descentralização, marca do Estado Federal, o Poder Público transfere para outras entidades públicas, geralmente criadas por lei, a titularidade em relação à competência a ele entregue pela Constituição, de modo tal que inicialmente são criadas novas entidades dotadas de personalidade jurídica própria e, posterior ou concomitantemente à sua criação, são entregues competências públicas próprias. Por sua vez, a desconcentração, tomando como referência ainda a lição de Meirelles (2016, p. 438), caracteriza-se pela atribuição de competências e misteres públicos a outros órgãos internos do Estado, porém não dotados de personalidade jurídica própria, constituindo-se simplesmente em centros de competências e sem atribuições de natureza político-legislativa, pelo que impedidos de legislar, o que leva à conclusão segundo a qual não há que se falar em autonomia política, administrativa ou orçamentária.

Desse modo, nos termos de Baracho (1986, p. 82), a união verdadeiramente federal supõe três elementos: a) uma repartição das competências estatais entre duas espécies de órgãos sobrepostos; b) a participação das coletividades integrantes nas decisões tomadas pelos órgãos comuns, o que se dá mediante uma Câmara que representa tais coletividades; c) igualdade entre as ditas coletividades que participam dessa união.

À vista dessas considerações iniciais, há de se destacar que a doutrina majoritária defende dois tipos de surgimento do federalismo. O primeiro é o federalismo por agregação (movimento centrípeto) que é quando os Estados soberanos cedem uma parcela de sua soberania para formar um ente único, passando a ser dotados de autonomia, tendo como exemplo o modelo norte-americano.

O segundo, por sua vez, é o federalismo por segregação (movimento centrífugo) que é quando a federação é fruto da descentralização política de um Estado Unitário do qual se originam outros Estados. Este é o caso da federação brasileira.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891, foi a primeira a consagrar o federalismo nos seus arts. 1º e 2º, preconizando o movimento centrífugo:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. (BRASIL, 1891).

Assim, a federação brasileira resultou da segregação, na qual as províncias foram transformadas em Estados-membros unidos de forma indissolúvel, causando uma concentração maior de competências na União, com consequências diretas no desenvolvimento dos entes subnacionais.

## **2.1 Do Estado Federal e de suas características**

Conforme Novelino (2012, p. 715), o termo federação (*foedus, foederis*) significa aliança, pacto, união. Assim, o Estado Federal é formado pela união de vários Estados. Logo, entre as características essenciais de um Estado Federal está a descentralização político-administrativa fixada pela Constituição, demarcada por uma repartição de competência. Cumpre-se ressaltar que dentre as pessoas políticas autônomas da federação inexistente hierarquia. No Brasil, a União, Estados, Municípios e Distrito Federal todas são pessoas jurídicas de direito público interno, na medida em que são dotadas de autonomia legislativa, competências próprias e autonomia administrativa e financeira.

Convergindo com esse pensamento, Berti (2007, p. 31) retrata que, de fato, o que há na federação é uma coordenação entre as diferentes ordens de poder (central, regionais e locais) e não uma subordinação. O que diferencia a União dos Estados-membros e dos Municípios e estes dois últimos mutuamente é a repartição de

competências legislativas, constantes no Texto Constitucional, e não um patamar de poder mais ou menos elevado. Em que pesem diferenças em vários aspectos (territorial-geográfico, econômico etc.), juridicamente todos os integrantes da Federação são iguais, não sendo admissível a preponderância de um sobre os demais. Poder-se-ia mesmo afirmar que esta é uma das características do Estado Federal: a igualdade hierárquica entre a União, os Estados-membros e os Municípios.

### **2.1.1 Da Autonomia Municipal**

Constituição de 1988 inovou ao integrar o Município na estrutura federativa do Estado brasileiro, concedendo-o autonomia administrativa e política. A seguir:

Poder-se-ia até dizer que a autonomia do Município recebeu um reforço de juridicidade acima de tudo quanto se conhece em outros sistemas federativos tocante à mesma matéria, não podendo pois tal densidade normativa deixar de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução para problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os recursos hermenêuticos indispensáveis à avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem da Constituição. Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro [...]. (BONAVIDES, 2000, pp. 344-345).

Por sua vez, Berti (2007, pp. 52-57), ao discorrer sobre a autonomia dos Municípios, defende que entre as características que comprovam esse princípio são: a) a existência do poder de auto constituição; b) a existência de competências legislativas próprias; c) o caráter extraordinário da intervenção estadual nos Municípios, configurado pelo rol restrito e expresso de suas hipóteses de cabimento; d) a interpretação sistemática da ordem constitucional vigente não sendo admissível prender-se a omissões enunciativas.

Acerca do poder de auto constituição, Berti (2007, p. 52) descreve que quando um Município é criado sua organização jurídico-política se dá de modo autônomo através da aprovação de Lei Orgânica votada em dois turnos pela Câmara Municipal, conforme o art. 29 da Constituição de 1988. Será essa lei o veículo de auto constituição, responsável pela definição dos seus órgãos, atribuição de competências, regramento político e estruturação do poder no âmbito local, observados porém alguns

parâmetros e princípios estabelecidos pela lei maior, tais como a representação popular mediante a escolha dos agentes políticos via processo eleitoral, a duração fixa dos mandatos dos ocupantes do Executivo e Legislativos, datas da posse dos membros, número de integrantes da Câmara dos Vereadores, parâmetros para a fixação dos subsídios destes e dos membros do Executivo entre outros. Por sua vez, acerca da existência de competências legislativas próprias, os Municípios receberam do constituinte originário parcela razoável de poder para legislar sobre determinadas matérias. Nos termos do art. 23 da Carta de 1988, foi-lhe entregue a competência para legislar sobre qualquer matéria afeta a assuntos de interesse local, como exemplo, urbanização do seu território, pavimentação das vias públicas, adequação e uso do solo entre outros.

Como argumento da autonomia dos Municípios há a intervenção extraordinária dos Estados-membros, conforme o art. 35 da Constituição de 1988. Essas hipóteses são restritas, as quais indicam atos ou omissões gravíssimos, tais como o descumprimento de decisão emanada do Judiciário, o não pagamento de dívida pública entre outros. Diante de tais casos, os Estados-membros intervirão nos Municípios, mediante o afastamento do Chefe do Executivo local e a nomeação de interventor. Em não havendo comprovação efetiva das hipóteses previstas constitucionalmente, inexistente base legal para a intervenção, sendo inclusive inconstitucional a violação da autonomia político-administrativa municipal.

Por fim, ainda em conformidade com Berti (2007, p. 56-57), tem-se a interpretação sistemática da ordem constitucional vigente, não parecendo correto prender-se a uma disposição ou um requisito isolado. Sendo assim, o art. 1º da Carta Maior confirma, enumera categoricamente, que um dos entes subnacionais a integrar a República Federativa do Brasil são os Municípios. Da mesma forma, o art. 18 da Magna Carta se refere à atribuição de autonomia política a esse ente subnacional, determinando que a eles cabem a respectiva organização político administrativa. Por sua vez, o art. 30 do mesmo diploma, atribuiu-lhes competência legislativa para qualquer matéria afeta ao interesse local. Por tudo isso, não paira qualquer dúvida acerca da autonomia dos Municípios no sistema federado brasileiro, em conformidade com o tratamento dispensados em sede constitucional a estes entes subnacionais.

### **2.1.2 Da participação da vontade dos Estados-membros na formação da vontade nacional**

Conforme entendimento de Bonavides (2000, p. 181), é mediante a chamada “lei da participação” que os Estados-membros de uma Federação tomam parte no processo de elaboração da política, válida para toda a organização federal, intervindo com voz ativa nas deliberações de conjunto e contribuindo para formar as peças do aparelho institucional do Estado Federal. Neste sentido, segundo Novelino (2012, p. 715) “no federalismo brasileiro, a participação dos Estados-membros na vontade nacional se manifesta por meio do Senado, responsável pela manutenção do equilíbrio federativo.”.

Por sua vez, Berti (2007, pp. 66-73) traz outras formas pelas quais são possíveis a participação dos entes subnacionais na vontade nacional, através dos seguintes instrumentos de atuação: a) no processo de reforma constitucional em que o ente federado tem participação efetiva; b) no processo de discussão, votação e aprovação das leis infraconstitucionais federais; c) no controle de constitucionalidade das leis federais mediante iniciativa do Senado em propor ação direta perante a Jurisdição Constitucional Concentrada; d) no controle de constitucionalidade mediante resolução suspensiva da execução de lei federal declarada inválida no âmbito do controle difuso de constitucionalidade; e) autorizando operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados e Municípios; f) participando no processo de homologação de tratados, acordos ou atos internacionais celebrados pela Chefia de Estado.

### **2.1.3 Do Princípio Federativo como cláusula pétrea**

Segundo Silva (2005, pp. 95-96), a aplicabilidade do Princípio Federativo é imediata com eficácia plena, não se admitindo mudança ou flexibilização de tal princípio sob pena de alterar-se a própria forma assumida pelo Estado Brasileiro, consoante o definido originariamente pelo Constituinte. Sendo assim, é defeso ao Constituinte derivado, como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, §4º da Constituição Federal de 1988, ameaçar ou flexibilizar tal princípio através da divisão de competências estruturadas no próprio texto da Carta Maior, bem como a autonomia política, administrativa e financeira dos entes subnacionais.

Por fim, ainda com os pensamentos de Berti (2007, p. 81), de forma específica, entende-se a respeito do Princípio Federativo a relação de tais elementos: a) a existência de ordens parciais de poder político às voltas de um poder central; b) a igualdade jurídica entre a União e os Estados-membros; c) a atribuição de ampla autonomia jurídica, política, administrativa e orçamentária aos entes federados; d) a vedação ao direito de secessão dos Estados-membros e a concomitante indissolubilidade da Federação; e) a necessária atribuição de competências aos diferentes entes federados, algumas compartilhadas de modo comum ou concorrentes e outras deferidas privativamente só aos entes periféricos, como é o caso das competências tributárias para impostos e das administrativas e legislativas residuais, decorrentes do art. 25, § 1º da Constituição de 1988.

## **2.2 Da repartição de competências**

Conforme discutido acima, umas das características do federalismo é a repartição de competências, norteadas pelo princípio geral da predominância dos interesses. Pelo qual, a União é responsável pelas matérias de interesse nacional, por sua vez, os Estados-membros cabem as matérias de interesse regional e por fim os Municípios de interesse local.

Segundo Cunha Júnior (2016, p. 779), “[...] atualmente nem sempre é fácil de identificar se determinado assunto é de predominante interesse nacional ou regional ou local, razão por que foram concebidas técnicas de repartição de competência destinadas a auxiliar o constituinte na tarefa de dividir adequadamente o poder estatal. [...]”.

No Brasil, a técnica de repartição de competência adotada é a de enumeração exaustiva das competências, inclusive em matéria de ordem tributária, trazendo a Constituição Federal de 1988 rol taxativo das competências tributárias dos entes federados, seja União, Estados-membros ou Municípios, tal qual ocorre com os impostos de forma taxativa enumerados nos art. 153, 154, 155 e 156 da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, conforme assevera Carrazza (2000, p. 337), “A Constituição, por assim dizer, delimitou o campo tributável e deu, em caráter privativo, uma parte dele à União; outra, a cada um dos Estados; ainda outra, a cada um dos Municípios e, a última, ao Distrito Federal”. Logo, essa repartição de competências tributárias atua como um instrumento de limitação do poder de cada um dos entes

políticos, impedindo indevidas invasões no rol de atuação do outro, evitando-se a bitributação.

Por tudo isso, faz-se necessário, ante a repartição de competências tributárias, uma análise restritiva acerca da competência material dos Municípios, instituída pela Carta Maior de 1988.

### **2.2.1 Da competência material dos Municípios instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

Inicialmente, conforme acima discutido e, ainda, fundamentado nos ensinamentos de Cunha Júnior (2016, p. 803), é indiscutível que uma das características mais marcantes da federação brasileira reside no fato de a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ter assegurado plena autonomia aos Municípios:

[...] A Constituição Federal assegura aos Municípios plena autonomia, uma vez que lhes foi certificado o poder de ser organizarem por suas próprias leis orgânicas, atendidos, apenas, os princípios da Constituição Federal (e preceitos que ela estabelece como de observância obrigatória) e da Constituição do respectivo Estado. Garante, ademais, a capacidade de **autogoverno**, pela eleição direta de seus Prefeitos e Vereadores, sem a mínima possibilidade de prefeitos nomeados. Reconhece a capacidade de **autolegislação** por meio de elaboração de leis sobre as matérias de suas competências. E, finalmente confere a capacidade de **auto-administração**, pela possibilidade que têm os Municípios de, diretamente, organizarem e desempenharem as suas próprias atividades ou funções administrativas, como prestar os serviços públicos de interesse local, exercer o poder de polícia administrativa; cuidar de seus servidores, etc., sem falar na capacidade que têm os municípios de instituírem e arrecadarem os seus tributos. [...]. [grifos nossos] (BRASIL, 1988).

Em meio à garantia de autogoverno, autolegislação e auto-administração destinada aos entes municipais, há de se destacar que a sua competência material se divide em exclusiva e comum. A competência material exclusiva ora é embasada no princípio do interesse local, consistindo tudo o que interessa direta e imediatamente ao Município, ora encontra-se enumerada na Magna Carta.

A competência material exclusiva ora assenta-se no critério de “interesse local”, ora encontra-se enumerada na Constituição. Esta situa-se no art. 30, III (instituir e arrecadar os tributos da sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei), IV (criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual), V (organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local,

incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial) e VIII (promover, no que couber; adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano); art. 144, § 8º (Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei) e art. 182 (confere ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano, colocando-se como instrumento básico dessa política o plano diretor aprovado pelo legislativo municipal e obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes). (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 808).

Por outro lado, a competência material comum é aquela em que os Municípios partilha com os outros entes da federação, União, Estados e Distrito Federal, sendo matérias que são de interesse igual para todas as entidades federadas. *In verbis*:

[...] compete ao Município (e a todas as outras entidades federativas) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, proteger o meio ambiente e combater a poluição de qualquer das suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e a exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; e estabelecer e implantar a política de educação no trânsito. [...] manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado programas de educação infantil e de ensino fundamental; [...] prestar com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população [...] e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (CUNHA JÚNIOR, 2016, pp. 808-809)

Para Berti (2007, p. 76), observa-se que a própria Lei Maior de 1988 outorga deveres-poderes aos Municípios, exigindo-se o cumprimento de tais misteres. Todavia, há que se preservar as competentes fontes de recursos para que eles possam efetivar o exercício das mencionadas competências. Situação contrária implicaria em agressão à autonomia dos entes federados.

Logo, não restam dúvidas que em meio a essas competências materiais há a necessidade de “um equilíbrio entre tarefas e rendas, de forma que não basta estarmos diante de uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas) para a consecução dos objetivos fixados na Lei Maior” (ARAÚJO, 1995,



pp. 39-52). Ressalte-se que Cunha Junior (2016, p. 775) converge com essa premissa, na medida em que a posse de competências próprias não é suficiente para a integral satisfação do federalismo. Pois, como salienta a doutrina, ao conceder competências, a Constituição impõe encargos, para cujo cumprimento é imprescindível à existência de recursos financeiros suficientes.

De forma muito atenta, Araújo (1995, p. 43), quando trata da relação entre encargos (competências) e financiamento desses encargos repartidos constitucionalmente, assevera “por tal fato, impõe-se ao lado da repartição constitucional de competências, anotar a necessidade de que os Estados ou mesmo a União tenham rendas próprias todas consagradas na Constituição Federal.”. Diante dessa realidade fática, ultrapassando, portanto, as meras discussões formais acerca da repartição das competências e os consequentes encargos financeiros municipais, impõem-se a necessária preocupação material acerca pacto federativo-tributário brasileiro e, em decorrência as exíguas fontes de financiamento dos Municípios, particularmente o de Lagoa Seca/PB, objeto da presente investigação, a fim de identificar o equilíbrio ou não entre repartições de competências em sede constitucional e os necessários recursos públicos municipais destinados a financiar os encargos municipais.

### 3 FEDERALISMO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Conforme descrito em linhas acima, a forma do Estado federal implica que os seus entes tenham autonomia política administrativa e financeira. Em respeito ao princípio federativo, a Magna Carta distribui competência tributária, ou seja, cada ente federado possui autonomia política para legislar sobre os tributos inseridos em sua competência.

No entanto, verifica-se, em flagrante ofensa ao pacto federativo uma grande concentração de receitas tributárias na União:

[...] No que concerne aos treze impostos previstos na Constituição Federal, sete foram colocados na competência privativa da União (CF, art.153), três na dos Estados (CF, art.155) e três na dos Municípios (CF, art.156). O Distrito Federal acumulou as competências tributárias municipais e estaduais, podendo criar os impostos respectivos [...]. (ALEXANDRE, 2017, p. 770)

Por sua vez, os Municípios, nos termos da Carta Maior de 1988, têm a competência de instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis; contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas, como também os impostos os quais estão restritos à incidência sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI) e por fim serviços de qualquer natureza (ISS). A seguir:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

[...]

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel;

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

[...] (BRASIL, 1988).

Entretanto, nos termos de Portella e Jesus (2018, p. 838), a forma como no

Brasil se opera a distribuição das competências tributárias gera desequilíbrio na arrecadação e cria profunda dependência financeira de Estados e principalmente Municípios. No atual panorama do financiamento público do país, o que se instalou foi um quadro onde Estados e Municípios são detentores de um grande volume de atribuições administrativas, com pouca autonomia financeira para gerir as políticas sociais ao seu encargo e, conseqüentemente, cumprir com as atribuições que lhes foram constitucionalmente impostas.

Sendo assim, Uckmar (1999, p. 107) converge com premissa exposta, afirmando que o problema da distribuição dos poderes em matéria tributária é particularmente delicado, porque não subsiste efetiva autonomia se não existe o poder de arrecadar as exigências necessárias para enfrentar as necessidades financeiras da entidade; a limitação ao poder de impor tributos comporta, ineludivelmente, uma limitação à autonomia da entidade.

Diante disso, fica evidente uma incapacidade financeira dos entes subnacionais, gerando uma nítida dependência do poder periférico, que no caso da presente pesquisa o *locus* é o município de Lagoa Seca/PB, em relação ao poder central, União, com severa restrição à autonomia financeira do primeiro.

Há de se destacar que o constituinte originário reconheceu o desequilíbrio na repartição de competência e outorga à União e aos Estados a transferência da parcela de suas receitas tributárias para os Municípios a fim de garantir um equilíbrio socioeconômico entre eles. Convergindo com essa premissa, Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018, p. 135) defendem que as transferências intergovernamentais são então o instrumento existente para, ao mesmo tempo, reduzir as heterogeneidades entre os diversos municípios e para fazer uma alocação mais eficiente dos recursos.

### **3.1 Da repartição constitucional de receitas tributárias**

A Constituição da República Federativa distribuiu competências materiais aos Municípios, sem a correspondente competência tributária necessária à geração de recursos financeiros para o custeio das atividades públicas dos entes subnacionais, inviabilizando financeiramente, inclusive, o desenvolvimento de políticas públicas municipais, destinadas por exemplo, à promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Diante de tal anomalia insanável em nossa federação, o constituinte originário elaborou um sistema de repartição de receitas tributárias, a fim

de minimizar a disparidade entre os entes regionais e locais federados.

Essa repartição de receitas tributárias, como bem afirmam Portella e Jesus (2018, p. 837), o ente titular da arrecadação, cobra o tributo, porém o produto da sua arrecadação não lhe pertence exclusivamente. Não há uma faculdade daquele que é o ente arrecadador a respeito da realização ou não da transferência; é uma obrigação imposta pela Constituição ou por Lei. Dessa forma, o ente federativo com maior capacidade de arrecadação repassa recursos para os entes menores, para que estes possam cumprir com as obrigações constitucionais estabelecidas.

Dessa forma, Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018, p. 129) defendem que as transferências intergovernamentais surgem como uma boa forma que o governo central de uma federação (no caso brasileiro, a União) possui para equilibrar as condições econômicas dos demais entes federados, distribuindo uma parcela da sua arrecadação, em especial, para os entes com menor capacidade econômica.

Sendo assim, conforme o entendimento majoritário doutrinário, essa transferência pode ser direta ou indireta. A primeira ocorre quando o ente beneficiado recebe a receita diretamente sem que esta faça parte de qualquer fundo constitucional. Por sua vez, na segunda os recursos repartidos são destinados a um fundo de participação, cujas receitas são divididas entre os beneficiários seguindo os critérios constitucionais e legais previamente estabelecidos.

### ***3.1.1 Da repartição de receitas de forma direta da União e dos Estados aos Municípios***

Cumprido asseverar que a União de forma direta reparte com os Municípios o produto de arrecadação do Imposto sobre a Renda, bem como do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, conforme a Magna Carta no art. 158:

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;

[...] (BRASIL, 1988).

Há de se destacar que de forma direta os Estados-membros repartem com os

seus Municípios metade do produto de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores em seus territórios, como também 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, segundo o art. 158 da Constituição da República Federativa do Brasil.

*In verbis:*

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

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. (BRASIL, 1988).

Sendo assim, em conformidade com o entendimento de Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018, p. 134), que a Constituição Federal de 1988 conferiu competência tributária aos municípios para instituir impostos e taxas para geração de recursos próprios a fim de custear tais bens e serviços. Deve-se atentar, no entanto, que há despesas que estarão exclusivamente às expensas dos cofres municipais, como no caso dos serviços de interesse local, e despesas que contarão com cooperação técnica e financeira da União e dos respectivos estados. Ou seja, nesse caso, os municípios contam com transferências intergovernamentais que, de certa forma, buscam reduzir as disparidades estaduais, regionais e locais no provimento das demandas oriundas da população.

Logo, não há que se falar em deslocamento de competência tributária, mas mera transferência compulsória de parte das receitas tributárias federais e estaduais para os Municípios.

### **3.1.2 Da repartição de receitas de forma indireta para os Municípios**

De forma indireta, a União repassa para o Fundo de Participação dos Municípios, conforme previsão constitucional, 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco

décimos por cento) de 49% (quarenta e nove por cento) da soma da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Assegura, ainda, a destinação de 1% (um por cento) da arrecadação a ser entregue no mês de dezembro e outro 1% (um por cento) no mês julho:

Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

[...]

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

[...]

d) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (BRASIL, 1988).

Assim, Municípios menores, como Lagoa Seca/PB, conforme será demonstrado nas próximas linhas, dependem exageradamente desses repasses devido principalmente à realidade econômica local, incapaz de gerar, por si só, riquezas econômicas suficientes a promover uma arrecadação de receitas tributárias compatível com os encargos financeiros municipais; associada a condutas dos gestores públicos que teimam em conceder renúncias fiscais em excesso; ao deficiente combate à sonegação fiscal e a corrupção nas Administrações Tributárias.

#### **4 A SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LAGOA SECA/PB FRENTE AO FEDERALISMO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO**

O pacto federativo brasileiro tem sido objeto de discussões teóricas e, principalmente, preocupações. A questão da falta de capacidade financeira dos entes subnacionais impossibilita o desenvolvimento de políticas públicas regionais e locais destinadas a atender demandas mais próximas ao poder público. A concentração de recursos públicos na União tem se mostrado incapaz de alterar a realidade socioeconômica da sociedade brasileira, em decorrência do evidente distanciamento do poder público federal frente às legítimas demandas regionais e locais. Exatamente pela relevância do tema, pretendemos neste capítulo trazer à tona da realidade fiscal e econômica do Município de Lagoa Seca, que, em regra, não difere da maioria dos Municípios brasileiros.

Uma questão preliminar se impõe na presente discussão: a dificuldade na obtenção de dados oficiais que retratem a realidade fiscal e econômica dos Municípios. Com exceção dos grandes Municípios, a realidade nos indica a ausência de fontes precisas de dados públicos, maculando a confiabilidade dos resultados obtidos. Apesar dessa dificuldade inaugural, conseguimos obter tais dados através de fontes oficiais, como Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, IBGE e IPEA.

Um primeiro resultado material obtido na presente pesquisa relaciona-se às receitas públicas do Município de Lagoa Seca, no lapso temporal de 2003 a 2017. Na tabela 1 são mostrados os montantes impostos arrecadados no período.

**Tabela 1 – Arrecadação anual dos impostos IPTU, ITBI e ISS.**

	IPTU		ITBI		ISS		TOTAL ARRECADADO
2003	R\$	10.093,35	R\$	1.735,15	R\$	65.052,14	R\$ 76.880,64
2004	R\$	4.957,72	R\$	2.356,31	R\$	125.275,89	R\$ 132.589,92
2005	R\$	7.220,49	R\$	7.820,80	R\$	76.504,76	R\$ 91.546,05
2006	R\$	16.143,45	R\$	9.478,00	R\$	109.827,72	R\$ 135.449,17
2007	R\$	36.019,48	R\$	22.539,02	R\$	156.325,59	R\$ 214.884,09
2008	R\$	21.791,68	R\$	16.437,57	R\$	148.220,92	R\$ 186.450,17
2009	R\$	18.989,19	R\$	35.549,78	R\$	152.470,74	R\$ 207.009,71
2010	R\$	16.595,83	R\$	6.600,40	R\$	144.214,11	R\$ 167.410,34
2011	R\$	24.813,40	R\$	15.373,48	R\$	235.386,32	R\$ 275.573,20
2012	R\$	17.383,60	R\$	19.077,23	R\$	377.472,32	R\$ 413.933,15
2013	R\$	97.268,71	R\$	91.714,51	R\$	434.943,77	R\$ 623.926,99
2014	R\$	171.211,48	R\$	39.472,00	R\$	542.714,37	R\$ 753.397,85
2015	R\$	219.593,83	R\$	16.201,19	R\$	488.083,43	R\$ 723.878,45
2016	R\$	215.446,14	R\$	1.130,00	R\$	468.903,14	R\$ 685.479,28
2017	R\$	197.348,53	R\$	163.753,96	R\$	717.765,79	R\$ 1.078.868,28
<b>Totais</b>	<b>R\$</b>	<b>1.074.876,88</b>	<b>R\$</b>	<b>449.239,40</b>	<b>R\$</b>	<b>4.243.161,01</b>	<b>R\$ 5.767.277,29</b>

**Fonte:** TCE/PB

Elaborado pela autora, 2019

Na tabela 2 são mostradas, através da repartição constitucional de receitas, as transferências compulsórias de recursos do Estado da Paraíba e da União para o Município de Lagoa Seca, previstas nos arts. 158 e 159, todos da Constituição Federal, conforme discutido no capítulo anterior.



**Tabela 2 – Transferências constitucionais de recursos da União e do Estado da Paraíba para o Município de Lagoa Seca.**

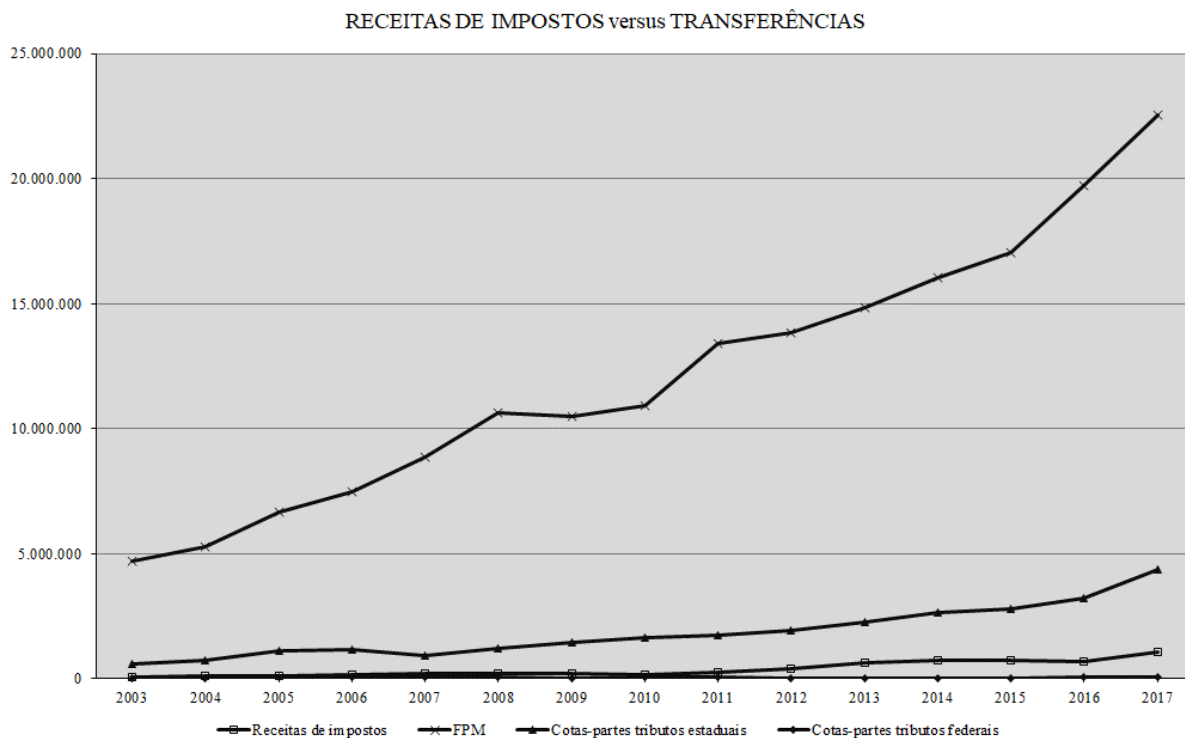
	<b>FPM</b>	<b>Cotas-partes de tributos estaduais</b>	<b>Cotas-partes de tributos federais</b>	<b>Totais transferidos</b>
2003	R\$ 4.700.471,50	R\$ 613.831,05	R\$ 9.774,39	R\$ 5.324.076,94
2004	R\$ 5.260.990,78	R\$ 740.821,32	R\$ 5.962,53	R\$ 6.007.774,63
2005	R\$ 6.658.492,66	R\$ 1.124.654,19	R\$ 66.218,31	R\$ 7.849.365,16
2006	R\$ 7.488.215,58	R\$ 1.167.111,96	R\$ 65.860,20	R\$ 8.721.187,74
2007	R\$ 8.874.019,11	R\$ 936.241,50	R\$ 65.466,96	R\$ 9.875.727,57
2008	R\$ 10.624.021,30	R\$ 1.201.604,00	R\$ 57.045,34	R\$ 11.882.670,64
2009	R\$ 10.486.080,07	R\$ 1.445.668,27	R\$ 33.302,72	R\$ 11.965.051,06
2010	R\$ 10.930.070,25	R\$ 1.638.221,89	R\$ 59.496,91	R\$ 12.627.789,05
2011	R\$ 13.411.437,42	R\$ 1.755.554,32	R\$ 70.512,26	R\$ 15.237.504,00
2012	R\$ 13.829.799,66	R\$ 1.927.636,19	R\$ 40.957,42	R\$ 15.798.393,27
2013	R\$ 14.824.551,34	R\$ 2.268.109,82	R\$ 6.855,16	R\$ 17.099.516,32
2014	R\$ 16.035.814,26	R\$ 2.642.787,21	R\$ 12.423,47	R\$ 18.691.024,94
2015	R\$ 17.034.602,95	R\$ 2.801.057,38	R\$ 19.834,81	R\$ 19.855.495,14
2016	R\$ 19.740.910,81	R\$ 3.221.531,63	R\$ 47.449,91	R\$ 23.009.892,35
2017	R\$ 22.547.747,04	R\$ 4.349.930,48	R\$ 60.046,49	R\$ 26.957.724,01
<b>Totais</b>	<b>R\$ 182.447.224,73</b>	<b>R\$ 27.834.761,21</b>	<b>R\$ 621.206,88</b>	<b>R\$ 210.903.192,82</b>

**Fonte:** TCE/PB

Elaborado pela autora, 2019.

Os dados demonstram o baixo esforço fiscal do Município na obtenção de receitas próprias, notadamente os impostos. No período de 2003 a 2017, o Município de Lagoa Seca arrecadou em impostos o montante de R\$ 5.767.277,29 (cinco milhões, setecentos e sessenta e sete mil, duzentos e setenta e sete reais e vinte e nove centavos), enquanto as transferências constitucionais somaram R\$ 210.903.192,82 (duzentos e dez milhões, novecentos e três mil, cento e noventa e dois reais e oitenta e dois centavos). Esses dados apontam que as receitas de impostos representam apenas 2,73% (dois inteiros e setenta e três centésimos por cento) do total das transferências constitucionais. É evidente a dependência financeira do Município de Lagoa Seca em relação às fontes de financiamento advindas das transferências constitucionais. Essa realidade é mostrada no gráfico 1, abaixo.

**Gráfico 1 – Comparativo das receitas de impostos com as transferências constitucionais.**

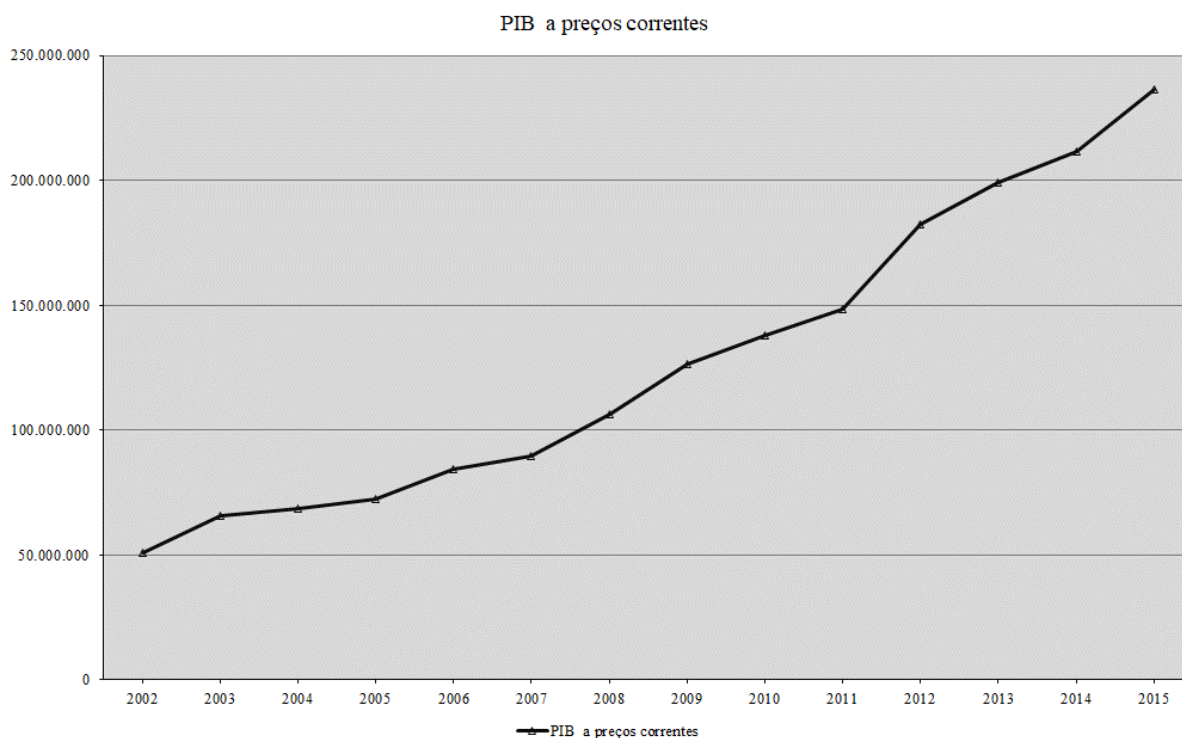


**Fonte:** TCE/PB

Elaborado pela autora, 2019.

O gráfico 1 mostra que a principal fonte de financiamento do Município de Lagoa Seca é o Fundo de Participação dos Municípios, cujo comportamento ascendente no lapso temporal analisado, conforme mostrado no gráfico, agudiza a dependência do Município em relação ao FPM. A segunda fonte de financiamento mais relevante para o Município de Lagoa Seca advém da transferência de receitas dos impostos ICMS e IPVA, tributos da competência dos Estados-membros.

Diante desse quadro fiscal, vem à tona a questão da capacidade financeira de o Município de Lagoa Seca desenvolver políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico local. Não existem dados oficiais em relação a indicadores sociais, realidade esta que compromete análises, estudos e investigações científicas destinadas a mensurar a realidade socioeconômica local. Por sua vez, a realidade econômica, medida através do PIB, é mostrada no gráfico 2.

**Gráfico 2 – Evolução do PIB do Município de Lagoa Seca.**

**Fonte:** TCE/PB

Elaborado pela autora, 2019.

No lapso temporal de 2002 a 2015, o PIB do Município de Lagoa Seca teve um incremento real acumulado, descontado o deflator implícito do período, de 67,68% (sessenta e sete inteiros e sessenta e oito centésimos por cento). Logo, mesmo diante desse possível crescimento econômico, a arrecadação das receitas próprias do ente se tornou ínfima, conforme demonstrado acima, dependendo, mesmo assim, das fontes de financiamento advindas das transferências constitucionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado Federal Brasileiro, por meio da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, surgiu através da descentralização política de um Estado Unitário do qual originou outros estados, conhecido como federalismo por segregação (movimento centrífugo). Sendo assim, as províncias foram transformadas em Estados-membros unidos de forma indissolúvel, causando uma concentração maior de competências na União, com consequências diretas no desenvolvimento dos entes subnacionais.

Posto isto, uma das características do Estado Federal é a descentralização político-administrativa fixada pela Constituição, demarcada por uma repartição de competência. Sendo necessário destacar que não há hierarquia entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal todas são pessoas jurídicas de direito público interno, na medida em que são dotadas de autonomia legislativa, competências próprias e autonomia administrativa e financeira.

Assim sendo, percebe-se que os Municípios apresentam autonomia em relação aos outros entes estatais. Nos termos de Berti (2007, pp. 52-57), tal autonomia é comprovada através: a) da existência do poder de auto constituição; b) da existência de competências legislativas próprias; c) do caráter extraordinário da intervenção estadual nos Municípios, configurado pelo rol restrito e expresso de suas hipóteses de cabimento; d) da interpretação sistemática da ordem constitucional vigente não sendo admissível prender-se a omissões enunciativas.

Logo, em meio a essa garantia de autogoverno, autolegislação e autoadministração destinada aos entes municipais, a Constituição Federal de 1988 traz um rol taxativo das competências tributárias ora exclusiva consistindo em tudo o que interessa direta e imediatamente ao Município, ora comum sendo matérias que são de interesse igual para todas as entidades federadas.

Portanto, não restam dúvidas que em meio a essas competências materiais há a necessidade de “um equilíbrio entre tarefas e rendas, de forma que não basta estarmos diante de uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas) para a consecução dos objetivos fixados na Lei Maior” (ARAÚJO, 1995, pp. 39-52).

Todavia, verifica-se, em flagrante ofensa ao pacto federativo, uma grande

concentração de receitas tributárias na União, dos treze impostos instituídos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sete são de competência desse ente, três dos Estados e três dos Municípios, os quais estão restritos à incidência sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI) e por fim os serviços de qualquer natureza (ISS).

Diante de tal anomalia insanável em nossa federação, o constituinte originário reconheceu o desequilíbrio na repartição de competência e outorga à União e aos Estados a transferência da parcela de suas receitas tributárias para os Municípios a fim de garantir um equilíbrio socioeconômico entre eles.

Desse modo, a União de forma direta reparte com os Municípios o produto de arrecadação do Imposto sobre a Renda, bem como do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Como também, os Estados-membros repartem com os seus Municípios metade do produto de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade dos Veículos Automotores em seus territórios, além de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nos termos do art. 158 da Magna Carta de 1988.

Por sua vez, a União de forma indireta, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), transfere 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) de 49% (quarenta e nove por cento) da soma da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Assegura, ainda, a destinação de 1% (um por cento) da arrecadação a ser entregue no mês de dezembro e outro 1% (um por cento) no mês julho, conforme o art. 159 da Constituição Federal de 1988.

Assim, Municípios menores, como Lagoa Seca/PB, dependem exageradamente desses repasses devido principalmente à realidade econômica local, incapaz de gerar, por si só, riquezas econômicas suficientes a promover uma arrecadação de receitas tributárias compatível com os encargos financeiros municipais; associada a condutas dos gestores públicos que teimam em conceder renúncias fiscais em excesso; ao deficiente combate à sonegação fiscal e a corrupção nas Administrações Tributárias.

Mesmo em meio a dificuldade na obtenção de dados oficiais que retratem a realidade fiscal e econômica dos Municípios, devido à ausência de fontes precisas de dados públicos, maculando a confiabilidade dos resultados obtidos, conseguimos

obter tais dados através de fontes oficiais, como Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, IBGE e IPEA.

Diante disso, tomando como parâmetro o lapso temporal de 2003 a 2017, o Município de Lagoa Seca arrecadou em impostos o montante de R\$ 5.767.277,29 (cinco milhões, setecentos e sessenta e sete mil, duzentos e setenta e sete reais e vinte e nove centavos), enquanto as transferências constitucionais somaram R\$ 210.903.192,82 (duzentos e dez milhões, novecentos e três mil, cento e noventa e dois reais e oitenta e dois centavos). Esses dados apontam que as receitas de impostos representam apenas 2,73% (dois inteiros e setenta e três centésimos por cento) do total das transferências constitucionais. É evidente a dependência financeira do Município de Lagoa Seca em relação às fontes de financiamento advindas das transferências constitucionais, conforme dados oficiais do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Por sua vez, ante ausência de dados oficiais em relação a indicadores sociais, utilizamos o Produto Interno Bruto (PIB), indicador da realidade econômica do Município de Lagoa Seca - PB, no período de 2002 a 2015, demonstrando um incremento real acumulado, descontado o deflator implícito do período, de 67,68% (sessenta e sete inteiros e sessenta e oito centésimos por cento). Diante desse dado, mesmo com possível crescimento econômico, a arrecadação das receitas próprias do ente se tornou ínfima, conforme demonstrado acima, dependendo, mesmo assim, das fontes de financiamento advindas das transferências constitucionais, segundo dados oficiais do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Assim sendo, chega-se à seguinte conclusão: mesmo em meio à um possível crescimento do Município de Lagoa Seca - PB, demonstrado pela nossa interpretação através da análise do PIB, no período de 2002 a 2015, as receitas de impostos arrecadados por esse ente representam apenas 2,73% (dois inteiros e setenta e três centésimos por cento) do total das transferências constitucionais, tornando-se ínfima, conforme dados oficiais do TCE – PB. Logo, há uma ofensa ao pacto federativo, ante concentração de recursos públicos em maior escala, na União e, em menor proporção, nos Estados-membros, somado ao baixo esforço fiscal do Município na obtenção de receitas próprias, dependendo o ente subnacional de repasses de receitas para o financiamento e execução das suas competências constitucionais.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11.ed.rev.atual e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. “Característicos comuns do federalismo”. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2002.
- BERTI, Flávio de Azambuja. **Direito Tributário e Princípio Federativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13<sup>a</sup>ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1998.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1981. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 08 mai.2016.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10<sup>a</sup>.ed. rev.ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.
- FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 5<sup>a</sup> ed. rev. São Paulo: Saraiva. 2006.
- GOMES, G.M.; MAC DOWEL, M.C.; **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: Ipea, fev.2000. (Texto para Discussão, 706).
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. 42<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 6.ed.rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

PACHECO, M.J.; ABRANTES, L.; ZUCCOLOTTO, R.; LUQUINI, R. **Emendas Constitucionais e Descentralização Fiscal**: Evolução e Interferências na Autonomia Financeira dos Municípios. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 42, p. 180-208, 29 dez. 2017.

PORTELLA, A.A.; JESUS, J.F.; **Federalismo fiscal e descentralização administrativa**: a deficiência de autonomia dos municípios do baixo sul da Bahia na promoção de ações de saúde. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Cidade, 2018.

PRADO, Sergio. **Transferências fiscais no Brasil**: o lado esquecido da reforma tributária. Política fiscal e desenvolvimento no Brasil/ organização: Márcio Percival Alves Pinto, Geraldo Biasoto Júnior. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

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

SUZART, J.A; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D.; **Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais**: um estudo exploratório com os Municípios brasileiros. São Paulo: AASA, v.11, n. 1, p. 127-145, jan./abr. 2018.

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa**. Fortaleza: UNICE – Ensino Superior, 2006. Apostila.

UCKMAR, Vitor. **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. Tradução de Marco Aurélio Greco. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projeto e relatórios de pesquisa em administração**. 16.e.d. São Paulo: Atlas. 2016.