



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

ARNALDO OLIVEIRA DA SILVA NÉTO

**UM ESTUDO DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS
MUNICÍPIOS PARAIBANOS**

**CAMPINA GRANDE
2019**

ARNALDO OLIVEIRA DA SILVA NÉTO

**UM ESTUDO DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS
MUNICÍPIOS PARAIBANOS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) 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 Financeiro.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Cynara de Barros Costa.

**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.

S586e Silva Neto, Amaldo Oliveira da.
Um estudo da sustentabilidade financeira de pequenos municípios paraibanos [manuscrito] / Amaldo Oliveira da Silva Neto. - 2019.
33 p. : il. colorido.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2019.
"Orientação : Profa. Dra. Cynara de Barros Costa, Departamento de Direito Público - CCJ."
1. Direito Financeiro. 2. Receitas Públicas. 3. Receitas Públicas Municipais. I. Título
21. ed. CDD 343.032

ARNALDO OLIVEIRA DA SILVA NÉTO

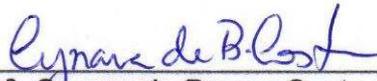
UM ESTUDO DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS
MUNICÍPIOS PARAIBANOS

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

Área de concentração: Direito Financeiro.

Aprovada em: 14 / 06 / 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Cynara de Barros Costa (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.^a Me. Herleide Herculario Delgado
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Anderson Wilson Sampaio Santos
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	05
2	O MUNICÍPIO NA HISTÓRIA E SUA NATUREZA JURÍDICA	06
3	SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS	07
4	CRITÉRIOS DE ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS	09
5	RECEITAS PÚBLICAS	11
5.1	RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS	11
5.2	RECEITAS TRANSFERIDAS	13
	<i>5.2.1 Transferências constitucionais</i>	13
	<i>5.2.2 Transferências legais</i>	14
6	DESPEAS PÚBLICAS	15
7	AVALIAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS	16
7.1	SÃO VICENTE DO SERIDÓ	16
7.2	IMACULADA	19
7.3	SALGADINHO	21
7.4	SÃO JOSÉ DE CAIANA	24
7.5	MANAÍRA	27
8	CONCLUSÃO	29
	REFERÊNCIAS	32

UM ESTUDO DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

UN ESTUDIO DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE PEQUEÑOS MUNICIPIOS PARAIBANOS

Arnaldo Oliveira da Silva Néto¹

RESUMO

Este artigo tem como principal objetivo estudar a situação financeira de cinco Municípios do Estado da Paraíba, para, assim, avaliar a sustentabilidade financeira, em sentido *lato*, dos pequenos Municípios paraibanos. Para a pesquisa, foi utilizado o método indutivo, com o auxílio dos métodos de procedimento bibliográfico, documental, histórico e estatístico. Com os resultados obtidos através do estudo das receitas, despesas e folha de pessoal dos Municípios, foi possível realizar uma reflexão crítica sobre o cenário financeiro das pequenas cidades da Paraíba, em um momento delicado da economia brasileira, que enfrenta um colapso fiscal.

Palavras-chave: Orçamento. Sustentabilidade financeira. Pequenos Municípios. Estado da Paraíba.

RESUMEN

Este artículo tiene como principal objetivo estudiar la situación financiera de cinco Municipios del Estado de la Paraíba, para, así, evaluar la sostenibilidad financiera, en sentido *lato*, de los pequeños Municipios paraibanos. Para la investigación, se utilizó el método inductivo, con la ayuda de los métodos de procedimiento bibliográfico, documental, histórico y estadístico. Con los resultados obtenidos a través del estudio de los ingresos, gastos y de la cantidad de empleados públicos de los Municipios, fue posible realizar una reflexión crítica sobre el escenario financiero de las pequeñas ciudades de la Paraíba, en un momento delicado de la economía brasileña, que enfrenta un colapso fiscal.

Palabras clave: Presupuesto. Sostenibilidad financiera. Pequeños Municipios. Estado de la Paraíba.

¹ Aluno de graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I.
E-mail: arnaldo.oliveira92@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é composta pela União, 26 estados e 5 570 municípios². O município mais populoso, São Paulo-SP, registrou 12 176 866 milhões de habitantes em 2018, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e 21,5 milhões de habitantes em sua Região Metropolitana. Do lado oposto, o município menos populoso, Serra da Saudade, localizado no centro-oeste de Minas Gerais, registrou apenas 786 habitantes. No contexto paraibano, o Estado é dividido em 223 municípios e possui aproximadamente quatro milhões de habitantes, pelas estimativas de 2018, o que resulta em uma média de 17 937 habitantes por município. Entretanto, a maior parcela dessa população está concentrada nos grandes centros urbanos suas extensões metropolitanas, como João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita e Bayeux.

Dada concentração urbana nos grandes centros urbanos, a atratividade econômica do Estado da Paraíba se restringe as metrópoles e outras grandes cidades. Entretanto, persiste uma grande quantidade de municípios pouco populosos, sem capacidade de atrair importantes investimentos privados oportunos para o impulsionamento do desenvolvimento regional. Com essa observação, o Direito Financeiro e o Estado podem oferecer respostas acerca da necessidade de manutenção de centenas de municípios pequenos, através de uma análise lógica da sustentabilidade financeira desses entes que estão alheios ao desenvolvimento nacional. Esse é o principal objetivo que orienta este artigo, a identificação de um nível de sustentabilidade, em sentido *lato*, das finanças dos pequenos Municípios do Estado, utilizando as fontes das receitas públicas, de forma comparativa entre as modalidades transferida e própria, e da avaliação das despesas públicas discricionárias, aquelas que expressam a vontade política dos gestores, caracterizadas, principalmente, nas despesas com a folha de pessoal.

Como abordagem desta pesquisa, foi utilizado o método indutivo, pois a partir de premissas particulares clássicas, que no caso é o levantamento das finanças públicas de cinco pequenos Municípios selecionados, através de um critério imparcial, foi possível obter uma conclusão generalizante em relação às outras pequenas cidades que se encaixam nas mesmas características dos Municípios estudados. Quanto aos métodos de procedimento, aplicados em procedimentos específicos na elaboração deste trabalho, foram utilizados os métodos histórico, através de um breve resgate histórico da criação e situação jurídica dos Municípios, além do papel desempenhado pelas antigas oligarquias no interesse local, estatístico, através da demonstração de uma realidade financeira e econômica complexa, mediante uma descrição quantitativa, bibliográfico e documental, mediante a colheita de definições doutrinárias e dados orçamentários públicos disponíveis, respectivamente.

Os resultados obtidos proporcionaram fundamentos para uma crítica a responsabilidade financeira e administrativa dos pequenos Municípios da Paraíba, considerando a perspectiva história e política do Estado. A sustentabilidade financeira desses Municípios reflete em sua capacidade de desenvolvimento, estímulo econômico e proporção de qualidade de vida aos seus moradores, pois, se um ente municipal possui uma base arrecadatória diversificada, ele poderá dispor de mais recursos para a prestação de serviços públicos em seu território e para a realização de investimentos de interesse socioeconômico. Entretanto, se o ente

² **IBGE CIDADES**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 03 de junho de 2019.

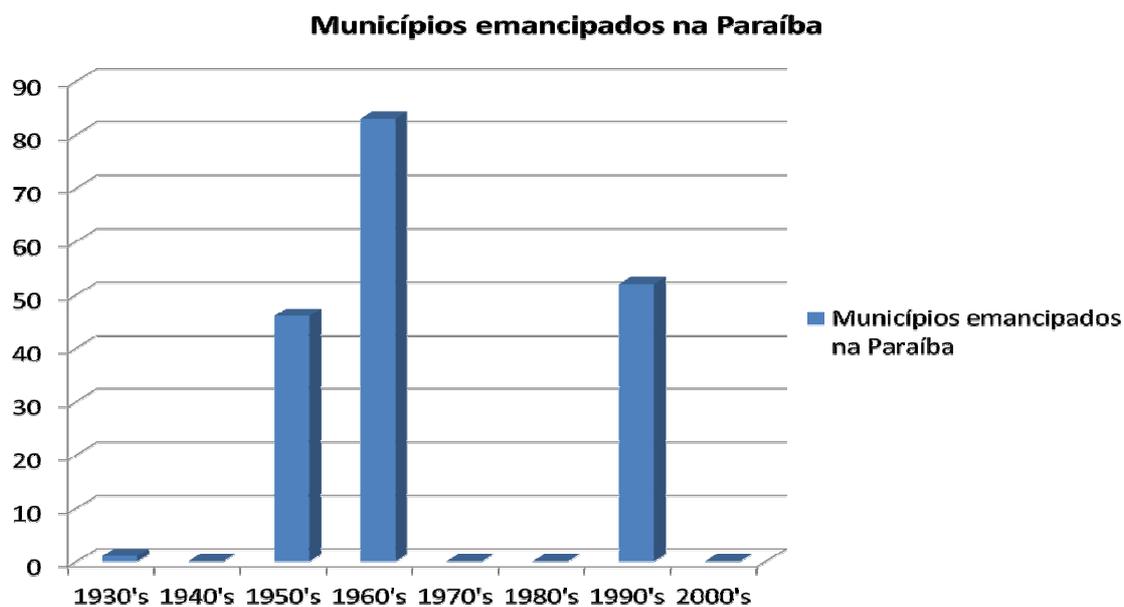
federativo possui uma base de arrecadação de receitas estandardizada, e uma grande parcela das receitas é destinada à manutenção da máquina administrativa, a população local terá menos acesso aos serviços públicos e estará submetida às vontades políticas, daqueles que controlam a máquina burocrática estatal.

2 O MUNICÍPIO NA HISTÓRIA E SUA NATUREZA JURÍDICA

O Município, como ente da Federação, possui atribuições para a prestação de serviços públicos e competência exclusiva para arrecadação de alguns tributos, definidos na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, assim como a União e o Estado. Como menor subdivisão administrativa nacional, o Município é considerado o ente mais próximo do dia-a-dia dos cidadãos. Apesar de sua importância, o Município possui *status* jurídico conflituoso ao longo da história do Brasil. No período colonial e imperial, os poderes centrais do Império Colonial Português e do Império do Brasil decidiam a respeito da elevação de categoria das subdivisões nacionais, de forma discricionária. Com a evolução do positivismo jurídico no Estado Brasileiro, as Constituições Republicanas passaram a definir o formato federativo do Brasil e sua estrutura. A Constituição Federal de 1988 inovou ao elevar os Municípios à categoria de ente federativo. Essa inovação gerou debates entre os três poderes da República, acerca da recepção dos municípios criados através de critérios diversos daqueles apresentados na atual Constituição. A solução jurídica foi imposta através da Emenda Constitucional nº 57, de 2008, que convalidou os atos de criação de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

No período entre a Constituição Federal de 1946, de origem democrática, e a Constituição Federal de 1967, de origem autoritária, foram criados 129 municípios, apenas no Estado da Paraíba³, mais da metade dos que existem atualmente foram criados nesse período. Após a outorga da Constituição Federal de 1967, foi publicada a Lei Complementar Nº 1, de 1967, que regulamentava a criação de Municípios. A Lei estabeleceu critérios rígidos para a criação de novos Municípios. Enquanto durou a Constituição Federal de 1967, nenhum Município foi criado na Paraíba. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu um novo *boom* de criação de Municípios, na primeira metade da década de 1990, 52 Municípios foram criados na Paraíba, como ilustrado no gráfico seguinte:

³ Assembleia Legislativa da Paraíba. **Emancipação dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.al.pb.leg.br/espaco-do-cidadao/emancipacao-dos-municipios>>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

Gráfico 1 – Número de municípios emancipados no Estado da Paraíba por década.

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio da Assembleia Legislativa da Paraíba (2019).

O mesmo fenômeno se repetiu em outros Estados do Brasil, pois a criação dos Municípios era uma atribuição conferida às Assembleias Legislativas dos Estados. Considerado esse descontrole, que traria sérias consequências às finanças públicas, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 15, em 1996, que modificou a redação do Art. 18, §4º, da Constituição, impondo um importante instrumento como critério para a criação de um novo Município, o Estudo de Viabilidade Municipal, não apenas exigindo a mera aprovação na Assembleia Legislativa do Estado, como a redação original sugeria. Entretanto, o dispositivo é um exemplo de norma constitucional de eficácia limitada, necessitando de Lei infraconstitucional para regulamentá-la. Essa Lei Complementar ainda não existe, mesmo após julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão nº 3.682⁴, na qual o Supremo Tribunal Federal determinou que o Congresso Nacional editasse a Lei Complementar, para romper com o estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Passados 11 anos da ADIn, nenhuma Lei Complementar que regulamentasse o §4º, do Art. 18, da Constituição, foi publicada. Projetos de LC sobre o tema foram discutidos na Câmara e no Senado, porém, nenhum obteve êxito. Atualmente, tramita em regime de urgência, na Câmara dos Deputados, o PLP 137/2015, a nova tentativa do Poder Legislativo de regulamentar o referido dispositivo constitucional, porém, a proposta ainda não foi debatida no Plenário.

3 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

Sustentabilidade, como conceito, é a qualidade, característica ou condição de sustentável. “Sustentável”, por sua vez, é aquilo que se pode sustentar⁵. No plano financeiro, tanto no meio empresarial, quanto no âmbito estatal, a sustentabilidade

⁴ Brasil. **ADI 3.682**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-5-2007, P, DJ de 6-9-2007.

⁵ MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/sustent%C3%A1vel/>>. Acesso em: 29 de abril de 2019.

norteia as relações econômicas, pois os recursos financeiros são finitos. Prova disso são os diversos registros históricos de países com hiperinflação e desvalorização de moeda, após impressão desenfreada de papel-moeda.

“A economia é a ciência da escassez”, a expressão é muito ouvida nos meios acadêmico, político e no mercado financeiro. Para obter o superávit financeiro, a fórmula é única: o valor das receitas deve ser igual ou superior ao das despesas. Caso isso não ocorra, o ente privado ou público obterá déficit. Para os entes privados, como empresas privadas e associações, o controle financeiro, que deve obter superávits, é a condição para sua sobrevivência. Para os entes federativos, União, Estados e Municípios, não há a possibilidade de serem extintos pela falência, restando apenas a possibilidade de punir os maus gestores e realizar manobras de contenção das contas públicas.

Para evitar a insolvência dos entes federativos e a má administração das finanças públicas, foi sancionada, no ano de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101/2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A referida lei se tornou a principal fonte de orientação da gestão pública, no tocante à administração de recursos públicos, passível de sanções proferidas pelos Tribunais de Contas. O art. 1º, § 1º, da L.C. 101/2000 já preceitua os princípios nos quais a gestão fiscal obedecerá:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Como observado, o dispositivo estabelece um pressuposto, que vinculará a gestão fiscal dos entes federativos, acerca da responsabilidade fiscal. A suposição resulta na sustentabilidade financeira dos entes federativos, desde que obedecidos os critérios e diretrizes estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas Leis Orçamentárias.

Na ótica do Direito Financeiro, a sustentabilidade financeira é uma opção a ser feita pelos agentes políticos, ressaltando que fatores adversos de difícil previsibilidade, como desastres naturais, cenário internacional instável, podem alterar o que foi planejado. Essa opção se dá através da atividade financeira do Estado, como nos ensina HARADA (2016, p. 43):

Podemos conceituar a atividade financeira do Estado como sendo a atuação estatal voltada para obter, gerir, e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum.

Em relação aos municípios, como menor ente da Federação, sua atuação estatal deve ser voltada às necessidades locais, pois o dia-a-dia dos cidadãos acontece nas cidades. Devido a isso, a Constituição Federal de 1988, em seu Art.

30, atribuiu competências relacionadas ao interesse local ao ente que está mais próximo dos cidadãos⁶.

O interesse local traz consigo as necessidades de uma população carente de serviços públicos. Porém, ao ser criado, um município necessita de uma estrutura administrativa e burocrática, que não oferta serviços públicos. Trata-se da prefeitura municipal, suas secretarias e outros órgãos da administração direta e indireta, e da câmara de vereadores. Para manter a estrutura administrativa e prestar os serviços públicos que a Constituição atribuiu aos municípios, são necessários recursos públicos, que podem ser resultante de diversas fontes. A primeira fonte advém das riquezas e fatos econômicos gerados no próprio município, e que ele possui competência de instituir o tributo, como por exemplo, os serviços e a propriedade territorial em área urbana. A segunda fonte advém de transferências financeiras provenientes da União e do Estado onde o Município está localizado. Esta, por sua vez, é decorrente do pacto federativo. Ressalta-se que existem outros tipos de receitas, porém, são pouco significativas no resultado do montante de recursos arrecadados.

Em primeira análise, sem adentrar no mérito das despesas públicas dos municípios, e a forma como eles despendem os recursos, pode-se detectar o grau de dependência e falta de autonomia financeira de um Município, analisando a relação entre suas receitas tributárias próprias, aquelas em que o ente possui atribuição para arrecadar, e o valor de receitas transferidas pela União e pelo Estado. Se o montante das receitas transferidas é consideravelmente maior que o valor arrecadado pelo Município através de seus impostos, nota-se que há dependência financeira e inviabilidade do Município.

4 CRITÉRIOS DE ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS

As regiões metropolitanas da Paraíba concentram a maior parcela da população e da atividade econômica do Estado. Como característica marcante, elas são compostas por uma cidade-sede, aquela que possui alta concentração de prestação de serviços, geração de empregos e capacidade de polarização, e as cidades-dormitório, que são aquelas polarizadas pela cidade-sede, sujeitas às expansões econômica e urbana das cidades conurbadas. Ainda que a cidade tenha um pequeno porte, quando comparada com as demais cidades da Região metropolitana que faz parte, ela estará sujeita as dinâmicas de uma metrópole.

⁶ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Como exemplos, os municípios de Massaranduba, localizado na Região Metropolitana de Campina Grande, criada pela Lei Complementar Estadual da Paraíba nº 92/2009, e Conde, localizado na Região Metropolitana de João Pessoa, criada pela Lei Complementar Estadual da Paraíba nº 59/2003, apesar de possuírem uma pequena população estimada para 2018, 13.742 e 24.323 habitantes⁷, respectivamente, possuem uma perspectiva de desenvolvimento excepcional, em relação a pequenos Municípios que não compõem uma Região Metropolitana.

Massaranduba, de apenas 13.742 habitantes, foi o Município escolhido pelo Grupo Rocha Engenharia, para receber o grande loteamento Vila Maria da Luz. A localização privilegiada do empreendimento, próximo à mancha urbana de Campina Grande e as vantagens de uma legislação municipal branda, em relação ao ordenamento urbano, foram fatores decisivos para a escolha da localidade. O benefício de ser um Município que compõe a Região Metropolitana de Campina Grande se torna nítido para Massaranduba, ao ser capaz de receber um grande loteamento residencial, que pode elevar consideravelmente a arrecadação tributária do Imposto Predial e Territorial Urbano do Município, além de dinamizar a economia local. Situação similar vivencia o Município do Conde, de 24.323 habitantes. A proximidade com a capital João Pessoa lhe rendeu uma grande atratividade empresarial, principalmente dos setores industrial e de distribuição de mercadorias, que ali se instalaram. Compor uma Região Metropolitana de 1 milhão e 266 mil habitantes, junto com outros 11 municípios, dá características especiais ao Município do Conde, que alcançou, em 2016, Produto Interno Bruto *per capita*, que é o resultado da soma das riquezas produzidas, dividida pela população, de R\$ 24.305,29, valor levemente superior ao registrado pela capital estadual, que foi de R\$ 23.345,93.

Como exposto, as condições excepcionais dos pequenos municípios, que fazem parte de uma Região Metropolitana, os tornam prejudiciais para um estudo que adota o método indutivo em sua pesquisa. A janela de oportunidades que aqueles municípios possuem é capaz de alterar substancialmente seus indicadores financeiros em um curto espaço de tempo. Situação semelhante não se repete na grande parcela dos pequenos municípios da Paraíba, que não estão agregados a uma Região Metropolitana. Assim, pelo motivo apresentado, os Municípios que compõem as Regiões Metropolitanas de Campina Grande e de João Pessoa foram excluídos do rol de Municípios a serem avaliados.

Além do critério metropolitano, outro critério excludente foi utilizado na pesquisa. Trata-se de um critério estritamente econômico, baseado no PIB *per capita*. A importância desse critério no estudo se dá em decorrência dos “casos de sorte”, quando um município pouco populoso, possui uma abundante fonte econômica originada nos setores primário ou secundário, que altera substancialmente seus indicadores financeiros. No Brasil, existem alguns municípios que se enquadram na situação. Como Selvíria, município do Mato Grosso do Sul, que possui aproximadamente 6.515 habitantes, mas seu PIB *per capita* foi de R\$ 306.138,63, em 2016⁸, fruto da geração de energia hidrelétrica no território do município, o que lhe rende *royalties* anualmente. Outro caso excepcional, é o da cidade de Triunfo, no interior do Rio Grande do Sul, o município possui uma população estimada de 29.207 habitantes, e ostentou um PIB *per capita* de R\$

⁷ **IBGE CIDADES**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/massaranduba/panorama>> e <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/conde/panorama>>. Acesso em: 26 de maio de 2019.

⁸ **IBGE CIDADES**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/selviria/panorama>>. Acesso em: 26 de maio de 2019.

289.932,05 em 2016⁹, em razão de um grande complexo petroquímico sediado no município.

Considerando os dois critérios excludentes, o metropolitano e o econômico, a escolha dos municípios estudados foi o resultado da seleção dos cinco menores indicadores do PIB *per capita* registrados no Estado da Paraíba, na pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual, no ano de 2016, que são eles: São Vicente do Seridó, Imaculada, Salgadinho, São José de Caiana e Manaíra. Foi optado pelos cinco últimos colocados no *ranking* do PIB per capita da Paraíba para manter as premissas particulares clássicas e imparciais, e, assim, obter resultados universais que possam ser atribuídos aos demais municípios.

5 RECEITAS PÚBLICAS

As receitas públicas são aqueles ingressos financeiros que passam a integrar, definitivamente, o patrimônio do Estado. Diferencia-se das entradas públicas, porque esta classificação também abrange as entradas financeiras provisórias, como os empréstimos contraídos pelo Estado, por exemplo. BALEEIRO (1997, p.125) conceitua as receitas públicas como sendo “*a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo, vem a crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo*”.

Seguindo a classificação de ABRAHAM (2017, p. 80), as receitas podem se originar, em relação à sua origem, a partir: a) do patrimônio do Estado: nesta classificação, o Estado explora economicamente seu patrimônio, tal como imóveis, reserva de minérios, petróleo e gás, serviços comerciais, entre outros; b) do patrimônio do particular: nesta hipótese, o Estado utiliza seu poder de império para estabelecer tributos, taxas e multas, além de aceitar doações, heranças vacantes e legados, de entes privados; c) das transferências intergovernamentais: os entes federados recebem transferências financeiras do ente superior, como forma de repartição dos recursos arrecadados, ou cooperam entre si, para certas finalidades e; d) dos ingressos temporários: o Estado contrai empréstimos, solicita ao Poder Legislativo à antecipação de receitas, etc.

Para os fins desta pesquisa, foram avaliadas as receitas de origem do patrimônio do particular, as tributárias especificamente, por demonstrarem a capacidade de riqueza local, e das originadas nas transferências intergovernamentais, frutos do pacto federativo. Esses dois tipos de receitas são as maiores e principais fontes de recursos dos Estados e dos Municípios.

5.1 RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS

As receitas tributárias são um tipo de receita derivada, resultado do *jus imperii* do Estado. É, atualmente, a principal fonte de receita pública¹⁰. Está amparada e conceituada no Código Tributário Nacional (CTN) - Lei N° 5.172/66, em seu art. 3°:

Art. 3° Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito,

⁹ **IBGE CIDADES**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/triunfo/panorama>>. Acesso em: 26 de maio de 2019.

¹⁰ H. VILLEGAS. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975, p.9.

instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

O Código Tributário também define os três tipos de tributos: “Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.” O objeto de estudo da pesquisa, são os impostos municipais, dentre as três espécies de tributos, pois eles constituem a maior parcela dos recursos arrecadados pelos Municípios. Além dessa característica, os impostos são os únicos tributos que não possuem destinação certa, criada na lei que o institui. Ou seja, o montante arrecadado através das contribuições de melhoria e das taxas instituídas pelo Município, possui destinação predeterminada em lei, o Estado se compromete a realizar uma contraprestação em serviços ou obras, como a coleta de lixo, que pode ser instituída por taxa, ou a reforma de um passeio público, que gere valorização dos imóveis ao redor, poderá ser instituída uma contribuição de melhoria para aquela finalidade. Já os valores arrecadados pelos impostos não possuem destinação preconcebida, caberá às leis orçamentárias e a discricionariedade dos gestores públicos, as alocar. O CTN, assim, define imposto: “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Os impostos de competência dos Municípios são: a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)¹¹; b) Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)¹² e; c) Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter vivos (ITBI)¹³.

As características dos fatos geradores dos impostos de competência dos municípios desfavorecem as pequenas cidades. No caso do IPTU, o mercado imobiliário daqueles municípios é limitado, por predominar as tradições interioranas de núcleos familiares numerosos vivendo em um único imóvel, e a ausência de empresas do ramo da construção civil e incorporadoras. No ISS, a prestação de serviços também se encontra limitada, prevalecendo a informalidade. Além disso, as grandes cidades paraibanas polarizam a prestação de serviços, sendo mais atrativas para os consumidores das cidades menores, por encontrarem serviços especializados e de qualidade em uma única cidade. O ITBI encontra impeditivos na informalidade que prevalece nos pequenos municípios, onde a maior parte dos cidadãos solucionam suas demandas no “boca a boca”.

Além dos fatores citados, para o município arrecadar recursos através dos impostos de sua competência, a Câmara de Vereadores precisa instituir, através de lei orgânica, os impostos, obedecendo ao princípio da legalidade. A maior parte dos municípios, como será mostrado no tópico 4, abdicam dos impostos de sua competência, ao não os instituir. Isso demonstra ainda mais a irresponsabilidade

¹¹ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

¹² BRASIL. **Lei Complementar nº 116/2003**. Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

¹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: (...) 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.

fiscal e falta de preocupação com a arrecadação de recursos para serem aplicados nos serviços públicos, ante as generosas transferências intergovernamentais.

5.2 RECEITAS TRANSFERIDAS

Em uma Federação, a cooperação financeira entre seus entes federados é uma condição fundamental para sua existência, para que, assim, exista benefício mútuo entre eles e redução das desigualdades regionais. Essa cooperação financeira se dá através das transferências intergovernamentais, que é conceituada por ABRAHAM (2017, p. 90):

As transferências intergovernamentais são repasses financeiros entre diferentes esferas de governo, obrigatórios ou voluntários, com fundamento constitucional, legal ou contratual, com a finalidade de permitir que os entes subnacionais possam exercer suas atribuições adequadamente, seja a partir do reequilíbrio fiscal entre rendas e encargos, seja para a realização de atividades específicas e determinadas.

Importante destacar que as transferências intergovernamentais sempre ocorrerão do ente nacional para os entes estaduais e municipais e do ente estadual para os entes municipais, nunca o inverso. Essa é uma característica típica da Federação Brasileira, cujo seus recursos e poder de decisão política são concentrados nas “mãos” da União.

Existem transferências obrigatórias, que são aquelas decorrentes de ordem constitucional e legal, nas quais o ente nacional ou regional é obrigado a repassar parcela da sua arrecadação para o ente regional ou local. As transferências voluntárias derivam de acordo de vontades entre os entes, são de natureza discricionária. Os contratos se encaixam nesse tipo de transferência, possuem natureza de cooperação.

5.2.1 Transferências constitucionais

As transferências financeiras constitucionais são compulsórias e estão definidas nos arts. 157 ao 162, da Constituição Federal. Possuem duas maneiras de ser realizadas. A primeira é a transferência ente-ente (arts. 157 e 158, CF): nessa forma, a Constituição estabelece a quota-parte dos impostos federais que pertencem aos Estados e aos Municípios e a dos impostos estaduais que pertencem aos Municípios. A segunda maneira de transferência se dá através dos Fundos Constitucionais (modalidade ente-fundo): o Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Nos Fundos de Participação, as alíquotas de distribuição dos recursos serão distintas, através de uma base de cálculo, e estabelecidas em Lei Complementar, com o objetivo de reduzir as desigualdades entre os municípios. Nos Fundos de Financiamento regionais, as alíquotas são definidas na própria Constituição.

O Fundo de Participação dos Municípios é instituído pelo art. 159, I, b, da Constituição Federal, é composto por 22,5% do valor arrecadado do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), mais 1% do valor a ser entregue no primeiro decênio do mês de julho de cada ano. A transferência dos recursos arrecadados para os Municípios é baseada em alíquotas distintas, que

levam em consideração a população e a renda *per capita* municipal. Essas alíquotas estão regulamentadas na Lei Complementar nº 62/1989 e no Decreto-Lei nº 1.881/1981.

O Fundo de Participação dos Estados é instituído pelo art. 159, I, a, da Constituição Federal, é composto por 21,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI. A distribuição desses recursos obedece ao coeficiente individual de participação resultante do produto do fator representativo da população de cada Estado. Esse cálculo é realizado anualmente pelo Tribunal de Contas da União, utilizando os indicadores populacionais e de renda *per capita* dos Estados. Entretanto, esse método é recente. Antes do ano de 2013, os coeficientes eram estabelecidos pelo art. 2º da Lei Complementar nº 62/1989, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no ano de 2010. A decisão do Tribunal foi provocada por Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹⁴, ajuizadas por governadores de quatro Estados, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul, sob o fundamento que a Lei Complementar que estabelecia as alíquotas foi criada em um contexto socioeconômico distinto do existente nos anos finais da década de 2000 e, dessa forma, a orientação constitucional de redução das desigualdades regionais estaria sendo prejudicada pela desatualização legislativa.

Ao longo dos anos de existência da Constituição Federal de 1988, diversas Emendas Constitucionais que alteram as alíquotas de transferência financeira intergovernamentais foram promulgadas. Talvez seja o tema mais alvo de Emendas à Constituição, devido à característica excepcional da Federação Brasileira, que admite os Municípios como entes federados. Os legisladores recebem grande apoio dos movimentos municipalistas e enfrentam o *lobby* da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional dos Municípios (CNM), para aumentarem a distribuição de recursos da União e dos Estados para os Municípios, causando uma “colcha de retalhos” na Constituição e tornando o sistema tributário e financeiro do país ainda mais complicado e de difícil compreensão, que até o momento da elaboração deste artigo, não foi reformado.

5.2.2 Transferências legais

As transferências legais são criadas por lei infraconstitucional, com ativa participação do Poder Executivo, que deve estabelecer a fonte dos recursos a serem utilizados e a destinação específica destes recursos. Portanto, não possuem natureza discricionária, como a maior parte das transferências constitucionais intergovernamentais. Assim, as transferências legais se caracterizam pelo limitado espaço decisório dos entes que recebem os recursos transferidos, se aplicam, em geral, através de fundos especiais, de forma setorial, ou através de compensação de recursos arrecadados pela União, na forma de *royalties*, como nos casos dos *royalties* do pré-sal e da mineração.

Como exemplo de transferência legais, o Fundo Nacional de Saúde (FNS)¹⁵ que é considerado um fundo federal especial responsável pela gestão financeira dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Possui, além da competência de financiar as despesas correntes e de capital do Ministério da Saúde, de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, integrantes do SUS, a atribuição de transferir recursos para os Estados, Distrito Federal e Municípios, para

¹⁴ ADIn nº 875/RS; ADIn nº 1.987/MT e GO; ADIn nº 2.727/MS e; ADIn nº 3.243/MT.

¹⁵ Instituído pelo Decreto nº 64.867/1969, reorganizado pelo Decreto nº 806/1993, e reestruturado pelo Decreto nº 3.774/2001.

que esses entes realizem ações e serviços de saúde, bem como investimentos na rede de serviços e na cobertura assistencial e hospitalar, no âmbito do SUS. A Lei nº 8.142/1990 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Portanto, por ser uma transferência intergovernamental definida em lei infraconstitucional, a atuação federativa do FNS é um exemplo de modalidade de transferência legal.

6 DESPESAS PÚBLICAS

Despesas públicas são os gastos financeiros do Estado para a realização de seus fins, objetivando o atendimento do interesse público. Para BALEEIRO (1997, p. 73) a despesa pública “designa o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos”. As despesas públicas possuem um aspecto político, na medida em que a permissão para sua realização se dá através de leis orçamentárias elaboradas por uma casa legislativa. Entretanto, o espaço discricionário da autoridade executiva para dar uma finalidade às receitas públicas, de acordo com seu plano de governo, é cada vez mais restrito. A Constituição Federal estabelece alguns percentuais mínimos das receitas públicas que devem ter destino específico: a) emendas parlamentares individuais, no valor de 1,2%, sendo que metade do valor será destinada a serviços públicos de saúde (CF, Art. 166, §9º); b) na saúde, a União destinará 15% ou mais da receita corrente líquida, e os Estados e Municípios, o produto determinado pela EC nº 29/2000 (CF, Art. 198, §2º) e; c) na educação, a União destinará no mínimo 18% das receitas tributárias, e os Estados e Municípios, no mínimo 25% (CF, Art. 212). Além dos percentuais mínimos obrigatórios do orçamento que devem ser aplicados em alguns setores, a Emenda Constitucional nº 95/2016, a “Emenda do Teto dos Gastos Públicos”, limitou ainda mais o espaço político decisório das Leis Orçamentárias, pois os 20 exercícios financeiros consecutivos à EC nº 95/2016 deverão respeitar a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior à Lei Orçamentária Anual.

Quanto à principal classificação das despesas públicas, dada pela Lei nº 4.320/1964, elas podem ser: a) despesas correntes, subdividida em despesas de custeio ou transferências correntes e; despesas de capital, subdividida em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Para a análise da situação financeira de um Município, as despesas correntes se destacam, pois se caracterizam por serem rotineiras, previsíveis e contínuas, destinadas, por exemplo, a manutenção da máquina administrativa, pagamento de salário de servidores ativos e inativos, pagamento de juros da dívida, etc. Avaliando as despesas correntes, especificamente aquela relativa à remuneração de funcionários públicos, classificada como despesa de custeio, é possível identificar à perspectiva de responsabilidade fiscal dos gestores do Município, no tocante a modalidade de contratação do funcionário público. Se a contratação é de forma efetiva, através de concurso de provas e títulos, existe uma perspectiva de continuidade na prestação dos serviços públicos e comprometimento com a impessoalidade e não interferência política na administração pública, se uma parcela considerável das contratações se dá através de contratos por excepcional interesse público ou por cargos comissionados, há uma demonstração de instabilidade na prestação dos serviços públicos e possibilidade dessas contratações terem caráter político, de agrado às bases eleitorais dos gestores.

Com a emancipação de um Município, são criadas novas despesas com folha de pessoal, pois o novo ente necessita de uma estrutura administrativa e organizacional para se estruturar. Essa mudança, que gera mais despesas ao Estado, sem contraprestação social, se repetiu centenas de vezes ao longo dos últimos 100 anos, como posto na Introdução. Novos cargos públicos são disponibilizados nas mãos dos prefeitos, vereadores, e outros importantes dirigentes, após a criação de novos Municípios. Esse é um importante instrumento de conquista de votos, considerando a falta de expectativa econômica da população, demonstrada nos baixos indicadores de renda *per capita*, que enxerga nos cargos comissionados e por excepcional interesse público, oferecidos, uma saída para o desalento e desemprego, em troca de apoio eleitoral.

7 AVALIAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

O cálculo de dependência municipal das transferências financeiras da União e do Estado foi realizado utilizando os indicadores das receitas correntes de cada Município selecionado, através da relação percentual entre as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços, e as transferências correntes, também chamadas de receitas transferidas. Este cálculo demonstrará a fonte das receitas correntes do Município, em formato de porcentagem, ilustrando as diferenças entre as receitas próprias (tributárias) e as receitas derivadas (transferências correntes). A fórmula matemática utilizada no levantamento percentual foi $X = \frac{RC}{T} \cdot 100\%$, sendo: “X” o valor percentual a ser descoberto, “RC” o valor do tipo da receita corrente selecionado e “T” o valor total das receitas correntes.

Também foi levantado o valor bruto total das despesas pagas pelo Município, com destaque, através de gráfico, a folha de pessoal por tipo de vínculo, para que seja possível uma avaliação crítica do uso da máquina administrativa e cargos públicos.

O período avaliado foi o exercício fiscal de 2018, ano marcado por uma profunda crise fiscal e estagnação econômica do país¹⁶. Nos subitens seguintes, serão apresentados os valores brutos totais de cada modalidade de receita corrente, dos Municípios selecionados, e logo após, um gráfico ilustrará a proporção das fontes de receitas daquele Município.

7.1 SÃO VICENTE DO SERIDÓ

O município de São Vicente do Seridó está localizado na região do Seridó Paraibano, foi fundado em 1961. Com uma população estimada de 10.728 habitantes em 2018, apenas 535 (4,9%) do total de seus habitantes se encontravam com uma ocupação, e dentre os ocupados, 441 trabalhavam no serviço público municipal. Possuía, em 2016, o menor PIB *per capita* do Estado da Paraíba, R\$ 5.739,01¹⁷. Abaixo, serão apresentados dados acerca da situação financeira do município.

¹⁶ CALEIRO, João Pedro. PIB do Brasil cresceu 1,1%, em 2018, o mesmo ritmo do ano anterior.

Exame. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/pib-do-brasil-cresceu-11-em-2018-o-mesmo-ritmo-do-ano-anterior/>>. Acesso em: 16 de maio de 2019.

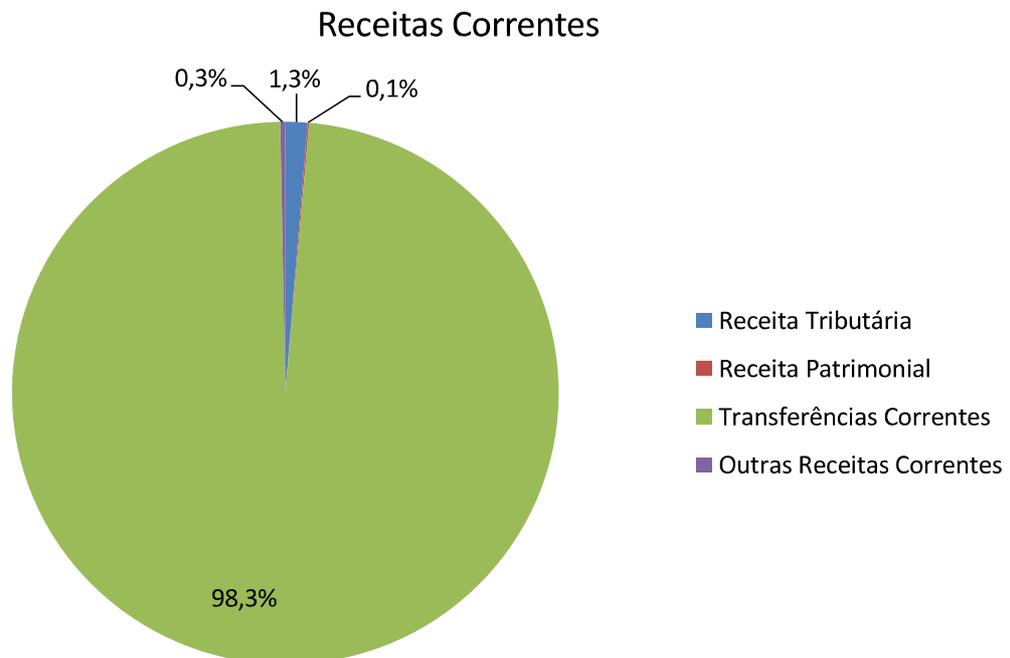
¹⁷ **IBGE CIDADES.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/sao-vicente-do-serido/panorama>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

Tabela 1 – Valores das receitas correntes do município de São Vicente do Seridó no ano de 2018.

RECEITA CORRENTE	VALOR (R\$)
Receita Tributária	268.952,90
Receita de Contribuições	0,00
Receita Patrimonial	26.084,29
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	20.792.103,24
Outras Receitas Correntes	58.798,53
TOTAL	21.145.938,96

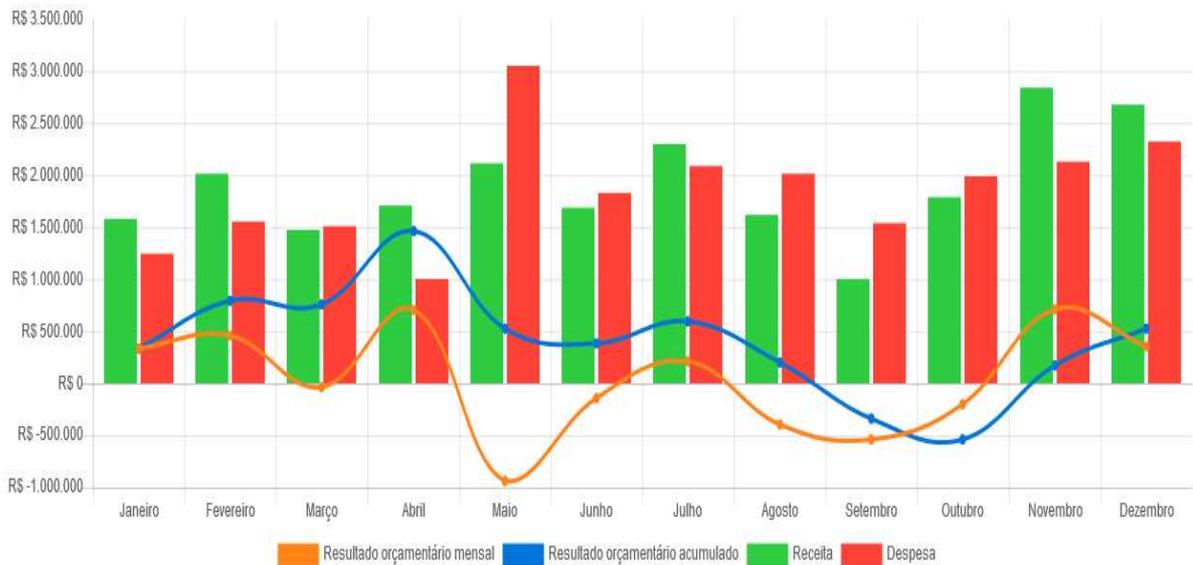
Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 2 – Valores percentuais correspondentes às receitas correntes do município de São Vicente do Seridó no ano de 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 3 - Relação mensal entre as receitas e despesas de São Vicente do Seridó no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 4 - Proporção de funcionários públicos por modalidade de vínculo, de São Vicente do Seridó, no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

O gráfico 2 ilustra uma alta dependência das receitas transferidas, que correspondem a 98,3% das receitas do município de São Vicente do Seridó, o maior valor registrado entre os municípios pesquisados. Enquanto que as receitas tributárias correspondem a apenas 1,3% das receitas municipais, compostas por Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), por força do art. 157, I, da Constituição Federal, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI). O Município não arrecadou receitas com o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Os valores arrecadados pelos impostos são muito baixos,

em relação à demanda por recursos, o que torna São Vicente do Seridó dependente das transferências intergovernamentais.

O gráfico 3 ilustra a relação mensal entre as receitas e despesas realizadas pelo Município, em 2018, o total de receitas arrecadadas foi de R\$ 22.801.512,79, incluindo o valor das receitas de capital, e o total das despesas pagas foi de R\$ 19.986.302,51. O resultado orçamentário anual de 2018 foi positivo, com um *superávit* de R\$ 2.815.210,28 das contas públicas. O gráfico 4 aborda a porcentagem de funcionários públicos por tipo de vínculo. No mês de dezembro de 2018, São Vicente do Seridó possuía 350 servidores públicos efetivos, em seu quadro de pessoal, o que correspondem a 79,3% do total de funcionários municipais. Os funcionários comissionados correspondiam a 12,47% no mesmo mês, totalizando 55, os contratados via excepcional interesse público eram 20 (4,45%), e aqueles eletivos, eram 16, correspondendo a 3,63% do total. O resultado da folha de pessoal do Município é positivo, pois a proporção de funcionários não-efetivos diminuiu após o mês de outubro.

7.2 IMACULADA

O município de Imaculada está localizado no Sertão Paraibano, foi fundado em 1965. Com uma população estimada de 11.790 habitantes em 2018, apenas 579 (4,9%) do total de seus habitantes se encontravam com uma ocupação, e dentre os ocupados, 468 trabalhavam no serviço público municipal. Possuía, em 2016, o segundo menor PIB *per capita* do Estado da Paraíba, R\$ 6.172,94¹⁸.

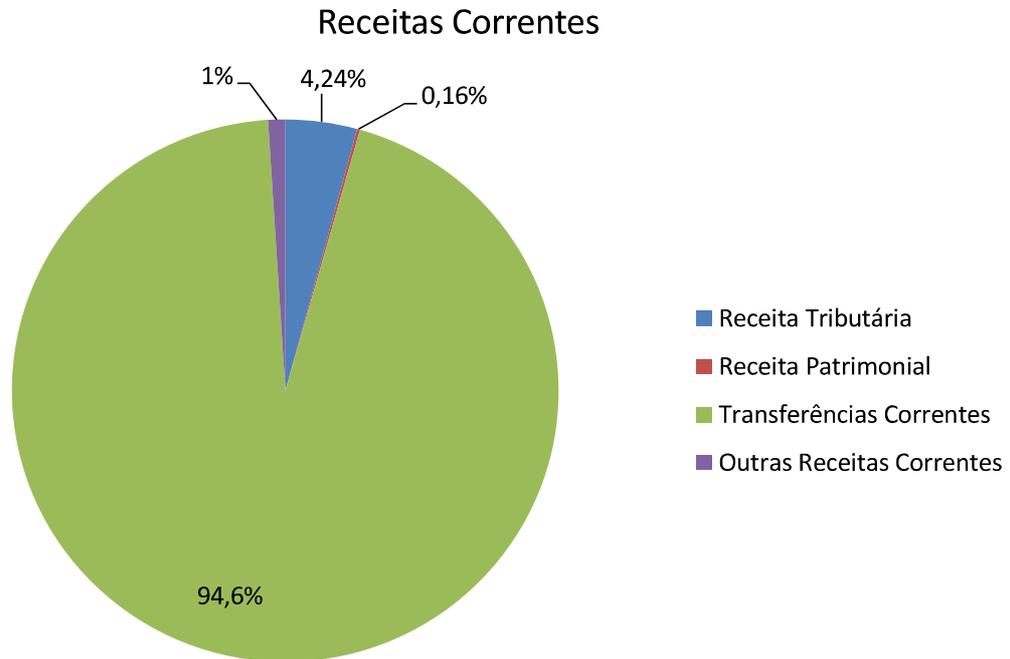
Tabela 2 – Valores das receitas correntes do município de Imaculada no ano de 2018.

RECEITA CORRENTE	VALOR (R\$)
Receita Tributária	967.378,06
Receita de Contribuições	0,00
Receita Patrimonial	35.567,54
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	21.617.911,49
Outras Receitas Correntes	227.198,67
TOTAL	22.848.055,76

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2018).

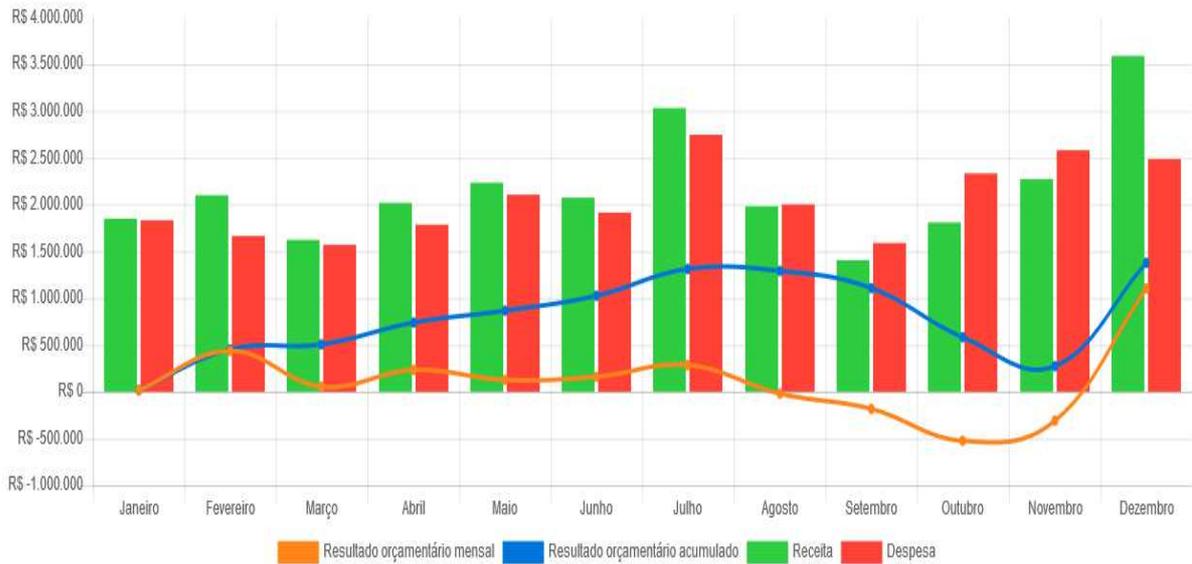
¹⁸ **IBGE CIDADES.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/imaculada/panorama>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

Gráfico 5 – Valores percentuais correspondentes às receitas correntes do município de Imaculada no ano de 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 6 - Relação mensal entre as receitas e despesas de Imaculada no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 7 - Proporção de funcionários públicos por modalidade de vínculo, de Imaculada, no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

O gráfico 5 ilustra uma alta dependência das receitas transferidas, que correspondem a 94,6% das receitas do município de Imaculada. Enquanto que as receitas tributárias correspondem a 4,24% das receitas municipais, compostas pelo IR, por força do art. 157, I, da Constituição Federal, ISS, ITBI e IPTU. Os valores de impostos arrecadados são baixos, em relação às despesas, tornando Imaculada dependente das transferências intergovernamentais. Entretanto, o Município atingiu a maior proporção de receitas tributárias arrecadadas, em relação às receitas totais, entre os municípios estudados, principalmente devido a boa arrecadação do ISS, que totalizou R\$ 379.426,42.

O gráfico 6 ilustra a relação mensal entre as receitas e despesas realizadas pelo Município, em 2018, o total de receitas arrecadadas foi de R\$ 25.986.057,86, incluindo o valor das receitas de capital, e o total das despesas pagas foi de R\$ 24.221.677,65. O resultado orçamentário anual de 2018 foi positivo, com um ligeiro *superávit* de R\$ 1.764.380,21. O gráfico 7 ilustra a porcentagem de funcionários públicos por tipo de vínculo. No mês de dezembro de 2018, Imaculada possuía 322 servidores públicos efetivos, em seu quadro de pessoal, o que correspondem a 68,66% do total de funcionários municipais. Os funcionários comissionados correspondiam a 5,33% no mesmo mês, totalizando 25, os contratados via excepcional interesse público eram 105 (22,39%), e aqueles eletivos, eram 16, correspondendo a 3,41% do total. O resultado da folha de pessoal demonstra que há um elevado número de funcionários contratados por excepcional interesse público, e que esse número saltou de 42 funcionários em janeiro de 2018, para 104 funcionários em abril, ou seja, 62 contratações em apenas quatro meses, período que foi importante para as pré-candidaturas às eleições de 2018.

7.3 SALGADINHO

O município de Salgadinho está localizado no Sertão Paraibano, foi fundado em 1961. Com uma população estimada de 3.919 habitantes em 2018, apenas 207 (5,3%) do total de seus habitantes se encontravam com uma ocupação formal,

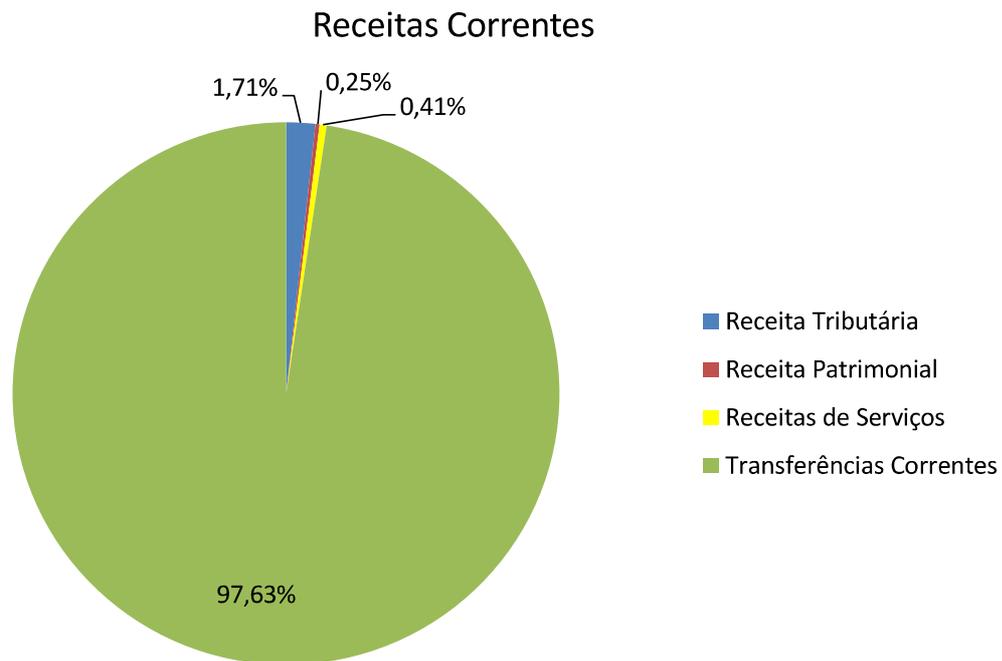
entretanto, a Prefeitura Municipal de Salgadinho informou que trabalhavam no serviço público municipal, em dezembro, 231 funcionários, contrariando os dados do IBGE. Possuía, em 2016, o terceiro menor PIB *per capita* do Estado da Paraíba, R\$ 6.408,49¹⁹.

Tabela 3 – Valores das receitas correntes do município de Salgadinho no ano de 2018.

RECEITA CORRENTE	VALOR (R\$)
Receita Tributária	261.023,44
Receita de Contribuições	0,00
Receita Patrimonial	37.648,68
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	62.870,00
Transferências Correntes	14.898.416,68
Outras Receitas Correntes	0,00
TOTAL	15.259.958,80

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

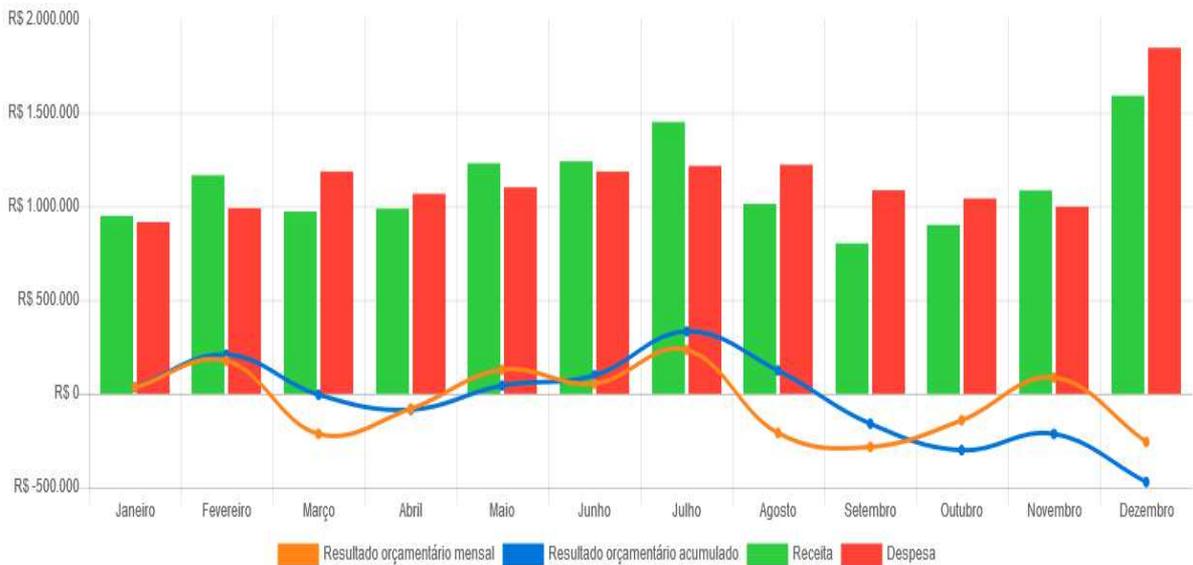
Gráfico 8 – Valores percentuais correspondentes às receitas correntes do município de Salgadinho no ano de 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

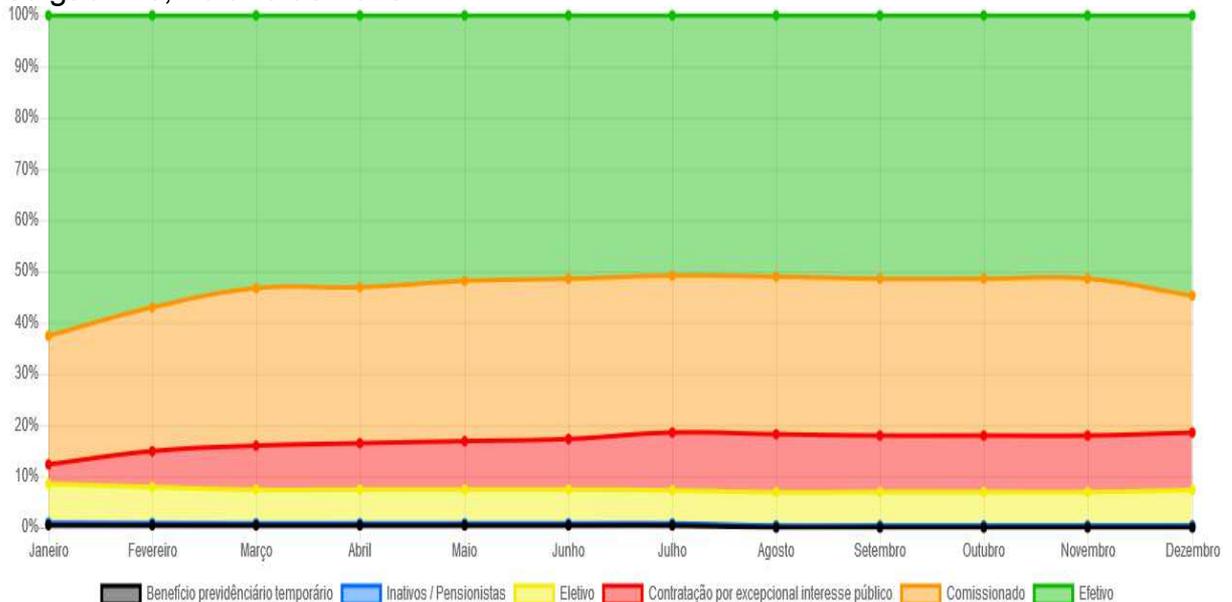
¹⁹ **IBGE CIDADES.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/salgadinho/panorama>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

Gráfico 9 - Relação mensal entre as receitas e despesas de Salgadinho no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 10 - Proporção de funcionários públicos por modalidade de vínculo, de Salgadinho, no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

O gráfico 8 demonstra uma alta dependência das transferências correntes, que correspondem a 97,63% das receitas do município de Salgadinho. Enquanto que as receitas tributárias correspondem a apenas 1,71% das receitas municipais, compostas pelo IR (art. 157, I, da Constituição Federal) e ISS. Os valores de impostos arrecadados são muito baixos, em relação às despesas, tornando Salgadinho extremamente dependente das transferências intergovernamentais. Ressalta-se que o Município não arrecadou valor algum através do ITBU e do IPTU, o que demonstra a negligência municipal com a saúde fiscal das contas públicas.

O gráfico 9 ilustra a relação mensal entre as receitas e despesas realizadas pelo Município, em 2018, o total de receitas arrecadadas foi de R\$ 13.389.295,50, incluindo o valor das receitas de capital, e o total das despesas pagas foi de R\$ 13.415.968,05. O resultado orçamentário anual de 2018 foi ligeiramente negativo, com um *déficit* de R\$ 26.672,55. O gráfico 10 explana a porcentagem de funcionários públicos por tipo de vínculo. No mês de dezembro de 2018, Salgadinho possuía 127 servidores públicos efetivos, em seu quadro de pessoal, o que correspondia a 54,74% do total de funcionários municipais. Os funcionários comissionados correspondiam a 26,72% no mesmo mês, totalizando 62, os contratados via excepcional interesse público eram 26 (11,21%), e aqueles eletivos, eram 16, correspondendo a 6,9% do total. O resultado da folha de pessoal demonstra que há um elevado número de funcionários contratados por excepcional interesse público e comissionados, esse número saltou de 61 funcionários em janeiro de 2018, para 96 funcionários em abril, mesmo fenômeno identificado no Município de Imaculada, com a diferença que em Salgadinho, a modalidade mais comum de contratação de funcionários não efetivos é através de cargos comissionados. Nota-se, assim, um aumento repentino de contratações provisórias antes das eleições de 2018.

7.4 SÃO JOSÉ DE CAIANA

O município de Imaculada está localizado no Sertão Paraibano, foi fundado em 1963. Com uma população estimada de 6.255 habitantes em 2018, 395 (6,3%) do total de seus habitantes se encontravam com uma ocupação formal, a maior taxa de ocupação dentre os municípios pesquisados. Dentre os ocupados, 310 trabalhavam no serviço público municipal, no mês de dezembro. Possuía, em 2016, o quarto menor PIB *per capita* do Estado da Paraíba, R\$ 6.413,24²⁰.

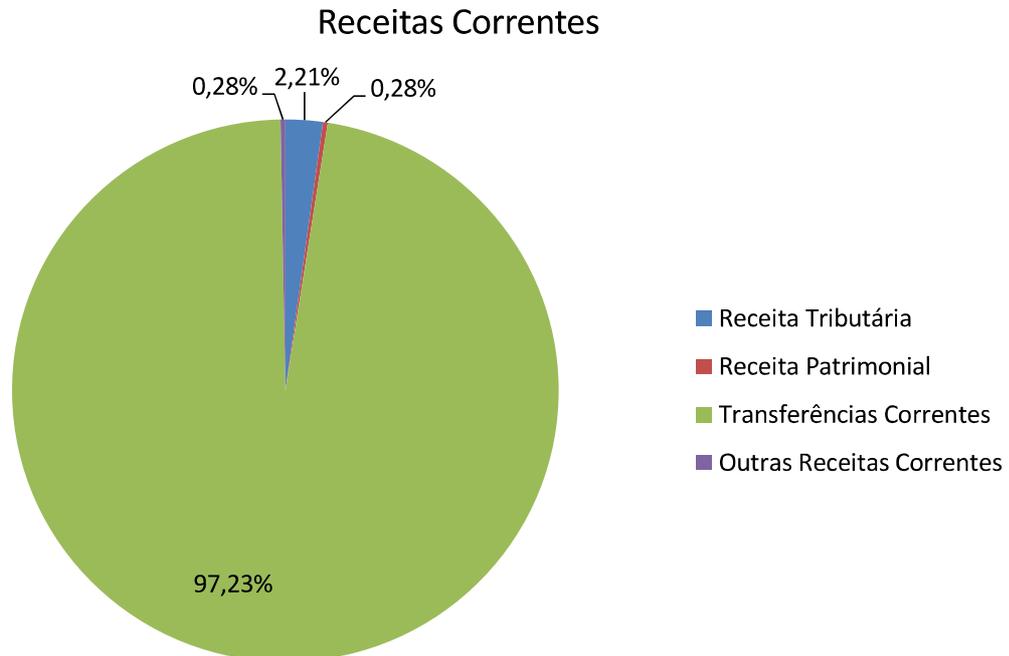
Tabela 4 – Valores das receitas correntes do município de São José de Caiana no ano de 2018.

RECEITA CORRENTE	VALOR (R\$)
Receita Tributária	372.615,97
Receita de Contribuições	0,00
Receita Patrimonial	47.221,06
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	16.397.669,79
Outras Receitas Correntes	46.813,41
TOTAL	16.864.320,23

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

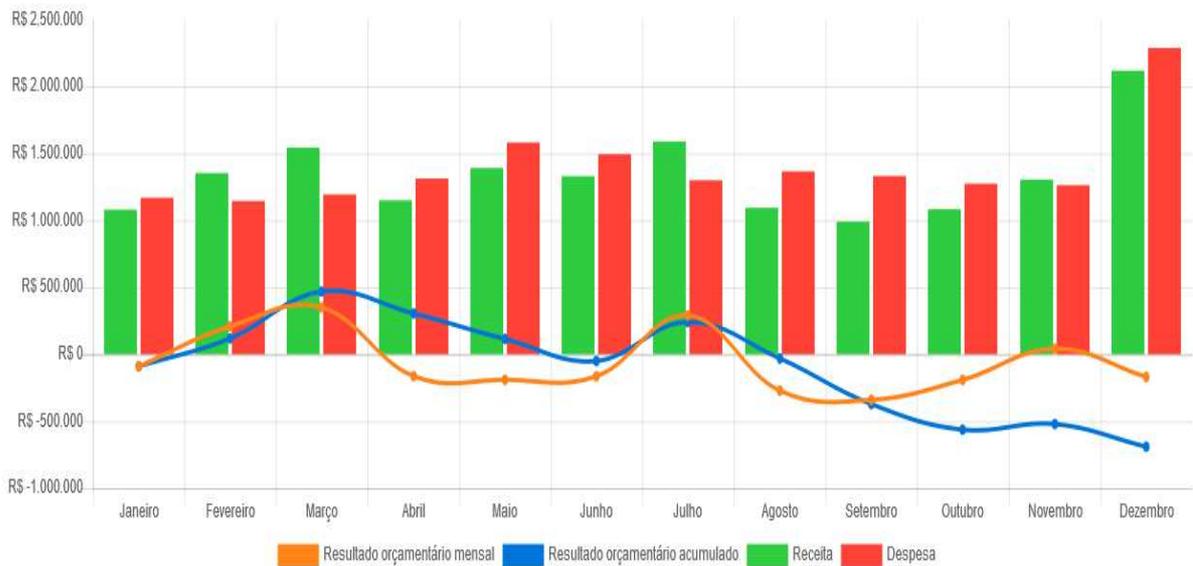
²⁰ **IBGE CIDADES.** Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/sao-jose-de-caiana/panorama>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

Gráfico 11 – Valores percentuais correspondentes às receitas correntes do município de São José de Caiana no ano de 2018.



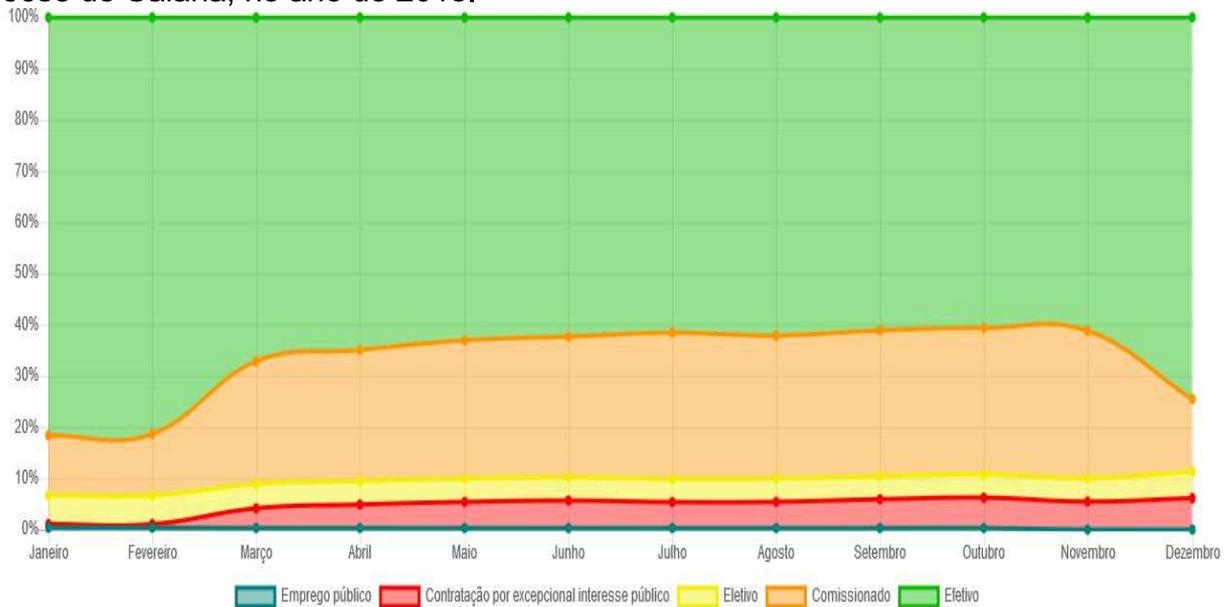
Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 12: Relação mensal entre as receitas e despesas de São José de Caiana no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 13: Proporção de funcionários públicos por modalidade de vínculo, de São José de Caiana, no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

O gráfico 11 demonstra uma alta dependência das transferências correntes, que correspondem a 97,23% das receitas do município de São José de Caiana. Enquanto que as receitas tributárias correspondem a apenas 2,21% das receitas municipais, compostas pelo IR (art. 157, I, da Constituição Federal), IPTU, ISS e ITBI. Os valores de impostos arrecadados são muito baixos, em relação às despesas, tornando São José de Caiana dependente das transferências intergovernamentais. Ainda que o Município tenha instituído todos os impostos que a Constituição Federal atribuiu a competência aos municípios, o valor arrecadado é demasiadamente baixo, do IPTU, por exemplo, São José de Caiana arrecadou apenas R\$ 420,00 no ano de 2018.

O gráfico 12 ilustra a relação mensal entre as receitas e despesas realizadas pelo Município, em 2018, o total de receitas arrecadadas foi de R\$ 16.028.375,71, incluindo o valor das receitas de capital, e o total das despesas pagas foi de R\$ 15.930.019,48. O resultado orçamentário anual de 2018 foi ligeiramente positivo, com um *superávit* de R\$ 98.356,23. O gráfico 13 expõe a porcentagem de funcionários públicos por tipo de vínculo. No mês de dezembro de 2018, São José de Caiana possuía 231 servidores públicos efetivos, em seu quadro de pessoal, o que correspondia a 74,53% do total de funcionários municipais. Os funcionários comissionados correspondiam a 14,19% no mesmo mês, totalizando 44, os contratados via excepcional interesse público eram 19 (6,13%), e aqueles eletivos, eram 16, correspondendo a 5,16% do total. O resultado da folha de pessoal foi positivo ao final do ano, entretanto, houve muitas contratações entre o mês de janeiro e julho. Em janeiro de 2018, o número de funcionários comissionados e contratados por excepcional interesse público era de 33 e dois, respectivamente. Em julho do mesmo ano, o número saltou para 101 e 18, respectivamente. O número só veio a reduzir após o mês de novembro. O mesmo fenômeno já foi apontado em dois dos Municípios avaliados anteriormente, e demonstram ser suspeitos administrativamente, pois os serviços públicos possuem caráter contínuo, não cabendo contratações e demissões em massa, repentinamente.

7.5 MANAÍRA

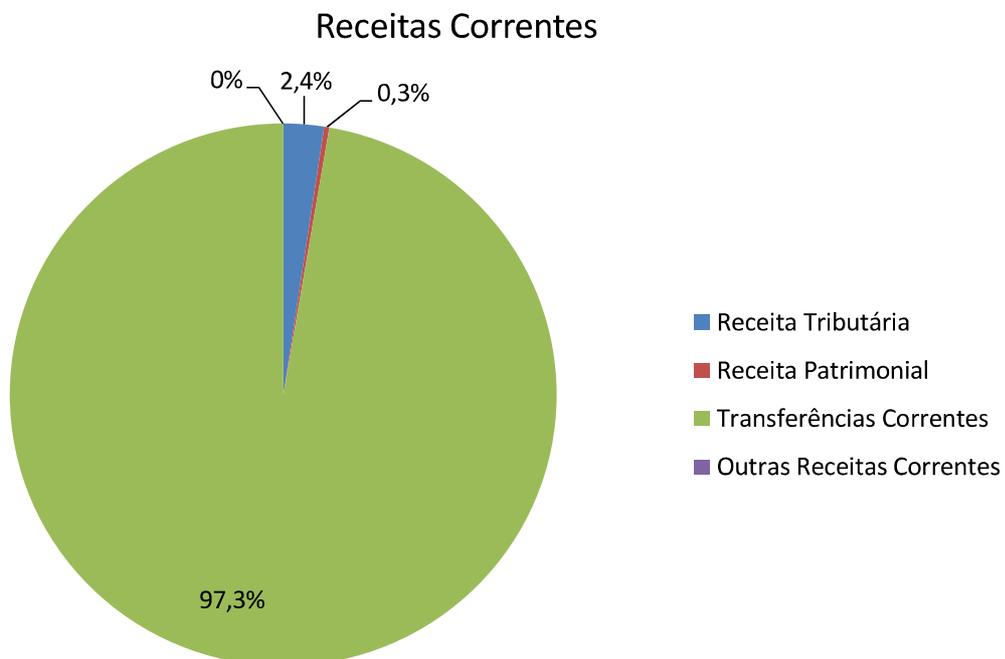
O município de Manaíra está localizado no Sertão Paraibano, foi fundado em 1961. Com uma população estimada de 11.092 habitantes em 2018, 593 (5,3%) do total de seus habitantes se encontravam com uma ocupação formal. Dentre os ocupados, 517 trabalhavam no serviço público municipal, no mês de dezembro. Possuía, em 2016, o quinto menor PIB *per capita* do Estado da Paraíba, R\$ 6.431,60²¹.

Tabela 5 – Valores das receitas correntes do município de Manaíra no ano de 2018.

RECEITA CORRENTE	VALOR (R\$)
Receita Tributária	544.927,23
Receita de Contribuições	0,00
Receita Patrimonial	78.337,21
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	22.627.393,59
Outras Receitas Correntes	10,00
TOTAL	23.250.668,03

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 14 – Valores percentuais correspondentes às receitas correntes do município de Manaíra no ano de 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

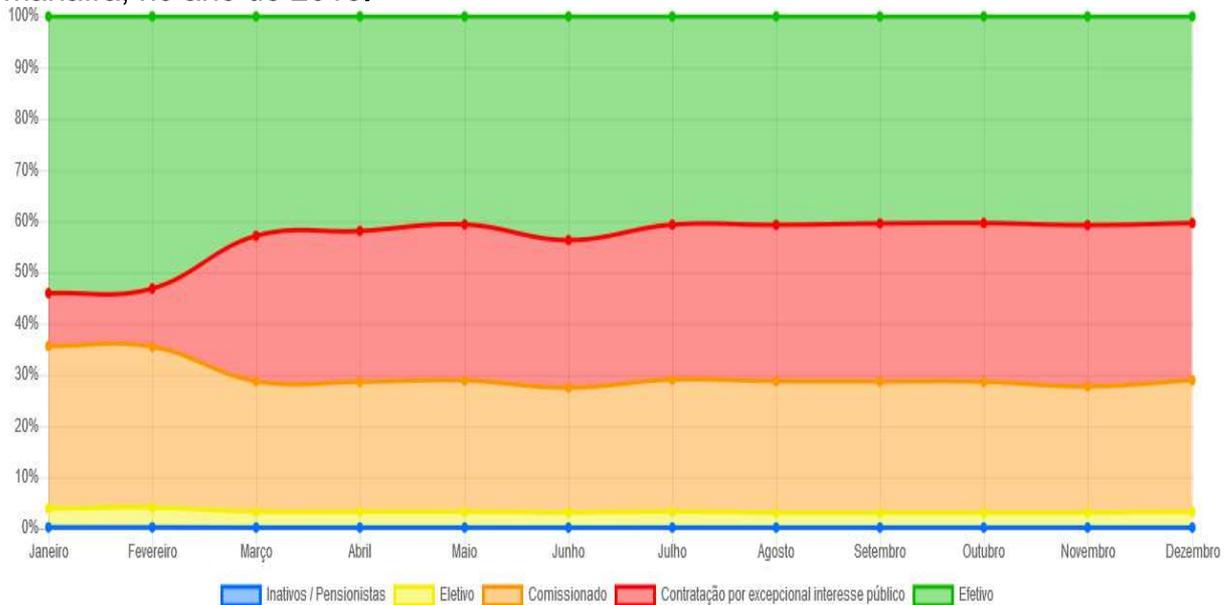
²¹ **IBGE CIDADES.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/manaira/panorama>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

Gráfico 15: Relação mensal entre as receitas e despesas de Manaíra no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

Gráfico 16: Proporção de funcionários públicos por modalidade de vínculo, de Manaíra, no ano de 2018.



Fonte: Extraído do sítio do Tribunal de Contas da Paraíba (2019).

O gráfico 14 ilustra uma alta dependência das receitas transferidas, que correspondem a 97,3% das receitas do município de Manaíra. Enquanto que as receitas tributárias correspondem a 2,4% das receitas municipais, compostas pelo IR, por força do art. 157, I, da CF, ISS, ITBI e IPTU. Os valores arrecadados pelos impostos municipais são baixos, em relação às transferências correntes, mas a cidade instituiu todos os impostos de sua competência, necessitando, assim, otimizar a arrecadação.

O gráfico 15 projeta a relação mensal entre as receitas e despesas realizadas pelo Município, em 2018, o total de receitas arrecadadas foi de R\$ 21.678.879,73, incluindo o valor das receitas de capital, e o total das despesas pagas foi de

R\$ 22.928.476,75. O resultado orçamentário anual de 2018 foi negativo, com um *déficit* de R\$ 1.249.597,02, gerado, principalmente, nos últimos meses do ano. O gráfico 16 expõe a porcentagem de funcionários públicos por tipo de vínculo. No mês de dezembro de 2018, Manaíra possuía 209 servidores públicos efetivos, em seu quadro de pessoal, o que correspondiam a 40,35% do total de funcionários municipais, a menor proporção de efetivos entre os Municípios estudados. Os funcionários comissionados correspondiam a 25,8% no mesmo mês, totalizando 133, os contratados via excepcional interesse público eram 159 (30,69%), e aqueles eletivos, eram 16, correspondendo a 3,09% do total. O resultado da folha de pessoal do Município é o mais desastroso, entre os Municípios estudados, pois mais da metade, 56,37%, especificamente, dos funcionários públicos municipais eram comissionados ou contratados por excepcional interesse público, no mês de dezembro. O número de funcionários contratados por excepcional interesse público saltou de 42, em janeiro de 2018, para 151, em abril do mesmo ano, e esse número não reduziu até o fim do ano.

8 CONCLUSÃO

O impasse existente em relação aos Municípios, ao longo da história nacional, como tratado no tópico 1, é a demonstração do embate entre o uso racional dos recursos do Estado, pensamento dos tecnocratas, e o jogo político e de interesses das velhas oligarquias regionais, que desejam se perpetuar nos três poderes da República, se apossando de novas estruturas administrativas municipais. Essas oligarquias se aproveitaram de lacunas legais para criar diversas frentes municipalistas, desmembrando distritos e vilarejos, e montando seus projetos de poder nos novos Municípios. Atualmente, clamam no Congresso Nacional, através de seu *lobby*, por maior repartição das receitas da União e dos Estados para os Municípios, alegando que a tributação nacional prioriza a concentração de recursos na União. Porém, como demonstrado no tópico 6, a arrecadação tributária dos pequenos Municípios selecionados é quase irrisória, quando comparada com o montante de recursos transferidos dos outros entes da Federação. Em nenhum Município, o valor de receitas transferidas foi menor que 90% do valor total das receitas. Esse valor retrata a desordem financeira vivenciada pelos pequenos Municípios do Estado, pois não conseguem arrecadar, em seu território, ao menos 10% das receitas necessárias para a manutenção dos serviços públicos e da máquina administrativa. As razões para essa situação podem ser explicadas pela impopularidade de instituição e arrecadação de impostos: a população, em geral, não simpatiza com a política tributária do país, e, por isso, as lideranças locais optem por não instituir ou não arrecadar devidamente os impostos municipais. Outra hipótese para a discrepância apresentada é em relação à ausência de dinamismo econômico nas pequenas cidades, o que provoca escassez na arrecadação tributária. Mesmo considerando as duas hipóteses, as lideranças políticas municipais não demonstram interesse em solucionar a origem da escassez de recursos públicos, se restringem a pedir à União e ao Estado mais recursos, participação em fundos públicos, emendas parlamentares, etc.

Com o atual cenário nacional de crise fiscal e econômica, que levaram o país ao estado de penúria, o racionamento de recursos públicos destinados à manutenção da administração pública e burocrática se torna ainda mais essencial, pois os serviços públicos e os investimentos são os principais alvos do contingenciamento governamental, agravando ainda mais a retração econômica. A

primeira medida, que pode evitar a criação de novos Municípios insustentáveis, se dá através do endurecimento dos critérios para a criação de um novo ente federativo, esses critérios estão sendo tratados no PLP 137/2015, que precisa avançar na Câmara dos Deputados. Os critérios devem condicionar a criação do ente à sua sustentabilidade financeira, através dos Estudos de Viabilidade Municipal, já abordado no art. 18, §4º, da CF. A Lei Complementar interromperia os desejos insanos dos municipalistas e das oligarquias regionais. Como segunda medida, em relação aqueles Municípios insustentáveis que já existem, pode ser realizada através do endurecimento das leis de responsabilidade fiscal em conjunto com a reforma tributária. A União pode desestimular o desejo pela posse do poder municipal, nas pequenas localidades, através do enrijecimento e mudança de perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), LC nº 101/2000, afim de que ela imponha mais critérios de administração, principalmente, das receitas públicas. Essa medida é importante para otimizar a instituição e arrecadação das receitas tributárias municipais e reduzir a dependência extrema das receitas transferidas. A simplificação do sistema tributário nacional, com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), reduz a complexidade tributária do país, e pode facilitar a arrecadação do atual ISS, já que o IBS federal também agregaria esse imposto. A redução das modalidades de transferência intergovernamental também se torna importante, em um contexto de reformulação do pacto federativo, para motivar os entes federados a buscarem o desenvolvimento local, estimulando, a geração de emprego, renda e, conseqüentemente, uma melhor arrecadação tributária. O papel da União, nesse pacto federativo reformulado, não é apenas o mero distribuidor de recursos através das transferências financeiras, mas o principal fomentador do desenvolvimento regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais.

Outra medida necessária, a ser tomada a nível estadual, é a reforma territorial do Estado da Paraíba, com uma ampla revisão das fronteiras municipais existentes, que consiga integrar aqueles Municípios pouco populosos e dependentes das transferências intergovernamentais, reduzindo o número de cidades com baixa capacidade de sustentabilidade financeira e, como boa consequência, as despesas com a administração pública se encolheriam. Com os recursos poupados, através da reforma territorial e administrativa, o Estado da Paraíba teria a possibilidade de estimular o desenvolvimento socioeconômico das cidades recém-integradas, com benefícios fiscais, desenvolvimento tecnológico e investimento em infraestrutura, para setores como: a) frutícola tropical, naqueles Municípios cortados pela transposição do Rio São Francisco; b) algodoeiro, no sertão do Estado; c) calçadista e têxtil, no Agreste do Estado; d) sucroalcooleiro, na Zona da Mata; e) energético, naqueles Municípios com grande potencial eólico e solar; f) *softwares* e tecnologias diversas, na Região Metropolitana de Campina Grande; g) turismo, no Brejo e Litoral paraibano; entre outras atividades econômicas que podem ser impulsionadas com investimentos estatais. Porém, o desenvolvimento e o progresso regional não agradam as elites oligárquicas, que contam com diversos representantes na Assembleia Legislativa da Paraíba, nos quais preferem que o Estado permaneça com centenas de Municípios que lhes proporcionam apoio político nas eleições.

Em uma socialdemocracia, o Estado deve estar a serviço do bem-estar social. A prestação de serviços públicos, a promoção da igualdade social e do desenvolvimento econômico regional são as prioridades de todos os entes federados. Na socialdemocracia, não há espaço para velhas e novas oligarquias, que movimentam seu capital político com populismo fiscal e tributário, farras de empregos públicos como forma de amarras eleitorais, *lobby* municipalista no

Congresso Nacional e regionalismos de meia tigela. As oligarquias tomam proveito de estruturas municipais insustentáveis para, ali, estabelecerem seus currais eleitorais. É uma decisão nacional e política, avançar em direção ao desenvolvimento ou se manter preso às amarras do atraso.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense.

BALEEIRO, Aliomar. **Introdução à ciência das finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRANDT, Cristina Thedim. **A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996**. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198693>.

BRASIL. **Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1996)**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 05 de maio de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116/2003**. Dispõe Sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm. Acesso em: 05 de maio de 2019.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 137/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594899>. Acesso em: 09 de maio de 2019.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

GOMES, Gustavo Maia. MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social**. Brasília: Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada, 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

H. VILLEGAS. **Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Trubutario**. Buenos Aires: Depalma, 1975.

IBGE CIDADES. Conheça Cidades e Estados do Brasil. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 03 de junho de 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** O município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARTINS, Diogo. Municípios arrecadam apenas 6,5% dos impostos no país, revela IBGE.

Valor Econômico. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/brasil/3184012/municipios-arrecadam-apenas-65-dos-impostos-no-pais-revela-ibge>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

PACHECO, Mauro Joaquim Júnior. *et al.* **Emendas Constitucionais e Descentralização Fiscal:** Evolução e Interferência na Autonomia Financeira dos Municípios. Ijuí: Unijuí, 2018.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro.** 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Forense, 2017.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro. Teoria da Constituição Financeira.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional e Tributário.** Volume IV. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **SAGRES Online.** Disponível em: <<https://sagresonline.tce.pb.gov.br/#/municipal/inicio>>. Acesso em: 08 de maio de 2019.

UOL. **DICIONÁRIO MICHAELIS.** Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 29 de abril de 2019.