

FACULDADES DOCTUM DE CARATINGA

ALAN ARGENTINO ALVES

**A INCONSTITUCIONALIDADE DAS DESONERAÇÕES DO IR E IPI QUE SÃO
DEDUZIDOS DA QUOTA PARTE DO FPM DEVIDA AS MUNICIPALIDADES.**

**CARATINGA
2019**

FACULDADES DOCTUM DE CARATINGA

ALAN ARGENTINO ALVES

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS DESONERAÇÕES DO IR E IPI QUE SÃO DEDUZIDOS DA QUOTA PARTE DO FPM DEVIDA AS MUNICIPALIDADES.

Monografia apresentado à banca examinadora da faculdade de direito das Faculdades DOCTUM de Caratinga, como exigência parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito. Sob a orientação do professor Rodolfo de Assis Ferreira.

Área de Concentração: Direito Financeiro.

CARATINGA

2019

TERMO DE APROVAÇÃO

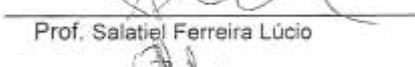
Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **A**
inconstitucionalidade das desoneração do IR e IPI que são deduzidos da quota parte do FPM
devida as municipalidades, elaborado por **Alan Argentino Alves** foi aprovado por todos os
membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de DIREITO da FACULDADES DOCTUM DE
CARATINGA, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM DIREITO.

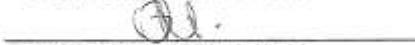
Caratinga ___ de ___ 20__



Prof. Rodovalho de Assis Ferreira



Prof. Salatiel Ferreira Lúcio



Prof. Ivan Barbosa Martins

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e aos meus pais (in memoriam) que são meu sustentáculo e motivo de viver.

RESUMO

A concessão regular de isenções fiscais do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União que formam o Fundo de Participação dos Municípios é questionada por meio deste trabalho, sendo que os valores devidos às municipalidades estão sendo objeto desta renúncia por parte da União. Uma vez que os municípios têm suas receitas reduzidas pela falta de recebimento de valores que, em face de incentivos fiscais, não foram recolhidos, de forma a impactar as contas públicas e prejudicar os serviços públicos essenciais a população. É nos municípios que a população consegue ter acesso imediato a maior parte dos serviços públicos. Sustenta-se, em síntese, que a base do cálculo da quota parte do FPM a que faz jus os Municípios, é percentual do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, sem a dedução dos valores dos incentivos, benefícios e isenções fiscais concedidos pela União.

Palavras-chave: Direito Tributário. Direito Financeiro. Renúncia Fiscal. FPM.

INTRODUÇÃO	7
CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS	8
CAPÍTULO I: ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	12
1.1 Direito Tributário e Direito Financeiro.....	14
1.2 Pacto Federativo e as Receitas Públicas	17
1.3 Repartição de Receitas Tributárias	19
CAPÍTULO II: FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	23
2.1 Formação do FPM.....	23
2.2 Renúncia fiscal do FPM.....	25
2.3 Impacto na redução das receitas públicas proveniente da Renúncia	27
CAPÍTULO III: DEDUÇÃO DA RENÚNCIA SOBRE O FPM.....	30
3.1 Análise da Constitucionalidade da Renúncia	30
3.2 A inconstitucionalidade da Renúncia do FPM da quota parte pertencentes aos Municípios	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS	39

INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro é uma instituição organizada politicamente, socialmente e juridicamente, dotada de personalidade jurídica própria de Direito Público, submetido a uma Constituição que o torna soberano. É responsável pela organização e controle social, atuando de forma que seus poderes o estrutura e o organiza.

Dentre a Administração Pública, temos a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios que exercem a função administrativa por meio da administração pública, sendo uma de suas tarefas a prestação de serviços públicos, que trata-se de uma utilidade material ofertada de forma contínua a sociedade sob o regime de direito público.

Para tal, os Municípios precisam de receitas provenientes da arrecadação de tributos para poder executar os serviços que são de sua competência, dado o pacto federativo temos direitos e deveres distintos de cada Ente da Federação no que compete a arrecadação e distribuição dos tributos.

O pacto garante o repasse de recursos via transferência, convênios entre outros, algo que não é objeto deste estudo, em que atentaremos apenas no repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPM um fundo composto pela cobrança do Imposto de Renda e Imposto de Importação, arrecadado pela União e partilhado entre os entes da Federação.

O FPM é tido como o alicerce de formação das receitas públicas municipais, em especial por seu valor pecuniário ser garantia fundamental da manutenção dos serviços públicos e que visa atender o interesse público e garantir a principal função da Administração pública, pautada nos princípios ora implícitos da supremacia do interesse público e a indisponibilidade do mesmo.

Ocorre que a União, por meio de políticas econômicas, vem concedendo incentivos fiscais nos impostos de renda e imposto de importação, sendo tais impostos fonte do FPM. Dessa forma, houve um queda acentuada nos valores arrecadados, o que comprometera o equilíbrio financeiro dos municípios.

Como referencial teórico recorre-se ao entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski, relator do REPG 572,762.

Entendeu que a concessão de benefícios, incentivos e isenções fiscais só podem ser realizadas com a parte que cabe aos Estados e a União Federal, devendo ser preservada a parcela do montante arrecadado que

constitucionalmente pertence aos município¹.

O presente referencial é a base central e a tese defendida neste trabalho, tendo como sua preocupação um dos princípios pilares do Direito Administrativo, que é a Indisponibilidade do Interesse Público, que norteia nossas relações. Há um grande interesse dos munícipes de não ter comprometido o acesso aos serviços públicos por falta de recurso proveniente de uma ação econômica questionável quanto aos seus benefícios, contrapondo a situação apresentada.

Dessa maneira, percebe-se o comprometimento dos serviços públicos uma vez que a falta de receitas inviabiliza a execução de tais serviços, ferindo o princípio da continuidade dos serviços públicos.

Através dos estudos e o resultado obtido com as pesquisas restará evidenciado o ganho jurídico pois será verificado como a doutrina e tribunais têm se portado perante o tema, via de consequência o ganho social e pessoal se realizará tendo em vista que toda a sociedade aproveitará dos resultados obtidos.

A metodologia adotada passará pelos seguintes estágios: pesquisas jurisprudenciais, doutrinárias e legais acerca do instituto da inconstitucionalidade de tal fato.

Uma pesquisa minuciosa sobre o tema se faz necessária considerando suas controvérsias, entre os interesses envolvidos por parte da União em estimular a economia e o Município em garantir a prestação de serviços públicos.

Ao longo das pesquisas o entendimento de vários doutrinadores será abordado para uma melhor conceituação e elucidação do tema. Bem como o posicionamento do Superior Tribunal de Federal.

A monografia será dividida em três capítulos distintos: no primeiro capítulo as considerações sobre a atividade financeira do estado, falando de sua natureza jurídica, bem como o conceito de receitas públicas. Já no segundo capítulo a definição do FPM, sua formação e os impactos provenientes de sua queda na gestão administrativa e financeira dos municípios, motivada por renúncia fiscal realizada pela União. Por fim, no terceiro capítulo, falaremos da renúncia da quota parte que faz jus os municípios com a defesa da inconstitucionalidade de tal fato.

¹ STF - RE: 572762 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/06/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO (eDOC 4, p.147).

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

O Direito Tributário é o ramo do direito público que abriga as normas reguladoras das relações entre o Estado, comopositor de tributos, penalidades tributárias e deveres instrumentais, e as pessoas que se sujeitam a tais imposições.

Nas lições de Paulo de Barros Carvalho, podem ser assim entendidos:

O Direito Tributário é o ramo do Direito que se ocupa das relações entre o fisco e as pessoas sujeitas às imposições tributárias de qualquer espécie, limitando o poder de tributar e protegendo o cidadão contra os abusos desse poder.²

Seu campo de abrangência é vasto. Em todos os âmbitos do ordenamento jurídico, temos a sua aplicabilidade e sua eficácia plena. Entende-se por tributo (Art. 4º CTN) a prestação pecuniária, compulsória em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir que não constitua sanção de ato ilícito que visa gerar receita pública para que o Estado possa custear suas atividades em prol do interesse da coletividade. Temos como competência tributária a faculdade constitucionalmente assegurada as pessoas jurídicas de direito público interno para instituir tributos por meio de lei, a fim de garantir fonte própria de receita.

O Direito Financeiro é o ramo do direito público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico.

Conforme lição de Ricardo lobo Torres:

Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que estuda o ordenamento jurídico das finanças do Estado e as relações jurídicas decorrentes de sua atividade financeira e que se estabeleceram entre o Estado e o particular.³

É necessário distinguir o direito tributário do financeiro a fim de compreensão da abordagem ora proposta neste trabalho, o direito tributário trata exclusivamente da obtenção de receitas no que concerne ao conceito de tributo e das obrigações derivadas da relação jurídica tributária enquanto o direito financeiro regula a atividade financeira e orçamentária do ente público.

No conceito de “Discriminação constitucional de rendas”, temos que um tributo

² CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 24ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012, pág. 25.

³ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Tributário. 19ª ed. Renovar. 2013, pág. 19.

pode ter o respectivo produto financeiro repartido entre duas ou mais entidades políticas, temos como exemplo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que na Constituição de 1988, está previsto no artigo 159, inciso I, b e d, que determinam que 23,5% da arrecadação, pela União, do IR e do IPI, conforme descrito abaixo:

Art. 159 A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007) 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)(...)b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (...)c) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)[...].⁴

O imposto de renda tem sua definição no CTN, no art. 43:

Art.43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica: I – de renda, assim entendido o produto do capital, trabalho ou da combinação de ambos; II – de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.⁵

A definição do Imposto sobre Produtos Industrializados recai sobre uma determinada categoria de bens, produtos da indústria. Incide sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros. Produto industrializado é o resultante de qualquer operação definida como industrialização, mesmo incompleta, parcial ou intermediária.

Caracteriza industrialização qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoe para consumo, tal como: transformação, beneficiamento, montagem, acondicionamento ou recondicionamento e renovação ou recondicionamento.

É um imposto federal, previsto no art. 153, IV, da Constituição Federal. Regulamentado na lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, nos artigos 46 a 51, com suas disposições estão descritas no Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010, que

⁴ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, pág. 95.

⁵ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados.

A repartição de receitas tributárias tem por escopo equilibrar a federação, diante da insuficiência financeira dos Estados e Municípios, que dependem de repasses financeiros provenientes de arrecadação tributária alheia, sustenta se este entendimento, por meio da seguinte definição:

O caso da transferência de recursos por meio dos Fundos de Participação previstos na Constituição brasileira é o típico caso de transferência intergovernamental automática e obrigatório 'por fórmula'. O sistema de transferência intergovernamental adotado pela Constituição brasileira que faz uso dos Fundos de Participação nada mais é do que uma fórmula de redistribuição de recursos entre as diversas esferas de governo. Os Fundos de Participação foram criados apenas e tão somente como uma etapa intermediária – e necessária – entre as regras de recebimento dos recursos e as regras de distribuição dos mesmos recursos. São, pois, partes integrantes da fórmula de redistribuição de recursos acolhida pelo Texto Constitucional que permitem a operacionalização dessa sistemática.⁶

O que se observa neste estudo é o problema jurídico na renúncia fiscal por parte da União, nos Impostos de Renda e IPI que são as fontes do Fundo de Participação dos Municípios. A arrecadação de tributos corresponde à forma que o Estado tem para arrecadar e financiar suas atividades e para propor o bem comum na sociedade em geral.

Entretanto, existem momentos específicos em que o Estado, almejando atingir outros objetivos ou interesses comuns, abre mão de parte desta arrecadação de tributos. Esta atitude é o que chamamos de Renúncia Fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 14, § 1º, expressa que a renúncia de receitas:

Compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado.

A renúncia tem por objetivo atender a metas econômicas e sociais, tendo em vista uma categoria específica de contribuintes. Tendo como objetivo, por exemplo, estimular determinadas atividades, podendo focar em uma região específica do país ou buscar promover o equilíbrio econômico nacional.

⁶ CONTI, José Maurício. Federalismo Fiscal e Fundos de Participação. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2001, pág. 79.

O FPM é uma das principais fontes de receitas para os municípios brasileiros, assim, ao conceder o incentivo o Governo Federal promove um impacto negativo considerável na maioria das receitas das municipalidades.

CAPÍTULO I: ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Antes do conceito propriamente dito a respeito da atividade financeira do estado é necessário entender a evolução histórica da atividade financeira pública, deste a fase inicial conhecida como parasital, proveniente das civilizações do mundo antigo, que eram arrecadadas por meio de extorsões, saques ou apoderação dos bens adquiridos nas guerras travadas entre os povos até o momento atual, em que se assume um viés social por meio da cobrança de tributos e a finalidade extrafiscal.

Nas lições de Luiz Emygdio Rosa Junior:

As finanças eram obtidas por meio da exploração sobre determinados serviços ou direitos concedidos a terceiros, por meio de contribuições pagas ao Estado, época conhecida como regaliano. O dominical, terceira fase evolutiva, proveniente da época medieval, caracterizava-se pela exploração dos bens da receita pública pelo Estado para se auferir receitas. A quarta fase, denominada tributário, as receitas provinham da coação dos cidadãos mediante cobrança de tributos. Atualmente, na fase social, os tributos são utilizados para intervir em situações do campo econômico, social e político [...] quando o Estado passa a usar o tributo também com a finalidade extrafiscal, objetivando, primordialmente, através de sua instituição, resolver determinado problema no campo econômico, social e até mesmo político.⁷

O Estado tem por finalidade atender as necessidades do bem comum, agindo por meio das atividades estatais, na execução dos serviços públicos, para alcançar tal objetivo, visando o atendimento das necessidades do coletivo.

A atividade financeira do Estado estuda os meios utilizados para arrecadação de receitas para os cofres públicos, bem com a forma de sua aplicação na realização das atividades que constituem as atividades estatais que satisfazem as necessidades públicas.

Como afirma Aliomar Baleeiro, necessidade pública "é toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público. É a intervenção do Estado para provê-la, segundo aquele regime jurídico, que lhe dá o colorido inconfundível"⁸. Para tal implica-se em gastos públicos, que são analisados e geridos por meio de um orçamento público.

Receitas públicas, despesas públicas, orçamento público e crédito público são os conceitos básicos da estrutura que define a atividade financeira do Estado,

⁷ ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio da – Manual de Direito Tributário, Renovar. 2009, pág. 50.

⁸ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro. 2004, pág. 04.

que se confunde com a própria atividade essencial do Estado, que é a promoção do bem comum, alcançada com a busca e aplicação dos recursos financeiros visando atender as necessidades públicas.

Nesse sentido, ensina José Souto Maior Borges:

A atividade financeira consiste, em síntese, na criação, obtenção, gestão e dispêndio do dinheiro público para a execução de serviços afetos ao Estado. É considerada por alguns como o exercício de uma função meramente instrumental, ou de natureza adjetiva (atividade-meio), distinta das atividades substantivas do Estado, que visam diretamente a satisfação de certas necessidades sociais, tais como educação, saúde, construção de obras públicas, estradas etc. (atividades fins)⁹.

Dentre o ordenamento jurídico, destacamos o Direito Constitucional, o Direito Tributário e o Direito Financeiro, sem deixar de complementar com as demais ramificações do direito, as normas pertinentes a atividade financeira do estado, uma vez que dentre os princípios constitucionais previstos no artigo 37, caput da CF, o da legalidade impõe ao estado e seus agentes ao atuar a vinculação direta a lei.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰, a atividade financeira do Estado visa atender a três situações específicas: a prestação de serviços públicos, que consiste na prestação de utilidade material que seja apta a ser usufruída pelos cidadãos, na forma da lei, prestado pelo Estado ou sob regime de concessão ou permissão, exercício do Poder de Polícia, que é a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público desempenhado por órgão competente nos limites da lei aplicável. Intervenção no domínio econômico, onde o Estado intervém na atividade econômica por meio de seu poder normativo, elaborando leis de combate ao abuso do poder econômico, leis de proteção ao consumidor e leis tributárias de natureza extrafiscal.

A constituição dispõe sobre a forma de tributação, captação de receitas, despesas, crédito e empréstimos compulsórios, responsabilidade na gestão e controle de contas públicas.

A atividade financeira é caracterizada com a presença do sujeito ativo que é sempre uma pessoa jurídica de direito público interno – União, Estados, Municípios

⁹ BORGES, José Souto Major. Introdução ao Direito Financeiro, São Paulo: Max Limonad. 1998, pág. 38.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2013, pág. 18.

o Distrito Federal e suas respectivas autarquias, excluídas as atividades desenvolvidas por pessoas de direito privado no exercício de função ou serviço.

É uma atividade de conteúdo econômico, mas somente na medida em que cuida do ingresso e da saída de recursos financeiros e não se trata de atividade fim, porque ela representa um meio de arrecadar recursos que serão aplicados para atender as necessidades públicas e não para armazená-los.

Os elementos necessários a concretização da atividade financeira são:

A elaboração do orçamento público, como peça norteadora das ações a serem tomadas bem como delimitadora das receitas e despesas públicas, pertinentes a um certo período, a exemplo a Lei de Diretrizes orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Os meios, condições e limites de obtenção de receitas públicas e dispêndio das despesas públicas, para equilíbrio desta relação entre arrecadar e gastar.

1.1 Direito Tributário e Direito Financeiro

O Direito Tributário com o Direito Financeiro, estão intimamente ligados a atividade financeira do Estado, sendo que o Direito Financeiro estuda a atividade financeira como um todo, e uma de suas extensões é o Direito Tributário, que versa sobre uma parcela da estrutura econômica do Estado, no que tange as relações tributárias.

O Direito Constitucional regulamenta a matéria financeira, cria o sistema tributário, estabelece os princípios financeiros básicos, faz a partilha dos tributos e a da arrecadação tributária, dispendo sobre o crédito público, explicita todo o contorno jurídico do orçamento e disciplina a fiscalização da execução orçamentária.

O Direito Financeiro é a disciplina jurídica da atividade financeira, por meio de um sistema normativo e principiológico que regula a atividade financeira do Estado, disciplinando a constituição e a gestão da fazenda pública, estabelecendo regras e procedimentos para obtenção da receita pública e a realização dos gastos públicos necessários a alcançar os objetivos do Estado.

Pode se destacar alguns princípios que norteiam os dispositivos legais do Direito Financeiro, definidos por Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹ como:

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2013, pág. 21.

Legalidade, Economicidade, Transparência, Publicidade e Responsabilidade Fiscal.

A legalidade dispõe que somente com autorização legislativa poderá ser efetivado os gastos públicos, proveniente da aprovação do orçamento, que é o instrumento que identifica as receitas e despesas públicas e a forma de sua execução.

O princípio da economicidade, visa à eficiência dos gastos públicos, com o mínimo de recursos disponível, deve se atingir o máximo de satisfação das necessidades públicas.

O princípio da Transparência que estabelece meios para que os cidadãos exerça o controle das contas públicas, acompanhando a aplicação dos recursos públicos do orçamento por meio de acesso as informações.

O princípio da Responsabilidade Fiscal, por meio de lei especifica que norteia e assegura que o gasto público, seja realizado dentro de certos limites, como percentual de gasto com a folha de pagamento, investimento mínimo de 15% na saúde, 25% na educação, se não cumpridas, acarretam sanções aos entes públicos.

A Constituição estabeleceu três leis que tratam do orçamento público e que são de iniciativa do Poder Executivo de cada ente, as denominadas Espécies Orçamentárias, a saber: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA instruiu de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública do respectivo ente federado, para as despesas de capital e outras delas decorrentes – (art. 165, § 1º da CF).

A LDO compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo, ainda, sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras à apreciação do poder legislativo. Deve, ainda, preceder a elaboração do orçamento, por estabelecer suas metas e prioridades – (art. 165, § 2º, da CF).

A LOA compreendem o orçamento fiscal, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além do orçamento de investimentos das empresas estatais, bem como o orçamento da seguridade social – (art. 165, § 5º da CF).

Dessa forma, compete o Direito Financeiro normatizar os elementos que no

mundo real, constitui a realização da atividade financeira do Estado.

O Direito Tributário é uma subdivisão do Direito Financeiro, composto por um conjunto normativo e principiológico relacionado com a atividade financeira da instituição e cobranças de tributos, visando a composição da receita pública para os cofres públicos.

Concentra-se no nas normas relativas ao estabelecimento e cobrança dos tributos, e da relação jurídica resultante de tal ato, onde os dois atores principais, ente público e contribuintes estão ligados pelo chamado "fato gerador" (fenômeno que confirma a origem de uma obrigação tributária). O objeto da matéria é a obrigação tributária, sendo que esta pode ser uma obrigação de dar (entregar a moeda ao ente público) ou ainda uma obrigação de fazer ou não fazer (emissão de nota fiscal ou ato similar).

Hugo de Brito Machado associa o interesse público presente na cobrança dos tributos com relação aos dispositivos legais, de forma a ampliar o conceito e a necessidade dos mesmos. Transcreve-se:

É inegável que o tributo atende ao interesse público, como é inegável também que a observância da Constituição e das leis constitui o que há de mais importante para o interesse público. As duas coisas, portanto, devem coexistir sem conflito. E na verdade é assim, porque o interesse público é atendido na medida em que as pessoas se submetem aos tributos, pacificamente, e que os governantes cobram apenas os tributos devidos, nos termos da Constituição e das leis.¹²

A legislação que organiza a relação entre o estado e a sociedade, no que tange a atividade financeira, é taxativa nas responsabilidades por meio dos direitos e deveres de cada um dos envolvidos nesta relação. Muito além do seu valor pecuniário, o tributo tem o viés de compromisso social, uma vez que por meio dele ocorre o funcionamento da máquina pública.

A Constituição e em especial as leis que regulamenta a atividade financeira do estado, dispõe a forma como as necessidades sociais saem do plano imaterial e se materializa de forma concreta na execução das políticas públicas por meio dos recursos disponibilizados pela própria sociedade e os meios legais, que concede aos administradores públicos a gestão dos recursos provenientes desta relação.

¹² MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 25.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2004, pág. 15.

1.2 Pacto Federativo e as Receitas Públicas

Federação, no sentido etimológico, significa pacto, aliança, contrato. Sendo assim, entendemos que o Estado Federal é definido como uma aliança entre entes federados, configurado por uma descentralização política, autonomia dos Estados-membros e a repartição das competências entre os mesmos, submetidos a uma constituição soberana e com autonomia de governar.

A descentralização político-administrativa permite que o cidadão tenha uma participação mais efetiva, devido à proximidade com seus governantes, e estes, uma maior proximidade com as necessidades dos cidadãos, para poderem ofertar os serviços públicos essenciais a dignidade da pessoa humana, enquanto membro da sociedade, atingindo os objetivos do Estado.

O pacto federativo foi estabelecido na Constituição de 1988, normatizando as obrigações financeiras, as leis, a arrecadação de recursos e os campos de atuação dos entes federados, por meio da autonomia para fazer a gestão da máquina pública, criação de legislação para sua organização em respeito a Carta Maior e capacidade de eleger seus representantes sem subordinação a União.

Segundo Carlos Frederico Alverga¹³, o Pacto Federativo, conhecido como Federalismo Fiscal, está definido na Constituição da República Federativa do Brasil nos artigos 145 a 162, nos quais, entre outros temas, são definidas as competências tributárias dos entes da Federação, e os encargos ou serviços públicos pelos quais são responsáveis estão definidos entre os artigos 21 a 32.

Relaciona-se com os mecanismos de partilha da receita dos tributos arrecadados entre os entes da Federação, sendo exemplos desses mecanismos os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios e os Fundos Constitucionais de incentivo ao desenvolvimento regional (Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Da arrecadação da União relativa ao Imposto de Renda e ao Imposto sobre Produtos Industrializados, 48% são repassados aos referidos fundos, e esses

¹³ ALVERGA, Carlos Frederico, O Significado do Pacto Federativo, disponível em https://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21382:o-significado-do-pacto-federativo&catid=45&Itemid=471. Acessado em 06/05/2019.

impostos são alguns dos que apresentam maior arrecadação no âmbito da União. Logo, a Constituição estabeleceu uma descentralização da receita tributária, fortalecendo os entes subnacionais e enfraquecendo a União.

Porém, a União tem aumentado ou criado tributos cuja arrecadação não é obrigada a dividir com os entes subnacionais, como é o caso das contribuições sociais. Os estados têm como fonte principal de recursos tributários o IPVA e o ICMS; os municípios, o IPTU e o ISS; e a União, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. O Distrito Federal acumula as competências dos Estados e Municípios.

Carlos Frederico Alverga¹⁴ afirma que no Pacto Federativo há uma prática favorável à unidade na diversidade. Existe a defesa da autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial da Federação, havendo proibição da secessão. No Estado Federal, os entes federados gozam da denominada capacidade de auto-organização e normatização própria, de autogoverno e autoadministração.

A capacidade de auto-organização e normatização própria consiste no fato de os entes federados, no caso dos estados-membros, por meio de seu poder constituinte derivado decorrente, estabelecerem suas próprias constituições e, posteriormente, a correspondente legislação infraconstitucional, naquilo que for da competência legislativa dos Estados. No caso dos Municípios e do DF, consiste no fato desses entes federados poderem editar suas próprias leis orgânicas.

Em todos esses casos é necessária a observância, pelos entes federados, dos ditames da Constituição Federal que balizam a capacidade normativa das entidades estatais subnacionais.

A capacidade de autogoverno consiste no fato de ser o povo dos entes subnacionais quem escolhe seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo locais, sem que haja subordinação à União.

Finalmente, a capacidade de autoadministração detida pelos entes federados caracteriza-se pelo fato de que são eles próprios que fazem a gestão da coisa pública no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas na constituição da República Federativa do Brasil.

¹⁴ ALVERGA, Carlos Frederico, O Significado do Pacto Federativo, disponível em https://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21382:o-significado-do-pacto-federativo&catid=45&Itemid=471. Acessado em 06/05/2019.

A Federação é cláusula pétrea da Constituição Federal, não podendo ser suprimida por emenda constitucional.

As receitas públicas, proveniente da entrada de dinheiro nos cofres do estado, são provenientes historicamente de extorsões ou doações provenientes de outros povos, recolhimento de rendas produzidas pelos bens e empresas estatais, empréstimos compulsórios, produção de dinheiro e tributos.

Para cada origem tem se uma classificação, sendo elas:

Receitas públicas ordinárias se originam de uma fonte ordinária de riquezas, são periódicas e previsíveis e compõem permanentemente o orçamento do Estado, a exemplo os tributos; Receitas públicas extraordinárias, são as eventuais e imprevisíveis que não integram permanentemente o orçamento do Estado, como exemplo o empréstimo compulsório; Receitas públicas originárias são aquelas decorrentes da exploração da atividade econômica realizada pela própria atuação comercial do Estado; Receitas públicas derivadas decorrem do constrangimento legal para sua arrecadação, a exemplo as penalidades pecuniárias; Receitas públicas corrente proveniente do poder de tributar do Estado, da exploração de seu patrimônio e as resultantes de exploração de atividades econômicas; As Receitas de capital, se forma devido a realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas e recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado.

No presente estudo, a receita serve de fundamento para entender o ingresso de recursos financeiros nos cofres dos municípios, mediante a transferência, em atendimento ao pacto federativo.

1.3 Repartição de Receitas Tributárias

Instituído um tributo, ele posteriormente é arrecadado, e a técnica de distribuição do dinheiro arrecadado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é chamada de repartição de receitas tributárias.

As desigualdades econômicas entre os entes da federação é o que fundamenta tal repartição, visando mitigar as disparidades, especialmente pela notória concentração das receitas aos cofres da União. A CF/88 dispõe sobre a repartição do produto da arrecadação de certos tributos instituídos e cobrados pelas entidades federadas, mediante o sistema de repartição constitucional das receitas

tributárias.

Para sua realização, a repartição de receitas usa duas técnicas: a repartição direta o ente federativo a que se destinam as receitas recebe seu montante sem que este passe por qualquer intermediário e a repartição indireta, o ente federativo a que se destinam as receitas recebe seu montante após este ter trafegado por um intermediário, geralmente um fundo público.

A maioria dos municípios possuem uma arrecadação insignificante frente as despesas necessárias a sua manutenção, as principais bases de tributação municipal é o ISS e o IPTU, surgindo uma grande dependência de recursos provenientes da União.

Para haver uma maior integração entre os entes federativos a repartição na arrecadação de receitas é um instrumento de cooperação entre os entes, sendo respeitadas a devida autonomia financeira e política de cada ente. Funciona como um mecanismo de equalização dado o desequilíbrio na divisão constitucional de bases tributarias entre os entes que integram a Federação.

A importância das participações na arrecadação como meio de garantir o equilíbrio federativo.

A doutrina, como ensina Luciano Amaro¹⁵, classifica as espécies de repartição das receitas tributária como direta e indireta. A direta é realizada pelo ente político, que se apropria da receita mediante transferência tributária ou diretamente pelo ente dotado de competência para arrecadação do tributo. A indireta pressupõe a existência de um fundo de participação, do qual se faz a divisão do produto arrecadado entre os entes beneficiários, segundo dispõe a lei.

A repartição direta, por meio de transferências de receitas dos Estados aos Municípios provêm de 50% do Imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA) licenciados nos territórios respectivos de cada Municipalidade (art. 158, III da CF), bem como 25% do produto da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) (art. 158, IV da CF), cujas parcelas obedecem os seguintes critérios (art. 158, par. un. da CF): três quartos (75%) proporcionalmente ao valor adicionado nas operações de circulação de mercadorias e prestação de serviços realizadas nos territórios municipais; até um quarto (25%), conforme lei estadual, mediante autonomia própria dos Estados.

¹⁵ AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro, 14ª Ed., São Paulo, Saraiva. 2008, pág. 72.

Os casos de repartição indireta dos tributos da União em favor dos Estados, DF e Municípios, são delineados pela CF/88 mediante os seguintes fundos de participação:

Fundo de Participação dos Estados e do DF (FPE): formado por 21,5% do arrecadado pelo IR (salvo as receitas retidas na fonte por tais entes) e IPI (art. 159, I, a)

Fundo de Participação dos Municípios (FPM): formado por 22,5% do arrecadado pelo IR (salvo as receitas retidas na fonte por este ente) e IPI (art. 159, I, b). Ademais, verifica-se que após a EC 55/2007, fora acrescido 1% da arrecadação dos referidos impostos federais, entregue no primeiro decênio do mês de julho e mais 1% entregue no primeiro decênio do mês de dezembro de cada ano (art. 159, I, d e e);

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (LC nº 101/2000) possibilitou a transferência voluntária de recursos mediante a entrega de receita a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência, sem que decorra de determinação constitucional, nos moldes do disposto pelo art. 25, caput, da LRF.

A efetivação da transação entre entes da Federação, a título de transferências voluntárias, pressupõe a observância dos requisitos para efetivação, indicados pelo art. 25, § 1º da LRF, destacando-se: a existência de dotação orçamentária; atendimento ao disposto pelo art. 167, inc. X da CF, que veda esta espécie de transferência para pagamento de despesas com pessoal; a comprovação pelo ente receptor no cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e saúde (art. 55 do ADCT); que o mesmo encontra-se em dia com o pagamento de tributos e empréstimos ao conessor; bem como apresente prestação de contas de recursos outrora recebidos, entre diversas outras condições descritas pela LRF (p. ex. art. 11, parágrafo único; art. 23, § 3º, I; art. 33, § 3º; art. 51, § 3º, todos da LRF).

A LRF proíbe que os recursos recebidos a título de transferência voluntária sejam aplicados em fim diverso do acordado (art. 25, § 1º da LRF), desta forma, o descumprimento dos preceitos estabelecidos pela LRF resulta na aplicação da suspensão do direito de receber as transferências voluntárias, excetuando-se as relativas a ações de educação, saúde e assistência social (art. 25, § 3º da LRF). Ademais, a realização ou recebimento das transferências voluntárias em desacordo com a LRF constitui crime de responsabilidade, conforme disposto pelo art. 1º do

Decreto-Lei n. 201/67 e item 12 do art. 10 da Lei n. 1.079/50.

Em razão dos conceitos abordados neste capítulo, vislumbrou-se uma noção da organização sistemática e dos principais dispositivos que compõe o sistema financeiro do estado, definindo sua atividade, bem como os elementos que o constitui e as ferramentas utilizadas no ordenamento jurídico para sua aplicação.

Dentre a abrangência do conceito de receita pública, associada ao pacto federativo, que concebe as repartições tributárias entre os entes, faz se necessário o estudo da receita específica analisada nesta pesquisa, o fundo de participação dos municípios (FPM) e o impacto da queda da receita proveniente deste fundo, dada as renúncias fiscais ora concedidas pela união.

CAPÍTULO II: FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Destaca-se, a necessidade do entendimento sobre a formação do FPM, em razão da importância de entendê-lo, como principal fonte de receita dos municípios e sua relevância no equilíbrio orçamentário-financeiro, na gestão pública municipal.

O entendimento se faz necessário para compreensão da tese, por esta pesquisa defendida. Uma vez que, ao comprometer tal recurso, por meio de renúncia fiscal da quota parte que compete aos municípios, o impacto na prestação de serviços públicos é consequência direta.

2.1 Formação do FPM

O Fundo de Participação dos Municípios representa a principal fonte de receita dos municípios. É uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b e d), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Foi instituído pela constituição de 1967.

A criação dos Fundos é proveniente de uma grande alteração histórica. A Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, ao entrar em vigor a Constituição de 1891, não contemplava a repartição de receitas, de forma que a União só prestaria socorro aos demais entes: Estados, Distrito Federal e Municípios, em caso de calamidade pública. Os fundos tiveram sua conceituação legal nos artigos 71 a 74 da Lei 4.320/64, sendo considerados como uma reserva de receita afetada para aplicação determinada em lei e o surgimento do FPM se deu a partir da reforma tributária de 1965, levada a efeito pela EC 18/1965 e regulada pelo Código Tributário Nacional (Lei 5,172/1966). Somente com a Constituição de 1988 os municípios foram elevados à categoria de entes federados, passando a integrar a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal.

A Constituição de 1988 consolidou a descentralização fiscal, surgida por volta de 1970, em resposta à centralização de receitas do governo militar, por meio do aumento da participação dos demais entes na arrecadação federal. Os municípios passaram a receber parcela expressiva de receitas, antes exclusiva da União, por meio de transferências.

O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR –, de competência da União, originou-se por meio da Constituição de 1946, em seu artigo 15, inciso IV. O Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI – foi instituído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946), em seu artigo 11. Já o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teve origem nesta mesma Emenda Constitucional, em seu artigo 21, que também exigia a regulamentação do Fundo através de Lei Complementar.

A Constituição de 1988 também ratificou o FPM (art. 159, inciso I, alínea “b” e ADCT art. 34, § 2º, incisos I e III) e recepcionou a regulamentação do CTN, tendo ainda aumentado gradativamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI dos 17% na época até o valor de 22,5% a partir de 1993 e solicitado, em seu artigo 161, inciso II, que Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo. Isto foi realizado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que manteve o critério de repartição do CTN até 1991.

Mais tarde, a Lei Complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992, prorrogou o critério do CTN “até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE”. Outras Leis Complementares foram sendo sucessivamente aprovadas, dilatando até hoje, com alguns ajustes, o critério de repartição do CTN, a saber: nº 72, de 29 de janeiro de 1993; nº 74, de 30 de abril de 1993; nº 91, de 22 de dezembro de 1997; e nº 106, de 23 de março de 2001.

A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios.

A Lei Complementar 62/89 determina que os recursos do FPM serão transferidos nos dias 10, 20 e 30 de cada mês sempre sobre a arrecadação do IR e IPI do decêndio anterior ao repasse. De acordo com Decreto-Lei nº 1.881, cada faixa de população determina os coeficientes de distribuição do FPM: que são variáveis em 16 faixas até o limite de Acima de 156.216 habitantes, mas - acima deste número

- o coeficiente máximo torna-se fixo.

A pesquisa do IBGE de “Perfil dos Municípios Brasileiros - Finanças Públicas”, sobre receitas e despesas de todos os municípios brasileiros de 1998 a 2000, revelou que o FPM é responsável por 57,3% das receitas disponíveis das prefeituras de municípios pequenos com até cinco mil habitantes.

Resume-se para entendimento da tese defendida neste projeto que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a maneira como a União repassa verbas para os municípios brasileiros, cujo percentual, dentre outros fatores, é determinado principalmente pela proporção do número de habitantes estimado anualmente pelo IBGE.

Dessa forma os municípios ficaram dependentes da receita federal para a gestão administrativa, uma vez que a maioria detém uma arrecadação insignificante diante do seu custo operacional, os fundos de participações é um deles, como os convênios.

O sistema de transferência intergovernamental, utilizando os fundos de participação, são uma fórmula de redistribuição de recursos entre as diferentes esferas de governo.

2.2 Renúncia Fiscal do FPM

A renúncia fiscal acontece quando o governo abre mão de receber parte dos impostos devidos em prol de um estímulo da economia ou de programas sociais. A lei complementar nº 101, de 2000 no seu artigo 14, §, expressa o conceito da renúncia de receitas e a forma de sua concessão.

O governo federal tem realizado a concessão de isenções de IPI incidente sobre eletrodomésticos da linha branca, bens de capital e automóveis, como meio de estimular o consumo para estimular a produção industrial. (Lei nº 8.191, de 11 de junho de 1991.)

Tal política econômica visa fomentar a indústria, na expectativa que o aumento da produção possa fomentar o crescimento da economia e conseqüentemente o desenvolvimento econômico, uma vez que se aumenta a produção motivada pelo aumento do consumo dado um maior poder de compra da população.

Cria-se a expectativa de aumento da oferta de trabalho, o que motivaria a

queda do desemprego, aumento do poder de compra das pessoas e conseqüentemente uma maior arrecadação de impostos provenientes de outras fontes.

Com relação ao IR pago pelas pessoas físicas, são concedidas desonerações visando de forma enganosa criar uma expectativa de aumento do poder de consumo das famílias, para estimular o consumo e mover a engrenagem da Economia.

Não é objeto deste estudo os questionamentos com relação a tal política econômica, e sim os instrumentos utilizados por meio das desonerações. Sendo necessárias tais informações apenas de cunho científico para melhor entendimento dos fatos.

De acordo com o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) - (estudo da Receita Federal)¹⁶, no período de 2008 a 2012 as desonerações do IPI somaram R\$ 80 bilhões, e as desonerações do IR somaram R\$ 247,7 bilhões.

Efeito no FPM de R\$ 77 bilhões, corresponde a 26,4% de todo o FPM distribuído nestes 5 anos. Em 2013, por exemplo, o FPM deveria ter sido de R\$ 92 bilhões.

A arrecadação do IPI e do IR foi superior a R\$ 1,8 trilhão no período de 2008 a 2014. A política de estímulo econômico feita pelo governo federal resultou em uma frustração de receita de R\$ 516 bilhões.¹⁷

As desonerações do IR têm maior impacto junto às transferências constitucionais comparadas com as do IPI, uma vez que representam 75% das renúncias concedidas, o equivalente a R\$ 389,7 bilhões do total das desonerações. Já o IPI é responsável por 25%, impactando em R\$127 bilhões.

Dos R\$ 516 bilhões de desoneração, 42% foram arcados pela União, o equivalente a R\$ 217 bilhões, enquanto os Estados arcaram com 34% das desonerações, o que correspondeu a R\$ 177 bilhões. Já os Municípios responderam por 24% do total desonerado com o IPI e IR, o que corresponde a

¹⁶ RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2010 – Série 2008 a 2012”. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastostributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2010-serie-2008-a-2012>> acessado em 06 de maio de 2019.

¹⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS (CNM). *Os impactos das desonerações do IPI e do IR no FPM.* (Elaboração própria) Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Os%20impactos%20das%20desonera%C3%A7%C3%B5es%20do%20IPI%20e%20do%20IR%20no%20FPM%20..pdf>> acessado em 06 de maio de 2019.

cerca de R\$ 122 bilhões.

A cada R\$ 100 de renúncia do IR e IPI concedida pela União, estima-se que R\$ 24 pertenceriam aos Municípios. Ao analisar a renúncia aos Estados e Municípios, esse valor sobe para R\$ 58, uma vez que parte substancial do valor arrecadado dos impostos citados é compartilhada com os entes subnacionais.

As desonerações somaram mais de R\$ 516 bilhões entre 2008 e 2014, deixando de repassar recursos para os Municípios por meio do FPM no valor estimado de R\$ 122,7 bilhões.

2.3 Impacto na redução das receitas públicas proveniente da renúncia

Desde a crise econômica mundial de 2008, o governo federal com a intenção de estimular a economia agravou ainda mais a situação e frustrou as receitas das prefeituras, uma vez que promoveu diversas desonerações.

O principal impacto proveniente desta política econômica é o comprometimento da continuidade dos serviços públicos, uma vez que a falta de recurso inviabiliza a manutenção dos mesmos.

Os municípios sequer conseguem manter a folha de pagamento dos servidores em dia, ocasionando grave crise no comércio local, que por efeito cascata sofrem com a diminuição do consumo e a retenção do crédito decorrente da insegurança de tal situação proveniente de tal desequilíbrio.

Em matéria veiculada no site do jornal “Hoje”, em 20 de Junho de 2016, com o título “Crise nas prefeituras deve se agravar com redução de até 25% nos repasses do FPM”¹⁸, afirmando o atraso de salários dos servidores públicos e a interrupção de serviços básicos ofertados pelos municípios, a limpeza urbana e a manutenção das vias públicas, por exemplo, também ficaram comprometidas, assim como as poucas obras feitas com recursos dos municípios.

A presente matéria traduz por meio das palavras do senhor Antônio Andrada, presidente da Associação Mineira de Municípios, aqui transcrita: “Em Minas Gerais temos cerca de 600 prefeituras com menos de 12 mil habitantes que praticamente

¹⁸ MARIANO, Raul. *Crise nas prefeituras deve se agravar com redução de até 25% nos repasses do FPM*. Disponível em <<https://www. hojeemdia.com.br/primeiro-plano/crise-nas-prefeituras-deve-se-agravar-com-redu%C3%A7%C3%A3o-de-at%C3%A9-25-nos-repasses-do-fpm-1.392587>> acessado em 06 de maio de 2019.

sobrevivem apenas dessa receita vinda do Fundo de Participação dos Municípios”¹⁹.

No artigo veiculado pelo jornal “Estado de São Paulo”, em 28 de Maio de 2016, com o título “Municípios deixam de receber R\$ 165 bilhões”²⁰, as prefeituras foram afetadas pelas desonerações de IPI e IR nos repasses federais, segundo a Confederação Nacional dos Municípios fruto de desonerações do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR), que diminuíram as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma das principais fontes de receitas das prefeituras. Os cálculos foram feitos pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) no período de 2008 a 2014.

Em matéria veiculada pelo site “Estadão”, em 28 de Maio de 2016, titulado “Servidores de 576 cidades estão com salário atrasado”²¹, demonstra claramente o impacto da situação da falta de recursos dos municípios, segundo a Confederação Nacional dos Municípios, tem prefeituras com atraso do atraso dos salários dos servidores há quatro meses.

A matéria do jornal Estadão, ainda confirma a dependência dos municípios ao afirmar que: “Apenas 100 cidades no Brasil inteiro – num universo de mais de 5 mil – conseguem pagar o quadro de funcionários com receita própria”, afirma o economista-chefe da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), Guilherme Mercês. “A dependência da União é muito grande, e as despesas obrigatórias são muito elevadas.”

Os empresários locais recorrem a instituições financeiras para financiar o custo devido aos atrasos da circulação do dinheiro proveniente da folha de pagamento dos servidores, uma vez que na grande maioria dos pequenos municípios, os servidores públicos representam grande parte do potencial

¹⁹ MARIANO, Raul. *Crise nas prefeituras deve se agravar com redução de até 25% nos repasses do FPM*. Disponível em <<https://www. hojeemdia.com.br/primeiro-plano/crise-nas-prefeituras-deve-se-agravar-com-redu%C3%A7%C3%A3o-de-at%C3%A9-25-nos-repasses-do-fpm-1.392587>> acessado em 06 de maio de 2019.

²⁰ PAPP, Anna Carolina., GERBELLI, Luiz Guilherme e PEREIRA, Renée *Municípios deixam de receber 165 bilhões*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,municipios-deixam-de-receber-r-165-bilhoes,10000053830>> acessado em 06 de maio de 2019.

²¹ PAPP, Anna Carolina., GERBELLI, Luiz Guilherme e PEREIRA, Renée. *Servidores de 576 cidades estão com salário atrasado*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,servidores-de-576-cidades-estao-com-salario-atrasado,10000053827>> acessado em 06 de maio de 2019.

econômico do comércio local.

A inadimplência afeta não só os funcionários, mas também os fornecedores das prefeituras. Segundo a CNM, 59,2% dos municípios estão com algum atraso no pagamento de fornecedores. Desses, 8,6% estão com atraso superior a seis meses. Outras prefeituras vão além e comprometem os serviços públicos básicos: encostam veículos e máquinas pesadas para economizar no combustível e diminuem contratos de limpeza da cidade e coleta de lixo.

Com a Constituição de 1988, várias obrigações antes bancadas pelo governo federal passaram para a esfera municipal, a exemplo de saúde, educação e assistência social. Para ajudar nas despesas, foram criados vários programas de repasse de recursos para os municípios. Mas os valores hoje são insuficientes para cobrir todos os gastos.

Os municípios não conseguem fazer a manutenção da saúde primária, faltando insumos básicos nas unidades básicas de saúde, profissionais e medicamentos. A falta de prevenção é um dos maiores custos do Sistema Único de Saúde (SUS), por isso a necessidade de se trabalhar com atenção primária nas unidades básicas de saúde.

Em 1980 os municípios empregavam 42,6% dos profissionais da área, enquanto que União empregava 16,2% e Governos Estaduais 41,2%. Hoje, 75,7% dos profissionais no setor público são contratados pelos municípios. A União apenas 4,4%. Os municípios aplicaram no setor em 2012, R\$ 20 bilhões acima da sua obrigação. Gastaram dos seus recursos próprios R\$ 56,5 bilhões e a obrigação constitucional (15% da receita base) determinava R\$ 36,5 bilhões.

Com a municipalização do ensino, os investimentos em educação ficam limitados a pagamento de professores, transporte escolar e merenda, não havendo possibilidade de investimento em melhores estruturas e políticas propícias a educação inicial, que compete aos municípios, bem como a construção e manutenção de creches.

Tais informações servem apenas para nortear sobre uma situação que não é objeto central dessa pesquisa, todavia é o principal norte do impacto gerado pela situação ora questionada.

CAPÍTULO III: DEDUÇÃO DA RENUNCIA SOBRE O FPM

Com o entendimento firmado acerca do ordenamento jurídico, que dispõe sobre a atividade financeira e tributária dos municípios, bem como a forma de se garantir os serviços públicos a população por meio da gestão pública, alcançada por meio do direito administrativo. Pressupõe um sistema amplo e complexo de mecanismos que visa atingir o objetivo central da organização do estado: o interesse público.

Uma vez que parte desse sistema, por ação ou omissão de um dos atores envolvidos, venha a comprometer o funcionamento do mesmo, estamos diante de uma possível inconstitucionalidade, que afronta a própria razão de ser do estado, que tem em sua constituição, a estrutura normativa e estrutural de sua existência.

Na tese, ora defendida, percebe-se que a ação da União em conceder incentivos fiscais, por meio de renúncia do IPI e IR, não respeitando a quota parte que pertenceria aos municípios, caso tais renúncias não fossem realizadas, é um afronta ao sistema e toda sua estrutura, em razão do impacto nas receitas públicas municipais, bem como o não respeito a autonomia dos entes dada a organização hoje vigente da Federação.

Defende-se a possibilidade de tal renúncia, em virtude de previsão constitucional, deste que preserve o valor que corresponde aos municípios, proveniente do produto de arrecadação de tais impostos, que formam o FPM. Essa limitação tem o propósito de garantir a eficiência da administração pública e o interesse público.

3.1 Análise da Constitucionalidade da Renúncia

Não existiria qualquer ilegalidade, salvo pelo fato de que a Fazenda Nacional vem deduzindo os valores que deixou de arrecadar por ato de vontade unilateral. Entre os exemplos de incentivos fiscais já concedidos pela União Federal, podemos citar: a desoneração do IPI sobre automóveis e eletrodomésticos da chamada “linha branca”; os incentivos fiscais concedidos a determinados produtos fabricados na Zona Franca de Manaus – ZFM; as novas bases de cálculo do IR, após a edição da Medida Provisória – MP Nº 451/2008.

Se a União arrecada mediante o IR e o IPI e decide levar a cabo programas de

incentivos fiscais, trata-se de mera liberalidade sua, devendo antes repassar o montante devido aos Municípios, que não tem outras fontes de receitas para compensar a falta desse recurso.

Interessante destacar a respeito da competência tributária, que segundo Humberto Bergmann Ávila:

A competência tributária, no entanto, é resultado da análise conjunta de duas espécies de normas jurídicas: de um lado, das normas que atribuem poder ao Estado para instituir tributos por meio da especificação dos fatos e situações que se tornam suscetíveis de tributação (normas de competência); de outro, as normas que subtraem poder do Estado sobre determinados fatos e situações que se tornam insuscetíveis de tributação (normas limitativas da competência).²²

Nesse sentido, Humberto Bergmann Ávila tem o mister de afirmar que competência tributária é definida como a aptidão para criar, no plano abstrato, tributos, fundado no princípio da legalidade, os tributos devem ser criados por meio de Lei Ordinária, a qual deve descrever todos os elementos essenciais da regra jurídica tributária, a saber: hipótese de incidência, sujeitos ativo e passivo, base de cálculo e alíquota.

As competências tributárias são introduzidas e concedidas exclusivamente pela Constituição, sem possibilidade para o legislador infraconstitucional elaborar novas competências, ou alterar os termos daquelas já existentes, em respeito à lei maior. Evitando-se a desobediência aos princípios superiores que orientam o ordenamento jurídico positivado.

A execução da competência tributária ocorre no plano legislativo, por meio de edição de regras abstratas, instituidoras de tributos, sendo a arrecadação, uma atividade administrativa. Uma vez que esta não pode existir arrecadação sem o dispositivo legal que a determina, conforme a máxima de que não há tributo sem lei que o estabeleça.

A União continuará podendo conceder isenções relativas aos impostos de sua competência, devendo apenas considerar o seu valor no cálculo do montante total a ser repassado aos fundos. É dizer, as desonerações deverão ser suportadas por quem desonera, ou, na feliz expressão empregada por Régis Fernandes de Oliveira, não se

²² ÁVILA, Humberto Bergmann. Sistema Constitucional Tributário. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva. 2006, pág. 75.

pode fazer “cortesia com o chapéu alheio”.²³

Neste raciocínio, temos as leis específicas do IPI e do IR, das quais, criam condições da união, por meio de uma atividade administrativa, respeitando o que dispõe a lei, fazer a arrecadação, e conseqüentemente a repartição, devido a previsão legal, do FPM.

Somente poderá ser deduzido da base de cálculo do FPM o montante que pertencer a União Federal, por ato de vontade unilateral, tenha decidido efetuar. Não é a concessão de incentivos ilegal, mas a redução dos repasses é que se constitui como uma ilegalidade e vem prejudicando sobremaneira os Municípios brasileiros.

Logo, entende-se pela impossibilidade do Governo Federal proporcionar benefícios fiscais utilizando-se de receitas que pertencem a outro Ente. Diminuir este recurso é automaticamente comprometer os serviços públicos ofertados a população, uma vez que o gestor municipal não consegue ofertar os serviços por falta de capacidade econômica para honrar os compromissos financeiros.

O Governo Federal só abriu mão das receitas de IR e IPI como fez nos últimos anos, porque possui à sua disposição receitas exclusivas, provenientes da instituição de tributos não partilháveis com os estados e municípios, das quais pode compensar a renúncia ora dada, mas os municípios não.

Sendo assim, é inconstitucional a dedução do Fundo de Participação dos Municípios por meio de concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação as respectivas quotas devidas às Municipalidades.

Preza se por duas linhas alternativas para tal situação:

Primeira: que a União faça a concessão da renúncia, somente na parte que seria destinada a ela, respeitando a parte que se destina ao FPM da seguinte forma: Considerando que a cada R\$ 100,00 (Cem reais) de tributo arrecadado, R\$ 23,50 (vinte três reais e cinquenta centavos) é destinado a composição do FPM. Sugere que a União faça a renúncia de apenas R\$ 76,50 (setenta e seis reais e cinquenta centavos) que não é destinado ao FPM, dessa forma a União arrecada os R\$ 23,50 (vinte e três reais e cinquenta centavos) que compete ao FPM e faz a transferência aos municípios. Sem deixar de atender seus interesses por meio da política econômica de isenção e respeitando o que se dispõe na Constituição com relação ao

²³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. – 6ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014, pág. 129.

FPM.

Segunda: Caso a União queira fazer a renúncia integral, incluindo os valores da quota parte que compete ao FPM, que a mesma arque com os valores provenientes dessa renúncia, repassando aos Municípios, o que eles teriam direito, caso não fosse ofertado tal renúncia que inviabiliza a formação do FPM.

Os cálculos aqui, são meramente fictícios, não representam a realidade, uma vez que a equação para se formar o fundo é mais complexa, espera se apenas a compreensão do fundamento da tese defendida no presente trabalho.

3.2 A inconstitucionalidade da Renúncia do FPM da quota parte pertencentes aos municípios

A inconstitucionalidade da prática de desoneração se fundamenta no fato que não se deve fazer cortesia com chapéu alheio, uma vez que não se nega ao Estado o direito para instituir isenções de tributos próprios, deste que se preserve o montante que pertence aos municípios.

E o que tem ocorrido é que tais exonerações tem abarcado o montante que pertenceria aos Municípios, caso não ocorresse a exoneração. Sob a justificativa de que não entrou dinheiro, não houve arrecadação, todavia não arrecadou por causa das desonerações ofertadas.

Temos que analisar a diferença entre não arrecadar, não arrecadar porque dispôs daquilo que é seu e não arrecadar porque dispôs daquilo que é de terceiro, e na nossa linha de pesquisa o que o Estado, neste caso, faz e deixar de arrecadar por dispor daquilo que pertence ao Município e não a Ele.

A União ao conceder renúncia fiscal dos valores do IR e IPI na parte que cabe aos Municípios, está renunciando a valores que não lhe pertence, utilizando de recursos que constitucionalmente pertencem aos Municípios, comprometendo a autonomia financeira do ente federativo local.

Pautado nestes conceitos apresentados acima o Município de Itabi/SE, propôs uma ação, em face da União, a fim de que fosse considerado no cálculo do FPM o montante relativo as desonerações de IR e IPI concedidas pelo Governo Federal nos últimos cinco anos. Para tanto, requereu a devolução dos valores a serem apurados na liquidação da sentença.

Com base no entendimento do STF no RE nº 572.762, foi decisão do Juízo

da 1º instância:

Que a União utilizasse no cálculo do FPM, a base de cálculo correspondente a 23,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI (art.159, 1,b” e ”d”, da CRFB/88), sem a exclusão de todos os valores relativos a benefícios, incentivos e isenções fiscais concedidos pelo Governo Federal.²⁴

Ao recorrer a decisão, no mérito da apelação, a União Federal argumentou que a constituição previu que o “produto arrecadado” que deveria ser repartido, ou seja, apenas o que de fato for arrecadado.

Chegando ao STF por meio de Recurso Extraordinário, o município alegou violação do dispositivo disposto no artigo 159, I “b” e “d” da CRFB/88, tendo em vista que a União não poderia conceder renúncia fiscal dos valores relativos a arrecadação do IR e do IPI na parte que caberia aos municípios, vez que assim procedendo estaria renunciando a valores que não lhe pertencem.

No presente procedimento o município reforçou sua tese de que a União estaria utilizando recursos constitucionais pertencentes aos municípios, desrespeitando a autonomia financeira e violando a constituição, que não faz nenhuma alusão a dedução feita na composição do FPM.

A União pode conceder isenções, benefícios e incentivos fiscais em relação ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Essas renúncias tributárias não integram o produto da arrecadação dos tributos e, por isso, podem ser deduzidos da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios. O entendimento foi firmado pela maioria do Supremo Tribunal Federal (STF)

O julgamento a respeito da constitucionalidade da concessão de benefícios e incentivos fiscais relativos ao Imposto de Renda e ao Imposto Sobre Produtos Industrializados da quota parte pertencentes aos municípios, em caso de arrecadação dos impostos citados, que são fontes do FPM, teve como relator o Ministro Edson Fachin, que sustentou sua tese de que o poder de arrecadar atribuído à União implica também o poder de isentar. Assim, quando a Constituição Federal determina que o FPM seja composto pelo produto dos dois impostos, isso inclui o resultado das desonerações.

O Ministro Edson Fachin considerou constitucional a redução da arrecadação que lastreia o FPM quando ela é decorrente da concessão regular de incentivos,

²⁴ STF - RE: 572762 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/06/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO.

benefícios e isenções fiscais relativas ao IPI e o IR. Invocou o inciso I do artigo 159 da Constituição Federal, o qual determina que a União deve entregar 22,5% do “produto da arrecadação” do IR e do IPI ao Fundo de Participação dos Municípios.

O marco da tese defendida pelo relator Ministro Edson Fachin, foi que o produto de arrecadação é proveniente da receita que de fato entrou nos cofres públicos, sem considerar a receita não arrecadada proveniente da renúncia, uma vez que afirma ser legal. No entanto não se vislumbrou durante seu relatório e na defesa de sua tese, argumentos que sustenta a teoria, nesta pesquisa defendida, de que a quota parte pertencentes aos municípios não deveria ser objeto de tal renúncia, por não pertencer a União.

O Ministro Luís Roberto Barroso defendeu que é constitucional a redução do produto da arrecadação que lastreia o Fundo de Participação dos Municípios e respectivas cotas devidas as municipalidades em razão da concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao IR e ao IPI por parte da União porque segundo ele quem tem o poder de tributar, tem o poder de renunciar.

O Ministro Celso de Mello, em seu voto afirmou que não emana da autonomia financeira dos municípios direitos subjetivos de índole constitucional com aptidão para infirmar o exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais, uma vez observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais adventos da exoneração. Segundo ele:

Quem dispõe da competência tributária, ou seja, quem dispõe do poder para instituir tributos, dispõe também por implicitude do poder de conceder exonerações e isenções.²⁵

Os ministros Teori Zavascki, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Rosa Weber e Cármen Lúcia também acompanharam o voto do relator do caso, negando provimento ao recurso do município. O entendimento foi de que o município não pode receber os impostos que não foram efetivamente arrecadados.

A discordância foi o voto do Ministro Luiz Fux, que deu provimento ao recurso do município. Segundo ele, a participação no produto da arrecadação, dos dois tributos é um direito consagrado aos municípios, que não pode ser subtraído pela

²⁵ STF - RE: 572762 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/06/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO.

competência tributária de desoneração atribuída à União. Foi acompanhando pelo Ministro Dias Toffoli que defendeu o repasse dos valores aos municípios. Esse afirmou que o poder da União de isenção foi destrutivo para a federação brasileira. Afirmando que:

Se verificarmos a previsão fiscal do país hoje e a arrecadação do orçamento e olharmos que houve desoneração de 580 bilhões, a conclusão é que houve abuso de poder de estabelecer essas isenções.²⁶

O Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento que é constitucional a prática de concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativas ao imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação dos Municípios e respectivas quotas devidas aos municípios.

O Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão máximo do Poder Judiciário e ter como função tutelar a Constituição da República Federativa do Brasil. Com tal posicionamento, abre margem para questionamento a respeito da sua conduta, gerando certa estranheza no presente entendimento, que contraria o posicionamento até então seguido pela Suprema Corte, haja vista que em decisões semelhantes.

O caso dos efeitos da desoneração quanto aos municípios é incoerente face a outras decisões do órgão. No julgamento do RE 111094,²⁷ o STF entendeu que, apesar de o Estado possuir competência para a concessão de incentivos fiscais em matéria de ICMS, o repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode se sujeitar à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.

Em que o mesmo ressalta que não se nega ao Estado essa competência para instituir isenções de tributos próprios, mas é importante que essas desonerações não impactem ao montante repassado aos Municípios.

Os fundamentos jurídicos utilizados no julgamento do RE 111094 deveriam também ser aplicados ao julgamento da situação do FPM, ou seja, o RE nº 572,762. E isso, sobretudo, no que tange ao reconhecimento de que o direito do Município

²⁶ STF - RE: 572762 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/06/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO.

²⁷ STF - (RE 111094, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, DJ 15.04.1994).

ao recurso não estaria sujeito ao efetivo ingresso do recurso decorrente do tributo no erário federal, porque constituiria receita própria do município desde o seu surgimento, não podendo a União dela dispor livremente.

Ademais, vale a leitura de enunciado sumular desta Corte: “Não podem os Estados, a título de ressarcimento de despesas, reduzir a parcela de 20% do produto da arrecadação do imposto de circulação de mercadorias, atribuída aos Municípios pelo art. 23, § 8º, da Constituição Federal”. (Súmula 578 do STF).

Os fundamentos nos quais se pauta a inconstitucionalidade de tal prática, como sucinta o Ministro Luis Fux, se pauta na conciliação interpretativa em termos constitucionais entre a competência tributária da União e a autonomia financeira dos municípios.

A descentralização política e administrativa do Estado concede ao município autonomia na qualidade de integrante do Estado federal, como uma entidade política-administrativa e a desoneração tributária regularmente concedida impossibilita a própria previsão da receita pública. Logo, torna-se incabível interpretar a expressão “produto da arrecadação” de modo que não se deduzam essas renúncias fiscais.

O ministro Luix Fux mantém a seguinte tese em seu voto:

É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.²⁸

O que se observou durante todo o procedimento de análise do mérito, foi uma preocupação com outros fatores pertinentes a tal situação, a exemplo: Qual o impacto para o governo federal, em ter que ressarcir o município? e os precedentes que tal decisão poderia ocasionar, em razão do colapso nas contas públicas, que seria agravado, caso fosse dado provimento ao presente recurso.

Em respeito ao pacto federativo e autonomia dos entes que compõe a federação, seria plausível o entendimento de que a União faça as renúncias somente da parte que a ela pertença, respeitando e arrecadando os valores que compete aos municípios.

²⁸ STF - RE: 572762 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/06/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao desenvolver o trabalho, durante todo processo de pesquisa e estudos, que serviu de base para a construção dos conceitos aqui apresentados, verificou se que prevaleceu o lobby por parte da União, em não acatar tal demanda dada a preocupação com o acervo a ser pago aos municípios, que faz jus ao recurso bem como necessita do mesmo para manter o equilíbrio econômico financeiro.

A interpretação do STF se contrapôs a entendimentos anteriores do próprio Tribunal, para tal demanda, o ponto de vista do Supremo, foi mais voltado a preocupação de ordem econômica da União, do que propriamente a legislação pertinente ao caso. Buscou se uma linha de raciocínio que viesse a sustentar a tese de que se não houve arrecadação, não existe necessidade de transferência, pois o mesmo poder concedido de Tributar seria dado a Isentar.

Todavia, com a Súmula 578 do STF, no que tange o mesmo raciocínio do FPM, o entendimento foi que não poderia os Estados reduzir a parcela do ICMS devido aos Municípios, e no acórdão proferido o entendimento do STF foi de que não se nega ao Estado a competência para instituir isenções de tributos próprios, desde que essas desonerações não impactem ao montante repassado aos Municípios.

O presente trabalho busca conscientizar a respeito da inconstitucionalidade de tal prática, bem como dos efeitos negativos, uma vez que os municípios que ofertam os principais serviços públicos à população deixam de prestar tais serviços, quando há indisponibilidade de recursos para tal.

O caminho para solucionar tal fato, seria uma iniciativa por parte do nosso legislativo, que representa a manifestação da vontade da população, para a elaboração de uma lei, que atentasse para esta prática com intuito de não permitir que tais recursos sejam utilizados como manobra econômica por parte da União, uma vez que a ela não pertence.

Por fim, pode-se finalizar este trabalho com a afirmação de que é necessário garantir aos municípios o seu poder-dever de assegurar o bem estar de todos, respeitando os direitos e garantias individuais por meios dos serviços públicos provenientes de uma gestão eficiente e com recursos para tal.

REFERÊNCIAS

ALVERGA, Carlos Frederico, *O Significado do Pacto Federativo*, disponível em <https://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21382:o-significado-do-pacto-federativo&catid=45&Itemid=471> acessado dia 06 de maio de 2019.

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 14^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Sistema Constitucional Tributário*. 2^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 3^a. ed. Rio de Janeiro: 2004.

BORGES, José Souto Major. *Introdução ao Direito Financeiro*. 4^a. Ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2014.

BRASIL. *Código Tributário Nacional, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 24 de Abril de 2019.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE: 572762 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/06/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO (eDOC 4, P,147).

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE: 111094 SC, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma. Data de Julgamento: 15/04/1994.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 24^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS (CNM) *Os impactos das desonerações do IPI e do IR no FPM*. (Elaboração própria) Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Os%20impactos%20das%20desonera%C3%A7%C3%B5es%20do%20IPI%20e%20do%20IR%20no%20FPM%20..pdf>> acessado em 06 de maio de 2019.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. 11^a. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de Direito Financeiro e Tributário*. 7^a ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 12^a ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 25ª. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARIANO, Raul. *Crise nas prefeituras deve se agravar com redução de até 25% nos repasses do FPM*. Disponível em <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/crise-nas-prefeituras-deve-se-agravar-com-redu%C3%A7%C3%A3o-de-at%C3%A9-25-nos-repasses-do-fpm-1.392587>> acessado em 06 de maio de 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 6ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PAPP, Anna Carolina., GERBELLI, Luiz Guilherme e PEREIRA, Renée. *Municípios deixam de receber 165 bilhões*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,municipios-deixam-de-receber-r-165-bilhoes,10000053830>> acessado em 06 de maio de 2019.

PAPP, Anna Carolina., GERBELLI, Luiz Guilherme e PEREIRA, Renée. *Servidores de 576 cidades estão com salário atrasado*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,servidores-de-576-cidades-estao-com-salario-atrasado,10000053827>> acessado em 06 de maio de 2019.

RECEITA FEDERAL. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2010 – Série 2008 a 2012*”. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastotributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2010-serie-2008-a-2012>> acessado em 06 de Maio de 2019.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio da. *Manual de Direito Tributário*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Tributário*. 19ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.