

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
ASCES / UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

**O PACTO FEDERATIVO: DISTORÇÕES E CONSEQUÊNCIAS À
RECEITA DO MUNICÍPIO DE SALGADINHO-PE.**

ADERITO VITORINO DE ARRUDA NETO

**CARUARU
2016**

ADERITO VITORINO DE ARRUDA NETO

**O PACTO FEDERATIVO: DISTORÇÕES E CONSEQUÊNCIAS À
RECEITA DO MUNICÍPIO DE SALGADINHO-PE.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito pela ASCES / UNITA sob a orientação do Professor: Fernando Gomes Andrade.

CARUARU

2016

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: _____ / _____ / _____

Presidente: Prof. Fernando Gomes Andrade

Primeiro Avaliador:

Segundo Avaliador:

AGRADECIMENTOS

Agradeço primordialmente a Deus, sem o qual nada, nem mesmo a vida, seria possível;

Ao meu orientador, pelo tempo cedido e pela experiência compartilhada, e, também, todo o corpo docente da Faculdade ASCES / UNITA, pela contribuição de forma direta ou indireta, em me oportunizar concluir mais uma etapa de minha vida;

Aos meus colegas que sempre me incentivaram e não me deixaram perder o Foco;

À minha namorada, sempre presente e compreensiva;

A minha irmã, meu pai e a minha mãe, que me auxiliou de forma decisiva, não só na conclusão deste trabalho, mas em todos os momentos em que necessitei de suporte.

Muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho, utilizando-se de metodologia de pesquisa bibliográfica de livros e artigos e pesquisa, trata da evolução do federalismo no mundo e do federalismo fiscal no Brasil. Abordando suas peculiaridades e principais aspectos, desde os primeiros sinais da consagração do federalismo fiscal norte americano, à sua evolução no Brasil a partir da República até chegar a Constituição Federal de 1988, onde instituiu a repartição de competência tributária por meio da descentralização do poder fiscal. É em decorrência desta competência tributária e da autonomia financeira que estar um dos pilares do pacto federativo. No entanto este pacto vem sendo infringido substancialmente pela união, em decorrência da concentração de poderes fiscais e arrecadatórios na mão deste ente nacional, onde a cada dia vem sobrepujando os demais entes subnacionais, principalmente os municípios de pequeno porte. Pois dependem essencialmente de transferências da união e de seus devidos fundos para a consecução das obrigações diárias. Não tendo de verdade autonomia financeira e orçamentária devido à má distribuição de competência federativa fiscal entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Pacto federativo, Competência e Município.

ABSTRACT

This study, using literature research methodology books and articles and research, deals with the evolution of federalism in the world and fiscal federalism in Brazil. Addressing their peculiarities and main aspects, from the first signs of the North American fiscal federalism consecration, its evolution in Brazil from the Republic to reach the Federal Constitution of 1988, which established the allocation of taxing power by decentralizing fiscal power . It is due to this taxing power and financial autonomy to be one of the pillars of the federal pact. However, this pact has been breached substantially by the union, due to the concentration of tax and fund raising powers in the hand of this national one, where every day is overwhelming the other sub-national entities, especially small municipalities. It depends essentially on union transfers and their proper funds for the achievement of daily obligations. Having no real financial autonomy and budget due to poor distribution of federal tax powers between the Federal Government, States, Federal District and Municipalities.

KEYWORDS: Federative Pact, Competence and Municipality.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Desempenho Da Arrecadação E Da Despesa Municipal: 2012.....	36
TABELA 2	Transferência Da União Para As Áreas Da Saúde, Educação E Assistência Social: 2012.....	37
TABELA 3	Diferença Real Subsidiada Pelo Município Pela Não Transferência Da União Para A Saúde, Educação E Assistência Social Em Relação A Receita Corrente Total: 2012.....	38
TABELA 4	Desempenho Da Arrecadação E Da Despesa: 2013.....	39
TABELA 5	Transferência Da União Para As Áreas Da Saúde, Educação E Assistência Social: 2013.....	39
TABELA 6	Diferença Real Subsidiada Pelo Município Através Da Não Transferência Da União Para A Saúde, Educação E Assistência Social Em Relação A Receita Corrente Total: 2013.....	41
TABELA 7	Desempenho Da Arrecadação E Da Despesa: 2014.....	41
TABELA 8	Transferência Da União Para As Áreas Da Saúde, Educação E Assistência Social: 2014.....	42
TABELA 9	Diferença Real Subsidiada Pelo Município Através Da Não Transferência Da União Para A Saúde, Educação E Assistência Social Em Relação A Receita Corrente Total: 2014.....	43
TABELA 10	Desempenho Da Arrecadação E Da Despesa: 2015.....	44
TABELA 11	Transferência Da União Para As Áreas Da Saúde, Educação E Assistência Social: 2015.....	44
TABELA 12	Diferença Real Subsidiada Pelo Município Através Da Não Transferência Da União Para A Saúde, Educação E Assistência Social Em Relação A Receita Corrente Total: 2015.....	46
TABELA 13	Soma Total Da Diferença Subsidiada Pelo Município Nos Anos 2012, 2013, 2014 E 2015.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS

CTN	Código Tributário Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
II	Imposto de Importação
IE	Imposto de Exportação
IR	Imposto de Renda
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IOF	Imposto Sobre Operações Financeiras
ITR	Imposto Territorial Rural
IGF	Imposto Sobre Grandes Fortunas
ITCMD	Imposto De Transmissão Causa Mortis E Doação
ICMS	Imposto Sobre Circulação De Mercadorias E Serviços
IPVA	Imposto Sobre A Propriedade De Veículos Automotores
IPTU	Imposto Sobre A Propriedade Predial E Territorial Urbana
ITBI	Imposto Sobre A Transmissão De Bens Imóveis
ISS	Imposto Sobre Serviços De Qualquer Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
ITR	Imposto Territorial Rural
SUS	Sistema Único De Saúde
PSF	Programa Saúde Da Família
FUNDEB	Fundo De Manutenção E Desenvolvimento Da Educação Básica E De Valorização Dos Profissionais Da Educação
PNAE	Programa Nacional De Alimentação Escolar
PNAT	Programa Nacional De Apoio Ao Transporte Escolar
FNAS	Fundo Nacional Da Assistência Social
CRAS	Centro De Referência Da Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I - HISTÓRIA DO FEDERALISMO.....	12
1.1 EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL.....	14
1.2 PERÍODO REPUBLICANO.....	15
1.3 DA REVOLUÇÃO DE 1930.....	18
1.4 CONSTITUIÇÃO DE 1937.....	19
1.5 REDEMOCRATIZAÇÃO E O FEDERALISMO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	19
1.6 ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988.....	21
1.7 O FEDERALISMO X FEDERALISMO FISCAL.....	22
1.8 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER FISCAL.....	24
CAPÍTULO II - COMPETÊNCIA FEDERATIVA TRIBUTÁRIA.....	26
2.1 CARACTERÍSTICAS DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA.....	27
2.2 REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DE FORMA GENÉRICA.....	28
2.3 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS A TRANSFERÊNCIA DIRETA AOS MUNICÍPIOS.....	30
2.4 TRANSFERÊNCIA OBRIGATÓRIA AO MUNICÍPIO DE SALGADINHO-PE.....	31
2.4.1 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL.....	34
CAPÍTULO III - REFLEXOS DO NÃO ACOMPANHAMENTO DA RECEITA EM RELAÇÃO À DESPESA ADVINDO DE REPASSES INCOMPLETOS DA UNIÃO AO MUNICÍPIO DE SALGADINHO.....	36
3.1 DA CAUSA DA NÃO TRANSFERÊNCIA DE REPASSE DA UNIÃO PARA O MUNICÍPIO DE SALGADINHO NOS ANOS DE 2012, 2013, 2014 E 2015.....	47
3.2 CONSEQUÊNCIAS DA NÃO TRANSFERÊNCIA DE REPASSES AO	

MUNICÍPIO.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS.....	52
ANEXOS.....	55

INTRODUÇÃO

O estudo do Federalismo abarca diversas dimensões de grande complexidade, já vislumbrada desde a sua primeira implementação que foi nos Estados Unidos da América em 1787. Importando este modelo federativo, o Brasil o instituiu em 1891 com a proclamação da república, onde de lá até os dias atuais este modelo de federalismo Brasileiro é discutido e criticado por sua falta de equilíbrio político e principalmente financeiro entres os entes da federação.

É em decorrência deste desequilíbrio no pacto federativo, que o presente trabalho vem expor e detalhar as consequências para o ente de menor expressividade que compõe esta federação brasileira, o município. Onde desde a Constituição de 1988 para cá, uma série de emendas à constituição foi obrigando Estados e Município a lotarem seus orçamentos com obrigações que deveria ser da união.

Em especial Municípios de pequeno porte como é o de Salgadinho Pernambuco. Que por ser um município pobre e dependente de transferência financeira da união, vem sofrendo exatamente por não está sendo transferido de forma completa repasses da união à este municípios para subsidiar programas.

Colocando em questão a autonomia financeira deste município e conseqüentemente fazendo observar uma crise no sistema federativo. Sendo falsa a alegação de que o federalismo brasileiro é equilibrado.

O presente trabalho, portanto, foi composto por pesquisas bibliográficas de livros, artigos, legislação e consulta de dados financeiro do município de Salgadinho, para viabilizar um estudo da situação financeiro deste município, buscando assim um arcabouço consistente para constatar, de maneira concisa, a problemática envolvendo o pacto federativo nacional, no âmbito municipal.

O primeiro capítulo deste trabalho é composto por oito tópicos, onde o primeiro aborda a evolução do federalismo no Brasil. O segundo tópico trata do período republicano destacando suas principais características. O terceiro tópico versa sobre a revolução de 1930 e seus detalhes. O quarto tópico traz informações sobre a constituição de 1937 com seus desenrolar. O quinto tópico trata da redemocratização e o federalismo em prol do desenvolvimento nacional. O sexto

tópico fala da ordem constitucional de 1988. O sétimo tópico trata do federalismo versus federalismo fiscal e suas respectivas características. E o oitavo tópico aborda a centralização e descentralização do poder fiscal com suas peculiaridades.

O segundo capítulo traz informações sobre a competência federativa tributária e seu conceito, sendo composto por quatro tópicos e um subtópico. No primeiro tópico este trabalho vem expor as características da competência tributária. O segundo tópico aborda a repartição da competência tributária de forma genérica. O terceiro tópico vem tratar dos princípios específicos a transferência direta aos municípios. O quarto tópico fala sobre a transferência obrigatória ao município de Salgadinho Pernambuco. E o único subtópico deste capítulo vem falar do fundo de participação municipal.

O terceiro capítulo trata dos reflexos do não acompanhamento da receita em relação à despesa advinda de repasses incompletos da União ao Município de Salgadinho. Com relação aos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 com suas devidas tabelas de demonstração e seus respectivos comentários. Contendo este capítulo dois tópicos. O primeiro trata da causa da não transferência de repasse da União para o Município de Salgadinho nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015. E o segundo tópico aborda a consequência da não transferência de repasses ao município.

Então por meio deste trabalho, se busca uma racionalização do problema do federalismo, que é extremamente complexo. Portanto é necessário que haja uma discussão para entender melhor as nuances da problemática em relação a verdadeira redistribuição de receitas tributária de forma equilibrada e planejada aos municípios, principalmente aos de pequeno porte. E um pacto federativo que todos os entes da federação respeite e tenham seus devidos direitos e obrigações financeiras consubstanciados de forma efetiva.

CAPÍTULO I - HISTÓRIA DO FEDERALISMO

A forma do estado federal é estudada desde sociedades políticas modernas, contudo, a implementação do estado federal somente veio com a federação norte-americana, que exerceu enorme influência nos modelos europeus e latino-americanos, não sendo, contudo, copiado à risca por nenhum outro país.

Tendo alguns países instituídos este modelo de forma integral e outros parcialmente, mas a forma como se dá o equilíbrio das forças presentes, como expressão política na sociedade, são considerados não apenas na elaboração do modelo federalista.

O Estado Federal surgiu no direito norte-americano, com a ruptura das Treze Colônias Americanas com a Grã Bretanha e a instauração de uma Confederação em 1777, sob o estigma de um "mal necessário". Durante a Revolução Americana, as províncias americanas, especialmente aquelas que não faziam parte da "Confederação da Nova Inglaterra" que nutriam poucos laços entre si, tiveram a necessidade de se unir em prol de um mesmo ideal, que era a busca pela sua independência. Declarada a independência em 1776, todas se proclamaram "Estados Soberanos", elaborando cada uma, suas próprias constituições.

Conforme Alencar:

O único órgão de poder central era o Congresso Continental, inexistindo qualquer outro nos poderes executivo ou judiciário. O Congresso Continental fora criado pelos "*federalist papers*" e era uma câmara legislativa única, formada por deputados de todas as províncias americanas. Apesar de criá-lo expressamente, os "*federalist papers*" não delegavam, praticamente, poder algum. A verdade é que se buscava evitar que o congresso criasse tributos sobre colônias distantes ou que regulasse a sua forma de comércio.¹

Na verdade, o congresso não podia nem mesmo exigir tributos para custeio de suas funções principais²

Foi nesse momento histórico e fugindo de uma possível desestruturação institucional que surgiu a Convenção da Filadélfia, que propôs ao congresso o

¹ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo Científico, S/D, p.7. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 12/10/2015.

² ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo Científico, S/D, p.7. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 12/10/2015.

projeto de uma constituição, que fora referendada em 28 de setembro de 1787, propondo a adoção do modelo federalista tendo como idealizadores Alexander Hamilton, James Madison e John Jay.

Um grande ponto discutido da eleição do modelo federativo era justamente sobre a utilidade na criação de um núcleo central de governo. Segundo seus criadores, o governo central teria a utilidade de gerar uma prosperidade de políticas de integração que viessem a ser um instrumento importante na garantia de direitos fundamentais. Observa-se que a constituição fora criada em analogia, e respeitando os preceitos instituídos nas constituições Estaduais. Contrariamente ao que acontece no ordenamento brasileiro, onde as constituições estaduais precisam se adaptar a Constituição Federal.

Observando e Analisando o contexto histórico da época, nota-se a existência de um temor geral sobre uma possível retaliação das forças inimigas, que se aproveitando do sentimento de desagregação da nação americana, viesse invadir seu território e cercear a liberdade alcançada sob tanto custo.

O povo dividia-se entre dois receios: ceder alguns de seus direitos naturais para que um governo central, distante, exerça uma função política ou, manter sua autonomia e autodeterminação, mas se abrindo para possíveis dominações externas.

Existia igualmente a necessidade de superação do antigo modelo confederativo. A abertura para adoção de normas segundo o antigo modelo confederativo estava baseado na errônea crença de que todos os estados cumpririam com os dispostos pela autoridade federal, visto que este representa o interesse geral.

Contudo, a falta de vinculação normativa e a "tendência egoísta" do homem levaram ao profundo descumprimento das normas federais, ocasionando o enfraquecimento da autoridade e posteriormente a anulação da mesma norma. Era necessário que se restaurasse a autoridade central, para que pudesse existir um ordenamento federal.

Sendo assim, o federalismo americano nasceu da falência do modelo confederativo, devido à ausência de cumprimento de suas regras. Era necessária a criação de um modelo dotado de maior poder coercitivo e rigidez, a união. Inclusive, talvez a indissolubilidade do pacto federativo seja o principal fator distintivo entre a

Confederação (formada por tratado, podendo ser denunciado a qualquer momento) e a Federação.

A revolta com o modelo da Confederação unido ao trauma da dominação inglesa levou a adoção de um novo modelo de Estado, mais eficiente em traduzir a segurança jurídica, política e econômica que os americanos precisavam.

1.1 EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL

Na história brasileira constitucional vislumbra-se primeiramente a égide de um estado unitário e centralizador. Em 1824, Dom Pedro I dissolveu a assembleia constituinte e outorgou a constituição imperial, criando assim o estado unitário no Brasil.

O período imperial pode ser dividido em dois, levando-se em consideração a centralização política. “Numa primeira fase, observa-se uma centralização absoluta do poder político e, na segunda fase a partir do ato adicional de 1834 um processo de desconcentração administrativa”³. Em continuação à esta análise Barroso afirma:

Após a lei de 12 de Agosto de 1834, conhecida como ato adicional, vislumbraram o império como uma forma híbrida, em face das tendências descentralizadoras que se verificaram após a sua edição e em conjunto aos anseios sócios da época.⁴

Esses apelos populares à descentralização só veio a se verificar com à próxima constituição de 1891.

É neste contexto histórico que surgiu em 12 de Agosto de 1834, o Ato Adicional. Conforme Alencar dita:

O ato adicional foi conhecido por propor mudanças drásticas dentro da estrutura política da época, tais como: conversão do império do Brasil em uma monarquia federativa, supressão do conselho de estado, supressão do poder moderador, renovação do senado (que fora criado sob a ideia de vitaliciedade), transformação dos conselhos de províncias em assembleias legislativas provinciais, imunidades parlamentares para os legisladores provinciais. Conforme apontado tais mudanças excederam as “possibilidade políticas” da época e, apesar de aceitas, foram reconsideradas através da lei da interpretação de 1841, que findou por reduzir o extensão das

³ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo Científico, S/D, p.9. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 12/10/2015

⁴ ALENCAR. *Apud*. BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

mudanças. Apesar do retrocesso, tal ato é considerado até hoje como o pioneiro na instauração da descentralização política no Brasil⁵.

Observa-se também, outro ato de grande contribuição para descentralização do governo central, foi o Manifesto do Partido Republicano, criticando o fato de que em cada zona territorial não se fazer acompanhar uma administração e governo local, sob o fundamento do grande território Brasileiro.

O confronto, portanto, entre províncias e governo central, à conservação do poder político e administrativo, foi um embate social, histórico e cultural. Contribuindo assim com o ideal federalista de estado.

Contudo à reivindicação popular ficou mitigada, obedecendo a descentralização política à outros interesses, que não aos da população⁶.

1.2 PERÍODO REPUBLICANO

Com a revolução originada de um período de insatisfação política e econômica que marcaram o fim do império, veio a constituição de 1891, instituindo o Estado Unidos do Brasil.

Idealização respaldada na trípece ideia do liberalismo Inglês, a democracia da França e o federalismo Americano. Porém esse tripé ideológico não se sustentou, pois no Brasil da época não existia uma sociedade estruturada a tal ponto que pudesse efetivar essa ideia.

Favorável a transformação do Império em República foi a decadência do modo produção agrário, a abolição da escravatura e a crise na indústria açucareira. Junto a isso “a sociedade brasileira clamava por uma modificação estrutural”⁷. Era existente, uma ardente aclamação por uma reformulação do antigo modelo de estado para um que desse maiores possibilidades aos nacionais.

⁵ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo científico, S/D, p.10. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 12/10/2015.

⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.15.

⁷ ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 6.ed. Brasília: OAB editora, 2004,pp. 16-17.

Transformou-se assim “o governo monárquico para o republicano, o sistema parlamentarista para o presidencialista e quanto a forma de estado, de unitário passou a ser federal”⁸.

Em observância dessa transformação radical onde muitos viram, a deturpação do federalismo original, Ruy Barbosa citado por Bittar disse:

Grassa, por aí, um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a perversão e a ruína da reforma federativa (...), ontem de federação não tínhamos nada. Hoje não há federação que nos baste⁹.

Esta sociedade brasileira idealizada a partir do golpe de estado 1889, com a queda do estado imperialista, esta ideia fica apenas no plano abstrato, pois de fato a sociedade liberal só existia na esfera do formalismo constitucional.

Fato que se observa na importação de ideias liberais é que no Brasil não existia uma tradição social liberal. Onde pudesse adequar essas ideias à realidade brasileira e efetivá-la. Na verdade o que se viu foi uma frustração na sua concretização.

Isso se deve ao fato de que a estrutura do federalismo brasileiro foi implantado de forma contrária à do original Norte-Americano. “A teoria atropelou o fato social”¹⁰ enquanto nos Estados Unidos os 13 estados uniu-se para formar a federação, aqui no Brasil passamos de estado unitário para federação, do dia para noite.

Seguindo este pensamento Saraiva afirma:

O resultado de tal adoção precipitada, o que levou o Brasil a ter um federalismo em termos formais- legais e um unitarismo factual, onde embora a constituição delimite as competências em distintas esferas do poder, há uma concentração histórica em torno da união¹¹.

Diante disso “o federalismo brasileiro não nasceu do respeito às autonomias e grupos locais, mas de uma deliberação política, de cunho ideológico”¹². Contudo a

⁸ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo científico. S/D, p.12. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 12/10/2015.

⁹ BITTAR, Orlando. Apud. BARBOSA, RUY. **Federalismo Solidário e Desenvolvimento**. In Revista de Direito Administrativo, vol.. 115. Rio de Janeiro, 1974, p.19.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

¹¹ SARAIVA, Paulo Lopo. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1995, p.70.

¹² BONAVIDES, Paulo. **O Planejamento e os Organismos Regionais como preparação a um federalismo das regiões**. In Reflexões: Direito e Política. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p.81.

ideia de independência não nasceu nos anos de 1889, se sim de 1836, quando Antônio de Souza Neto, durante a “guerra dos farrapos” declarou a independência do estado do Rio Grande afastando-se do império. Este ato representa um marco na federalização do Brasil.

Com essas transformações foi adotado no Brasil um sistema de “federalismo dual”, onde se constituiu a união e os estados como ente federativos. Conquanto esse novo sistema os antigos costumes coronelistas se mantiveram, “de forma que sob o modelo federal eles ressurgem sob a égide da política dos estados”¹³.

Conforme Alencar cita em sua obra:

A política dos governadores é uma expressão que traduz a arcaica e tradicional concentração de poderes na esfera estatal, que antes do federalismo se mantinha através do domínio indireto dos grandes latifundiários e coronéis, e após ele não sofreu muita modificação. Tendo em vista a capacidade dos Estados de elegerem seus próprios representantes, não dependendo puramente da vontade do Presidente, as antigas oligarquias utilizavam-se deste dualismo para exercer seu domínio, agora pelo modo político direto. Dessa forma, tendo em vista o rígido critério dualista-individualista de repartição de competências que permeia o modelo clássico, pode-se dizer sem grandes problemas que o federalismo findou por contribuir, neste tempo histórico, na manutenção das oligarquias que passaram a dominar o poder. Isso se deve principalmente ao fato de que nosso federalismo não tem origem concreta, ou seja, não é expressão direta do povo, mas um constructo teórico¹⁴

Essa política ficou implementada no contexto da república velha, que veio a se fortalecer com o acordo entre São Paulo e Minas Gerais, conhecido como política do “café com Leite”. Sendo este acordo político com objetivo de permanência no poder.

Poder este que só veio a crescer tendo em vista que em 1926, sob à presidência de Arthur Bernardes, se implementou a reforma constitucional restringindo a autonomia dos Estados e aumentando o rol de competências da União.

Em decorrência disso a sociedade da época desejando uma atuação mais direta por parte dos governantes no domínio social e econômico, fez nascer transformações sociais pondo abaixo a antiga República Velha, concomitante uma nova constituição era requerida.

¹³ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo científico. S/D, p.14. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 16/10/2015.

¹⁴ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo científico. S/D, p.15. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 16/10/2015.

1.3 DA REVOLUÇÃO DE 1930

Esta década ficou marcada por enormes mudanças social e jurídica na história brasileira. O federalismo nacional foi caracterizado por constantes oscilações entre estado federal e unitário. Conforme Cleve “a cada ditadura ou regime de exceção morria o Estado Federal para ceder lugar a uma espécie de Estado Unitário não assumido”¹⁵.

Com o advento, na Alemanha, da constituição de Weimar de 1919. O mundo e inclusive o Brasil influenciou-se por esta nova forma de federalismo social-cooperativo. Sendo suplantado assim este antigo federalismo dualista e burocrático.

O estado agora deixando pra trás a ideia de liberalismo total e adentrando numa concepção de estado intervencionista, ampliou-se gradativamente, a competência da união Segundo Barroso “Este aumento de poder da União, em detrimento dos Estados, deveu-se à própria posição do Estado dentro de um novo contexto mundial, em que o liberalismo econômico, cada vez mais, cedia lugar ao intervencionismo estatal”¹⁶.

O município enquanto ente federativo é a maior proposição de modelo cooperativo e democrático de federalismo, foi visto como mais próximo do real titular do poder, fez com que os estados perdessem gradativamente certas competências, passando a ser estados de competência residuais.

Conforme ensina Bonavides:

Passamos de uma federação de caráter dualista, na qual esferas de governo comportam-se como manadas isoladas, detendo os estados-membros numa ampla autonomia política, para outra de caráter cooperativo, sem que o método de distribuição de competências fosse radicalmente modificado¹⁷

Obtendo assim um mínimo de distribuição de competência aos Municípios, mas sem muito radicalismo à essa distribuição.

¹⁵ CLÈVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993, p.59.

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p.29.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

1.4 CONSTITUIÇÃO DE 1937

O Estado Federal tinha, durante o período Vargas, uma existência formal, que na prática, retiraram-se todas as competências privativas dos municípios e dos estados-membros, tornando-os meras unidades territoriais descentralizadas, submetidas a um poder fiscalizatório. Restabelecia-se o Estado Unitário em termos materiais. No entendimento de Barroso: “Getúlio Vargas procurara estabelecer um insustentável equilíbrio entre forças antagônicas. A efervescência dos conflitos entre duas linhas ideológicas em que se debatia o mundo, também aqui se manifestava”¹⁸. O triunfo do totalitarismo na Alemanha e Itália criou tendências universais a grandes ditadores tomarem o poder.

Com a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, todas as atenções do mundo voltaram-se para o conflito, que se baseava em dois grandes grupos, sustentando ideologias políticas distintas, a saber: o grupo dos Aliados que eram compostos basicamente com Estados regidos pelo regime republicano democrático, do outro lado, o Eixo (Alemanha, Itália e Japão), todos com regimes totalitários. Era, verdadeiramente, uma guerra pela predominância de uma ideologia política que iria dominar o ocidente. Com a queda dos países do eixo, o Brasil assim como o mundo teve que se adaptar à nova a nova realidade política.

O contexto histórico da época não aceitava mais governos centralizadores e totalitários. Pois os ideais democráticos afluíam e além da própria sociedade buscar a descentralização política por meio da instituição da república. Acabava deste modo, o regime do Estado Novo, cuja Carta de 37 nem mesmo foi consolidada na história constitucional¹⁹

1.5 REDEMOCRATIZAÇÃO E O FEDERALISMO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL.

Em decorrência da queda do Estado Novo e dos consequentes anseios populares pelo regime democrático, criou-se em 1946 uma Constituição com esse

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: o problema da federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p.42.

¹⁹ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo científico. S/D, p.19. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 16/10/2015.

espírito. Influenciada mais uma vez pela Constituição Norte-Americana na sua perspectiva federalista; constituição Francesa no objetivo de implementar o modelo Presidencialista mais coerente a descentralização do poder e na carta política de Weimar tendo por base seus direitos sociais.

Na prática o Federalismo não sofreu mutações significativas; o processo de centralização de competência da União se manteve²⁰. Contudo criou-se instituições administrativas descentralizadas com objetivo de proporcionar o crescimento socioeconômico de certas regiões: Sudene e Spevea. “Tal situação aumentou consideravelmente as competências da União, grande detentora de recursos financeiros”²¹.

Observa-se uma maior preocupação com o desenvolvimento de áreas assoladas por problemas sociais e econômicos, no mais das vezes inviável sua solução pelo ente federativo do qual faz parte. Por isso a carta política de 1946 proporcionou a mudança do federalismo clássico para o cooperativo. Porém este sistema de incentivos ocasionou, no futuro, áreas dependentes economicamente de receitas repassada pela União, fato este que viola a autonomia financeira desses entes.

Nessa perspectiva afirma Barroso “transportou-se, portanto, para estas áreas, ao lado das promessas de solução de seus problemas, os males que afligem qualquer forma de administração centralizada”²². Reafirmada para muitos autores, a polêmica, entre Federalismo e desenvolvimento regional possibilidade dada por esse sistema de incentivos.

De ante mão a democracia brasileira estruturou-se com a constituição de 1946. Nas palavras de Alencar:

De forma significativa foi fortalecido o regime democrático no país. A preservação da existência de diferentes partidos políticos em âmbito nacional assim como, a maior fiscalização sobre os processos de fraudes

²⁰ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo científico. S/D, p.19. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 16/10/2015.

²¹ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo científico. S/D, p.19. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 16/10/2015.

²² BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p 47.

políticas, concretizando efetivamente a norma constitucional, findou por transformar a carta de 1946 num modelo de redemocratização do país²³.

Todavia, o termino de sua vigência foi marcada de grande retrocesso principalmente em relação ao regime democrático.

Pois com a renúncia de Jânio Quadros em 1961 que levou ao poder o seu vice-presidente João Goulart e posteriormente o famoso golpe de militar de 31 de março de 1964, tendo ascensão o regime militar, que nos dizeres de Alencar foi:

A sucessão de governos militares, implantou-se novamente no país um governo de inclinação totalitarista que tinha como característica as restrições das garantias e liberdades individuais, intervenções federais descabidas, perseguição a adversários políticos, enfim, todos os elementos que compõem a manutenção de um governo tirânico-autocrático²⁴.

A democracia brasileira sofreu um retrocesso fundamental e de incalculável reparação, pois se instalou um regime autoritário e centralizador.

Em 1967 foi proclamada uma nova constituição sob o pretexto de “preservar os princípios e práticas democráticas”, que na verdade foi aplicado esses princípios a contrário senso. Aumentou-se ainda mais o controle político e financeiro da união em relação aos estados e município com a instituição do ato adicional nº5 que praticamente conferiu poderes ilimitados para o Presidente da República.

1.6 ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988.

Esta constituição, conhecida como cidadã, veio trazer e consubstanciar os anseios populares à constituição de um regime verdadeiramente democrático de direito, não observado no período militar.

Produto da “terceira onda de democratização” na qual o Brasil estava envolvido, a Constituição veio fomentar o pluralismo político e a implantação da democracia participativa. Onde todos os partidos estavam nela representados e legitimados, assegurando assim a participação das minorias.

Com objetivo de implantar definitivamente no Brasil o Federalismo cooperativo, aumentou consideravelmente o rol das competências comuns e

²³ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo científico. S/D, p.20. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 20/10/2015.

²⁴ ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo científico. S/D, p.20. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 20/10/2015.

concorrentes, para que os entes federativos possam atuar sob uma orientação sistêmica e não mais isolada. A competência dos Estados, novamente, foi estabelecida como residual e ao Município, “o primo pobre da Federação”, ideia que reflete a posição de inferioridade político-orçamentária que reveste sua contribuição ao Estado.

O advento da Constituição de 1988, portanto, trouxe com sigor reformulações significativas para a o processo democrático brasileiro. Instituído a repartição de competência tributária aos entes Federados, estudado em capítulo seguinte de forma detalhada, consubstanciou ainda mais os direitos sociais e enfatizou em diversos dispositivos o acesso a informação pela sociedade, possibilitando um maior controle social das instituições públicas.

1.7 O FEDERALISMO X FEDERALISMO FISCAL

Com o advento de Constituição de 1988 mister se faz a conceituação de federalismo, forma de Estado adotada por este constituinte. Porém este conceito não goza de pacificação doutrinária. Na lição de Rodden:

O federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída. O federalismo remete-se à palavra *foedus*, no latim, que significa “contrato”. A palavra veio a ser usada para descrever acordos cooperativos entre estados, geralmente para finalidades de defesa. Acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua. Se o governo central pode obter tudo o que deseja dos governos locais por meio de simples atos administrativos, faz pouco sentido encarar ambos como engajados em uma relação contratual ou federal. O federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais²⁵.

Nessa mesma perspectiva de acordo entre as unidades subnacionais é fundamental observar a lição de Oliveira: “O Federalismo é uma forma de organização de Estado em que os entes federados são dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira necessárias para manter o equilíbrio que se estabelece entre eles para a constituição do Estado Federal”²⁶. Por tratar-se

²⁵ RODDEN, J. **Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 17, jun. 2005.

²⁶ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, apud ARRETCHE, MARTHA, 2005 (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003. pp. 41-109.

de um “*acordo*” entre os entes federados – pacto federativo -, há a implicação de reciprocidade e cooperação entre os envolvidos, governo central e governos subnacionais locais.

Nessa perspectiva Soares afirma:

O contrato federal significa o acordo entre as diversas comunidades territoriais para a formação de uma comunidade política mais ampla. Tal contrato só é possível se houver o interesse compartilhado de pertencer a uma comunidade mais ampla. O contrato significa: 1) que as comunidades transferem parte dos seus poderes para um centro político nacional, 2) que há consenso das partes envolvidas em torno das políticas que estabelecerão a comunidade política - o que significa delimitar o campo de ação de cada esfera de governo e (4) que há garantia constitucional e institucional de autonomia para cada ente federativo, o que significa autonomia para constituir seus governos²⁷

O equilíbrio federal tratado acima é estabelecido entre as esferas de poder - governo central e governos constituintes -, o que significa que nenhuma das esferas de poder da estrutura federal deve sobrepor-se à outra. É com a Constituição de 1988 que os Municípios tornam-se ente federado, adquirindo capacidade tributária, autonomia política e financeira. Porém essa autonomia financeira num futuro próximo vem a mitiga-se.

No tocante ao Federalismo fiscal as competências político-administrativas, definidas pela Constituição Federal, ensejam metas que, para serem cumpridas pelos entes da federação, requerem a obtenção de recursos. A fim de garantir esses recursos, foram estabelecidas as competências tributárias, que compõem o federalismo fiscal. Com efeito, é fundamental a distinção de federalismo e federalismo fiscal²⁸.

Segundo ensina Andrade Filho, federalismo fiscal:

Pode-se entender, então, o federalismo fiscal como um processo de divisão e de transferências intergovernamentais e interregionais de receitas tributárias e de competências administrativas, que objetivam uma maior eficiência do setor público e também a diminuição das desigualdades regionais, ao proporcionar, através da descentralização fiscal e administrativa, uma maior efetividade do Estado na prestação de serviços à população²⁹.

²⁷ SOARES, M. M. **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas**. 1997, p 47. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

²⁸ RAMALLO MASSANET, Juan. **El reparto de las competencias financieras en los distintos ambitos de gobierno**, *In*. Revista de Direito Tributário. nº 43. São Paulo, 1989, pp. 23-24.

²⁹ ANDRADE FILHO, L. M. de. **Notas sobre finanças e federalismo no Brasil**. Salvador, Faculdade Ruy Barbosa, 2002, p. 50-51.

O federalismo fiscal, portanto, trata das competências tributárias dentro do território nacional, e, portanto, das regras que regem o desenvolvimento econômico das regiões subnacionais.

1.8 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER FISCAL

O poder político tem como característica a unicidade e a indivisibilidade, podendo, entretanto manifesta-se de forma plural, advindo de um único centro de competência ou da pluralidade delas. A dispersão da utilização do poder do centro para a periferia caracteriza a sua descentralização de competência. Ao contrário senso implica a sua centralização de competência.

Centralizar é constituir um único centro de decisões, é unificar o núcleo de tomada de decisões do poder, fixando-se nele o conjunto das competências que poderia ser repartidas ou dispersadas em vários centros políticos ou administrativos.³⁰

Descentralizar denota uma ideia de estrutura plural no exercício do poder político e financeiro. Assim a descentralização é uma pluralidade de ordens jurídicas, ordenada e coordenada em uma estrutura total, constituída por ordens jurídicas parciais implantadas harmoniosa e complementarmente.

Abordando o tema Russomano ensina:

No Estado Federal, portanto, o âmbito material de validez da ordem jurídica está dividido entre uma autoridade central e várias autoridades locais, aumentando a centralização, à medida que se amplia a competência daquela e se restringe a destas, para aumentar a descentralização, à medida que se diminui a competência daquela pra delatar-se a desta.³¹

No que tange a descentralização fiscal esta tem como meta principal mover a administração pública para mais perto das pessoas e isso requer um fortalecimento das finanças públicas de governos locais, portanto, demanda governos locais com alguma autonomia para decisões fiscais independentes.³²

Consoante a esta descentralização do poder, onde trouxe uma maior autonomia para os entes subnacionais, Prado leciona:

³⁰ BADIA, Juan Ferrando. **EL Estado unitário, el federal y el Estado autonômico**. Madrid: Tecnos, 1986, p. 50 et seq.

³¹ RUSSOMANO, Rossah. **O princípio do federalismo na Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, p. 31.

³² BAHL, R.W. **Descentralização fiscal: uma perspectiva mundial**. Cadernos de finanças públicas. Brasília, v.2, nº 1, p. 99-128, 2001.

Nas duas últimas décadas, tem ocorrido uma nítida tendência de deslocamento do poder de gastos e de encargos efetivos para os governos intermediários e locais. Este movimento não é acompanhado, porém, na mesma dimensão, pela descentralização das competências tributárias. Isto tem levado a duas importantes consequências. Interconectadas: a expansão e crescente complexidade dos sistemas de transferência e um papel cada vez maior do governo central como arrecadador e repassador de recursos, ao invés de produtor direto de bens e serviços. De forma geral, isso coloca uma importância crescente para todo tipo de dispositivo que determina, de alguma forma, como a capacidade de gasto é distribuída entre os governos tanto vertical como horizontalmente.³³

Observa-se, portanto, uma nítida tendência a uma concentração arrecadatória por parte da União, responsável pela maior parte da geração da receita pública e, em contrapartida, uma descentralização das atribuições dos entes subnacionais, os quais, muito embora tenham atingido maior grau de autonomia, especialmente os municípios, não tiveram a proporcional ampliação das suas bases tributárias arrecadatória.

³³ PRADO, S. **Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira.** In. RESENDE, F.: OLIVEIRA, F.A. de (org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: Desafios da reforma tributária.* Rio de Janeiro. Fundação K. Adenauer, 2003, p. 275.

CAPÍTULO II - COMPETÊNCIA FEDERATIVA TRIBUTÁRIA

O poder de tributar há muito se discute, entendido este como uma faceta da soberania estatal relacionada com a forma federativa adotada. É repartido este “poder” entre os diversos entes da federação, “efetivando” a verdadeira distribuição de competência tributária.

Discutindo o tema da competência tributária Beltrão *apud* Aliomar Baleeiro, expõe que: “é a competência para instituir tributo, na conformidade do fato gerador do mesmo, segundo o CTN e a CF, designando o sujeito passivo, fixando a alíquota ou ao quantum, instituir penalidades, enfim, o essencial da obrigação tributária”³⁴. Com relação à instituição destes tributos é na constituição federal a matriz onde emana este poder de tributar, outorgando e ao mesmo tempo delimitando, esta competência de instituir tributos. Além de declarar qual o ente federativo, (União, Estados, Distrito Federal ou Município), que tem a faculdade de criá-los.

Inobstante este poder tributarista do Estado, a origem centrífuga do modelo federalista brasileiro acaba nos levando a uma enorme concentração de competência tributária para a união, inclusive no plano das receitas.

Além do que, apesar do surgimento do federalismo cooperativo, advindo da constituição de 1934 e respaldada pela constituição de 1946 após a Era Vargas, em detrimento do federalismo dual (clássico), não desenvolveu-se uma tradição de equilíbrio na repartição de competências, despontando assim um acúmulo de poderes para a união em detrimento do Estados-membros e conseqüentemente aos municípios.

Delineando nessa perspectiva a constituição cidadã de 1988, trouxe em seu bojo este federalismo cooperativo, no qual os entes têm competências privativas, mas dividem competências comuns e concorrentes. Entretanto a grande centralização tributária persistiu na união, não acabando com essa supremacia, apesar de um reforço na repartição vertical das receitas.

É na Constituição Federal, portanto, que se realiza a repartição de competência tributária, atribuindo a União a instituição de tributos de inclinação geral, para o Estados tributos de incidência regional e aos Municípios a competência de criação

³⁴ BELTRÃO, Irapuã. *Apud*. BALEEIRO, Aliomar. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed.2014, p.141.

de tributos de aplicação local. Visto nisso um desdobramento obrigatório para que seja assegurada a referida autonomia financeira.

Fica-se assim delimitada a atuação de cada ente federado, à sua área de competência, não justificando, que um possa invadir as matérias dos outros. Sendo isto efetivado, dá-se, a competência tributária plena.

Nesse pensamento determina o art. 6º do CTN que a competência tributária é plena, observadas as limitações contidas na constituição.

Art. 6º A tributação constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas no Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto neste Lei.

Portanto nos dizeres de Beltrão:

Se, de um lado, é conferido poder de tributar aos Municípios, de outro, ainda existe uma grande concentração na esfera federal. Percebe-se uma série de medidas centralizadoras, que, de certa forma, acabam “enfraquecendo” a federação. A centralização fiscal vai enfraquecer os entes periféricos da federação, vai impondo as prioridades da União como se fossem prioridades nacionais³⁵.

2.1 CARACTERÍSTICAS DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

A competência tributária possui atributos básicos de fundamental conceituação pelos doutrinadores, nesse sentido, a doutrina majoritária exposta por Beltrão ensina:

- **Privacidade** – estabelece exclusivamente a determinado ente para o exercício da competência tributário.
- **Indelegabilidade** – proíbe que o titular da competência tributária a transfira para outrem.
- **Incaducabilidade** – prestigia a discriminariiedade legislativa, permitindo que o ente venha a criar o tributo a qualquer tempo. A competência tributária não tem prazo para ser realizada, pois trata-se de competência legislativa e não há prazo para ser exercida. Assim, se a competência para legislar sobre qualquer assunto é incaducável, para legislar sobre direito tributário também é. EX.: Não caduca o direito de criar o imposto sobre grandes fortunas.
- **Inalterabilidade** – não permitir que a própria pessoa política amplie a competência prevista. Assim, ela será inampliável por decisão

³⁵ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p 149.

unilateral da própria pessoa política tributante. Só a emenda constitucional pode ampliar a competência tributária.

- **Irrenunciabilidade** – os estes estão impedidos de renunciar a suas competências. A pessoa política não pode dela abrir mão da competência tributária em caráter definitivo.
- **Facultatividade** – do exercício- pode o poder público não utilizar sua competência³⁶

Em relação a competência tributária ela é sempre indelegável, assim conforme o art. 7º do Código Tributário Nacional:

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

Segundo o entendimento de Beltrão, respaldado na própria legislação tributária nacional:

A indelegabilidade das competências tributárias é corolário fundamental do atributo da rigidez constitucional, de modo que, se aos legisladores fosse dado cambiar sua competência, ou renunciá-las, quebrar-se-ia a própria base do sistema de competência, a Constituição se tornaria flexível, e, por conseguinte, toda a ordem jurídica ruiria³⁷.

O código tributário nacional disciplina que o não exercício da competência pelo titular não autoriza que outro a exerça, mesmo que outro seja beneficiário da arrecadação. Decorre isto do atributo da irrenunciabilidade e da incaducabilidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF nº 101. De 2000, pune os entes políticos que não efetivarem a sua competência tributária. Porém seu não exercício não implicará perda da competência para outro ente. Conforme o art. 8º do CTN: “O não exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído”.

2.2 REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DE FORMA GENÉRICA

É na Constituição Federal mais especificamente em seu art. 145 que atribui a titularidade para instituir tributos aos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Município. Com também se observa nos termos do Sistema Tributário Nacional a classificação dessas competências tributária em: privativa, comum, residual, cumulativa e extraordinária.

³⁶ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 149-150.

³⁷ Idem, p. 150.

Observando a lição de Beltrão onde ensina que pode dividir essa competência em ordinária e extraordinária, vejamos:

- **Ordinária** – refere-se aos tributos com tributos para os quais o legislador poder exercer seus poderes, sem qualquer circunstância esporádica. Na forma da legitimação constitucional, tanto pode ser privativa, comum ou residual;
- **Extraordinária** – refere-se aos impostos de fato geradores NÃO permanentes na vida civil (fatos excepcionais), justificado na ocorrência de eventos imprevisíveis na vida social, como a guerra externa ou calamidade pública.³⁸

Observa-se toda essa exposição de competência na Constituição Federal de 1988, em seus artigos em seguida indicados:

Competência exclusiva ou privativa:

- **União** – Impostos (art. 153, CRFB/88): II, IE, IR, IPI, IOF, ITR e IGF;
 - Empréstimo compulsório (art. 148, CRFB/88);
 - Contribuição especial (art.149, CRFB/88).
- **Estados** – Impostos (art. 155, CRFB/88): ITCMD, ICMS e IPVA.
- **Município** – Impostos (art. 156, CRFB/88): IPTU, ITBI, ISS e CODIP.

Comum:

- Taxa (art. 145, II, CRFB/88);
- Contribuição de melhoria (art. 145, III, CRFB/88);
- Contribuição previdenciária dos servidores (parágrafo único, art. 149, CRFB/88).

Residual:

- União: - Impostos (art. 154, I, CRFB/88);
- Contribuição da seguridade (art. 195, § 4º, CRFB/88)

Extraordinário

- União: - IEG (art. 154, II, CRFB/88)³⁹.

Então a Constituição distribuiu a competência tributária desta forma não se detendo em instituir competência concorrente para criar espécie tributária. Porém

³⁸ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p 157.

³⁹ Idem, p. 157.

não significando com isso que o direito tributário não seja matéria de legislação concorrente.

2.3 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS A TRANSFERÊNCIA DIRETA AOS MUNICÍPIOS.

Primeiramente é fundamental expor os princípios constitucionais que consubstancia esses repasses de receita de forma vertical ao ente local. Assim diz o art. 160 da CRFB/88: “É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos”⁴⁰. **Princípio da não retenção dos valores** onde obriga a transferência direta dos valores do ente nacional aos subnacionais sendo, portanto proibido sua retenção. Porém nos dizeres de Beltrão:

Esta determinação de não retenção foi sendo mitigada pelas próprias normas constitucionais, com a inclusão de dispositivo que estabelece a possibilidade de que a transferência esteja condicionada a uma regularidade do ente que recebe. Tanto assim que o parágrafo único do art. 160 continha previsão de que aquela vedação não impedia a União de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seu crédito⁴¹.

Observa-se neste dispositivo do art. 160 da constituição uma nítida mitigação da autonomia financeira do município. Condicionada à pressuposto creditícios da União.

Outro princípio essencial para a consecução da transferência tributária estar nitidamente exposta no art. 162 do CRFB/88, **Princípio da Transferência**:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributárias entregadas e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio⁴².

Sendo este dispositivo essencial à efetiva repartição da receita tributária, confeccionada na forma cooperativa constitucional. “Isso porque os agentes de

⁴⁰ BRASIL, **Constituição da República Federativa Do Brasil**. De 5 outubro de 1988. Art. 160. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 14/11/2015.

⁴¹ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p 628.

⁴² BRASIL, **Constituição da República Federativa Do Brasil**. De 5 outubro de 1988. Art. 162. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 14/11/2015.

arrecadação tributária devem exteriorizar os montantes arrecadados para que transfira segurança a todos que irão perceber parcelas daqueles totais”⁴³.

Inobstante este art. 162 da CRFB/88 o seu parágrafo único dito: “Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município”⁴⁴. Respaldo ainda mais esta obrigatoriedade da transferência tributária e sua efetiva discriminação do rateio.

Relevante orientação doutrinária faz Beltrão ao modelo de cooperação em relação a transferência de receita aos entes federados menores por parte da União, característica da cooperação financeira fundamento do federalismo fiscal, ratificado pelos artigos aqui expostos da Constituição Federal. Vejamos:

Esse modelo é base então da autonomia financeira e política dos entes federados e estará compreendido dentro da organização necessária da forma de organização do estado e suas características. Isoladamente não se pode dizer que cada um dispositivos configura uma cláusula pétrea; mas as bases do sistema não podem ser substancialmente alteradas a ponto de afetar a autonomia financeira dos entes políticos, sob pena de enfraquecer os pilares do pacto federativo⁴⁵.

Assim a União não pode estabelecer medidas de gestão financeira que afetem o repasse de valores aos municípios⁴⁶. Nesse mesmo sentido o ministro do Superior Tribunal Federal Luiz Fux, em seu voto reconhece que:

A concessão de benefícios fiscais por legislação infraconstitucional não pode implicar a diminuição do repasse de receitas tributárias constitucionalmente asseguradas aos Municípios. Assim sendo, a dedução das receitas efetivadas pela União à título de contribuições para o Programa de Integração Nacional – PNI e para o Programa de Redistribuição de Terras e de estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – PROTERRA, não poderiam ter como consequência a diminuição do valor a ser recebido pelos Municípios, em consonância com o artigo 159, I, b, da Constituição Federal⁴⁷.

2.4 TRANSFERÊNCIA OBRIGATÓRIA AO MUNICÍPIO DE SALGADINHO-PE

É na Constituição Federal que encontramos respaldo a essa obrigatoriedade à transferência de impostos da União e do Estado de Pernambuco ao Município de

⁴³ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p 628.

⁴⁴ BRASIL, **Constituição da República Federativa Do Brasil**. De 5 outubro de 1988. Art. 162. Parágrafo Único. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 14/11/2015

⁴⁵ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p 626.

⁴⁶ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.626.

⁴⁷ STF 1ª turma, RE 607100 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. em 18-9-2012, *Dje* 1- 10-2012.

Salgadinho. Estar localizado no art. 158 CRFB/88 onde diz que são receitas dos Municípios:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

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

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Regulamento)

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

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

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

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

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, Lei Federal⁴⁸.

É do município de salgadinho, portanto, os valores por ele e (suas autarquia e fundações), retido a título de Imposto de Renda dos rendimentos pagos.

Fundamental comentário faz Beltrão sobre esse inciso II, ao destacar que, vejamos:

Na redação original da Constituição havia apenas a transferência de metade dos valores arrecadados ao Município da localização do bem. Mas o cenário mudou parcialmente com a reforma que autorizou a assunção da capacidade tributária ativa pela municipalidade (art. 153, § 4º, III. CRFB/88). Esse dispositivo não pode ter sua interpretação dissociada da outra inclusão realizada pela Emenda nº 42, de 2003, no capítulo da Repartição das Receitas Tributárias sobre o referido Imposto. Modificando parcialmente o art.158, II, a reforma concedeu a destinação da totalidade da arrecadação o ITR aos Municípios, caso estes façam aquela opção mencionada anteriormente⁴⁹.

Ainda segundo o autor tributarista:

A nova sistemática trouxe para o ITR uma dupla configuração no cenário nacional. A *uma*, em várias localidades pode permanecer o tratamento já existente, com os contribuintes possuindo a relação tributária diretamente

⁴⁸ BRASIL, **Constituição da República Federativa Do Brasil**. De 5 outubro de 1988. Art. 158. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 14/11/2015

⁴⁹ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. 2014, p.632.

com os órgãos federais de arrecadação, mantendo a repartição da receita em 50 % (cinquenta por cento), ao Município e a outra metade ao erário federal. A *duas*, uma vez celebrada a transferência das funções administrativas de arrecadação e fiscalização para os Municípios, os proprietários, possuidores ou enfiteutas de imóveis rurais situados nestas municipalidades passarão a submeter-se ao poder local, como toda a receita vertida para este, o mesmo acontecendo no Distrito Federal⁵⁰.

Em relação a essa opção dada pela a União de fiscalizar e cobra o Imposto Territorial Rural adstrito a sua competência territorial, o Município de Salgadinho não fez esta opção. Fincando assim com 50 % do produto da arrecadação do ITR local.

O Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA, não traz muitas dificuldade em sua compreensão. Porém “o STF reforçar a tese de que o imposto estadual terá incidência apenas sobre veículos terrestres, já que as aeronaves ou embarcações não possuem cadastros estaduais, nem tampouco identificação por Município”⁵¹

Inobstante a esse entendimento do STF o Estado de Pernambuco enviou à Assembleia Legislativa um pacote medidas fiscais onde inclui também o aumento do IPVA para embarcações e aeronaves em 6%⁵².

O inciso IV fala do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS. Também não traz muitas dificuldades em sua compreensão, pois cabe ao Município 25 % (vinte e cinco por cento), da arrecadação do ICMS estadual. Segundo Beltrão o ICMS é fonte de receita fundamental à Municípios de pequeno porte, como o de Salgadinho. O autor trás para ilustrar essa fácil dedução o seguinte exemplo:

- ICMS gerado em determinada operação => \$ 400
- Parcela que cabe ao Município => \$ 100
- Parcela mínima assegurada ao Município da operação => \$ 75
- Parcela que a lei estadual pode estabelecer destino => \$ 25⁵³.

Ainda ressalta o autor que: “o repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual”⁵⁴. Pois se esses benefícios fosse concedido os municípios

⁵⁰ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 632.

⁵¹ Idem, p.632.

⁵² **GOVERNO DE PE ENVIA PACOTE COM AUMENTO DE IMPOSTOS**. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/09/governo-de-pe-envia-pacote-com-aumento-de-impostos-alepe.html>. Acesso: 16/11/2015.

⁵³ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. 2014, p.634.

⁵⁴ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. 2014, pp.634-635.

pequenos como Salgadinho perderia importante parcela do ICMS quando do seu rateio.

2.4.1 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL

Modalidade de transferência de receita arrecadada pela união distribuído aos entes políticos de forma a compensar, em parte, a concentração de competência tributária impositivas nas mãos do ente federal⁵⁵ apoiada na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, onde esta vem evidenciar o rateio dos valores arrecadado pela união de forma equilibrada com objetivo de promover uma equidade socioeconômica entre União, Estados e Municípios.

Este fundo de participação é composto basicamente pelo Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Assim expresso no art. 159 da CRFB/88, onde a União entregará:

- I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: 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; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989) (Regulamento)
 - c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
 - d) 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)
 - e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)
 - II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. (Regulamento)
 - III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)
- § 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

⁵⁵ BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, pp.634-636.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)⁵⁶.

Então observando esses critérios o constituinte delegou a regulamentação desse fundo Municipal a Lei Complementar. Criada um ano após à Constituição Federal, em 28 de dezembro de 1989.

Tudo isto posto, cabe a Lei Complementar o que diz o art. 161 e seu parágrafo único da CRFB/88:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único,
II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159. Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II⁵⁷.

Importante observação é quanto à isenções no plano federal do Imposto sobre Produtos Industrializados, pois quando de sua realização a receita Municipal de salgadinho afeta diretamente. Portanto, diminuindo a autonomia, e conseqüentemente o poder financeiro desta unidade gestora. De forma a que este município venha a subsidiar com recursos próprios obrigações financeiras que poderia ser pagas através de transferência direta da união.

⁵⁶ BRASIL, **Constituição da República Federativa Do Brasil**. De 5 outubro de 1988. Art. 159. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 14/11/2015.

⁵⁷ BRASIL, **Constituição da República Federativa Do Brasil**. De 5 outubro de 1988. Art. 161. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 14/11/2015.

CAPÍTULO III - REFLEXOS DO NÃO ACOMPANHAMENTO DA RECEITA EM RELAÇÃO À DESPESA ADVINDO DE REPASSES INCOMPLETOS DA UNIÃO AO MUNICÍPIO DE SALGADINHO

O Município de Salgadinho Pernambuco localizado no agrestes setentrional, com uma área territorial de 87.217 km² (oitenta e sete mil duzentos e dezessete) quilômetros quadrado, com população estima em 10.423 (dez mil quatrocentos e vinte e três) habitantes⁵⁸. Vem sofrendo um desgaste financeiro advindo de repasses incompletos da União e conseqüente aumento do custeio da máquina pública nos últimos quatro anos. A manutenção e o atendimento à população de programas federais executados pelo Município através de recursos proveniente do Governo Federal, estar quase inviabilizado.

O Município ano após ano vem subsidiando programas federais com recursos municipais, pois a União vem a cada ano atribuindo ao Município obrigações financeira de sua competência, fazendo com que o Município arque com obrigações que não é de sua competência. Impossibilitando assim o equilíbrio financeiro do ente federativo local. Programas da saúde, da educação, da assistência social, estão todos quase que sendo subsidiado por recursos do Município nos últimos quatro anos. Diante disso, é fundamental para se compreender o desequilíbrio financeiro do Município em questão, o detalhamento em tabelas dos repasses da União e o efetivo gasto do Município para manter esses programas Federais.

TABELA 1. DESEMPENHO DA ARRECARDAÇÃO E DA DESPESA MUNICIPAL: 2012

ANO	RECEITA EM MILHÕES	DESPESA EM MILHÕES	DIFERENÇA	EM % A MENOS
2012	14.763.977,67	15.337.708,18	573.730,51	3,8%

⁵⁸ **PERNAMBUCO** – **SALGADINHO.** Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=261210&search=pernambuco|salgadinho>. Acesso em: 15/01/2016.

No ano de 2012 o Município teve uma queda na arrecadação de 3,8% a menos em comparação a despesa anual total deste ano. Ou seja para o Município poder honrar com seus compromissos financeiros, faltou em seu caixa do 573, 730.51 (quinhentos e setenta e três mil setecentos e trinta reais e cinquenta e um centavos), para sanar o total da despesa realizada.

TABELA 2. TRANFERÊNCIA DA UNIÃO PARA AS ÁREAS DA SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: 2012

		TRANFERÊNCIA DA UNIÃO	DESPESA DO MUNICÍPIO	DIFERENÇA	EM %DA DIFERENÇA
SAÚDE	SUS	1,008,007.64	2.845.396,17	1.837.317.53	64,5%
	PSF	240.825,00	335.074,65	94.249.65	28,1%
	FARMÁCIA BÁSICA	50.428,05	58.411,32	7,938.34	13,6%
	AGENTES DE SAÚDE	32.663,21	190.884,13	158,180.92	82,8%
EDUCAÇÃO	FUNDEB	2,964,482.08	3,342,604.03	378,127.95	11,3%
	PNAE	56,268.00	76,393.97	20,125.97	26,3%
	PNAT	109,585.71	319,950.00	210,364.29	65,7%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	FNAS	296.435,47	608,349.63	311,914.16	51,3%
	CRAS	9,000.00	100,992.60	91,992.60	91%

Em relação a transferência da União às áreas da saúde, educação, e assistência social o descumprimento da União em relação a programas dessas áreas é significativo. No ano de 2012 dos 100% gastos com o sistema único de saúde (SUS), 64,5% foi recurso municipal. Dos 100% gastos no programa saúde da família (PSF), 28,1% foi recurso municipal onde neste caso deveria ser subsidiado completamente pela União. No programa farmácia básica o Município arcou com 13,6% do custo de manutenção do programa.

Para manter e o efetivo funcionamento dos agentes de saúde o Município arcou com 82,8%, ou seja, ele praticamente arcou com toda despesa deste programa federal.

Na área da educação é visível também a grande contribuição municipal para o custeio e o efetivo funcionamento de programas instituído pela União. Como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que o Município complementou com cerca de 11,3% da despesa.

Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Município arcou com 26,3 da despesa de manutenção deste programa. Muito relevante e de significativa importância foi a contribuição dado pelo Município ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PANT), onde o ente federal subsidiou 65,7% da despesa, ou seja, mais da metade do custo deste programa federal.

No âmbito da assistência social também o Município teve que contribuir para a manutenção de programas federais. Como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), onde o Município arcou com 51,3% da despesa desta política de âmbito nacional, ou seja, metade das obrigações financeiras da assistência social. E para manter o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Município de Salgadinho viabilizou de recursos próprio cerca de 91% em relação a despesa deste programa, sendo visível aí o não cumprimento da União com suas obrigações em relação a programas de execução municipal.

TABELA 3. DIFERENÇA REAL SUBSIDIADA PELO MUNICÍPIO PELA NÃO TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO PARA A SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO A RECEITA CORRENTE TOTAL: 2012

ANO	CONTA CORRENTE EM MILHÕES	SOMA DA DIFERENÇA EM MILHÕES	EM % DA RECEITA TOTAL
2012	14,763,977.67	3.110,250.41	21,1%

O Município de Salgadinho Pernambuco no ano de 2012 teve um gasto extra de 21,1%, correspondendo a 3,110, 250.41 (três milhões cento e dez mil duzentos e cinquenta reais e quarenta e um centavos), de sua receita total para subsidiar programas federais. Observando-se assim um descumprimento da União para com suas obrigações e inviabilizando outras atribuições do Município como por exemplo a manutenção da frota veicular.

TABELA 4. DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO E DA DESPESA: 2013

ANO	RECEITA EM MILHÕES	DESPESA EM MILHÕES	DIFERENÇA EM % A MENOS AO ANO
2013	15,527,929.59	15,544,188.69	0,1%

No ano de 2013 o Município teve uma queda na arrecadação de 0,1% a menos em comparação a despesa anual total deste ano. Observando-se assim um substancial aumento na arrecadação do Município em relação ao ano de 2012, porém ainda é notório o não acompanhamento da receita em relação a despesa. Ou seja, a contabilidade deste Município estar ainda em déficit.

TABELA 5. TRANFERÊNCIA DA UNIÃO PARA AS ARÉAS DA SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: 2013

		TRANFERÊNCIA DA UNIÃO	DESPESA DO MUNICÍPIO	DIFERENÇA	EM % DA DIFERENÇA
SAÚDE	SUS	967,585.17	2,299,334.77	1,331,749.60	57,9%
	PSF	195,510.00	348,310.05	152,070.00	43,6%
	FARMÁCIA BÁSICA	74,838.36	71,310.05	3,528.31	4,9%
	AGENTES DE SAÚDE	39,668.11	207,479.55	167,811.44	80,8%

EDUCAÇÃO	FUNDEB	3,093,782.59	3,776,863.64	742,381.05	19,6%
	PNAE	97,710.00	139,666.79	41,956.79	30%
	PNAT	100,818.86	471,352.53	370,533.67	78,6%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	FNAS	291,296.97	327,853.29	36,556.32	11,2%
	CRAS	43,500.00	47,127.50	3,627.50	7,6%

Em relação a transferência da União às áreas da saúde, educação, e assistência social o descumprimento da união em relação a programas dessas áreas é notório. No ano de 2013 dos 100% gastos com o Sistema Único de Saúde (SUS), 57,9% foi recurso municipal. Dos 100% gastos no programa saúde da família (PSF), 43,6% foi recurso municipal onde neste caso deveria ser subsidiado completamente pela União. No programa farmácia básica o Município arcou com 4,9% do custo de manutenção do programa. Para manter o efetivo funcionamento dos agentes de saúde o Município arcou com 80,8%, ou seja, ele praticamente arcou com toda despesa deste programa federal da saúde, assim como fez no ano de 2012.

Na área da educação observa-se também a grande contribuição municipal para o custeio e o efetivo funcionamento de programas instituído pela União. Como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que o Município complementou com cerca de 19,6% de forma extra para suprir a despesa. Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Município arcou com 30% da despesa de manutenção deste programa. De significativa importância foi a contribuição dado pelo Município ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PANT), onde o ente federal local subsidiou 78,6% da despesa, ou seja, mais da metade do custo deste programa de apoio do transporte escolar.

Na área da assistência social também o Município teve que contribuir para a custeio de programas federais. Como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), onde o Município arcou com 11,2% da despesa desta política de âmbito nacional, ou seja, tendo uma queda nesta contribuição em relação ao ano de 2012, mas não zerando este custeio pelo ente local. E para manter o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Município de Salgadinho arcou de recursos próprio, cerca de 7,6% em relação a despesa deste programa, portanto, ainda assim, sendo

visível o não cumprimento da União com suas obrigações em relação a programas de execução municipal.

TABELA 6. DIFERENÇA REAL SUBSIDIADA PELO MUNICÍPIO ATRAVÉS DA NÃO TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO PARA A SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO A RECEITA CORRENTE TOTAL: 2013

ANO	RECEITA CORRENTE EM MILHÕES	SOMA DA DIFERENÇA EM MILHÕES	EM % DA RECEITA TOTAL
2013	15,527,929.59	2,850,214.68	18,3%

O Município de Salgadinho no ano de 2013 teve um desembolso extra de 18,3%, correspondendo à 2,850, 214.68 (dois milhões oitocentos e cinquenta mil duzentos e quatorze reais e sessenta e oito centavos), de sua receita total para subsidiar programas federais.

Observando-se assim um descumprimento da União para com suas obrigações e inviabilizando outras atribuições do Município como por exemplo a manutenção do saneamento básico deste ente.

TABELA 7. DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO E DA DESPESA: 2014

ANO	RECEITA EM MILHÕES	DESPESA EM MILHÕES	DIFERENÇA EM % A MAIS
2014	17,271,879.37	17,249,300.37	0,1%

No ano de 2014 o Município teve um aumento na arrecadação de 0,1% a mais em comparação a despesa anual total deste ano. Observando-se assim um substancial aumento na arrecadação do Município em relação ao ano de 2013, porém, neste ano, a receita foi maior que a despesa.

Contudo, ainda é notório o não cumprimento pela União de suas responsabilidades, melhor detalhada em seguida.

TABELA 8. TRANFERÊNCIA DA UNIÃO PARA AS ÁREAS DA SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: 2014

		TRANFERÊNCIA DA UNIÃO	DESPESA DO MUNICÍPIO	DIFERENÇA	EM %DA DIFERENÇA
SAÚDE	SUS	1,365,709.61	2,952,039.41	1,586,329.80	53,7%
	PSF	281,985.00	289,770.30	7,785.00	2,6%
	FARMÁCIA BÁSICA	54,342.96	54,264.30	78.66	0,1%
	AGENTES DE SAÚDE	107,647.76	219,040.00	111,392.24	50,8%
EDUCAÇÃO	FUNDEB	3,231,122.47	3,794,210.94	563,588.47	14,8%
	PNAE	82,764.00	165,098.28	82,334.28	49,8%
	PNAT	92,252.56	172,328.16	80,075.60	46,5%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	FNAS	182,580.99	334,122.60	151,541.61	45,4%
	CRAS	36,000.00	75,146.67	39,146.67	52,0%

Em relação a transferência da União às áreas da saúde, educação, e assistência social o descumprimento da União em relação a programas dessas áreas é notório. No ano de 2014 dos 100% gastos com o sistema único de saúde (SUS), 53,7% foi recurso municipal. Dos 100% gastos no Programa Saúde da família (PSF), 2,6% foi recurso municipal onde neste caso deveria ser subsidiado completamente pela União. No programa farmácia básica o Município arcou com 0,1% do custo de manutenção do programa. Para manter o efetivo funcionamento dos agentes de saúde, o Município arcou com 50%, ou seja, ele arcou com a metade do financiamento deste programa.

Na área da educação observa-se também a grande contribuição municipal para o custeio e o efetivo funcionamento de programas instituído pela União. Como

o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que o Município complementou com cerca de 14,8% de forma extra para suprir a despesa. Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Município arcou com 49% da despesa de manutenção deste programa, contribuindo com cerca de 19% a mais do que o ano de 2013, onde a contribuição foi de 30%.

De significativa importância, também, foi a contribuição dado pelo Município ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PANT), onde o ente federal local subsidiou 46,5% da despesa, ou seja, quase a metade do custo deste programa de apoio do transporte escolar, porém cerca de 32% a menos do que o ano de 2013. Na assistência social o Município teve que contribuir para a custeio de programas federais.

Como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), onde o Município arcou com 45,4% da despesa desta política de âmbito nacional, ou seja, tendo um aumento nesta contribuição em relação ao ano de 2013 em cerca de 34%, aumentando assim o custo de manutenção pelo Município deste programa.

E para manter o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Município de Salgadinho arcou de recursos próprio, cerca de 52% em relação a despesa deste programa, portanto, o Município arcou com mais da metade deste programa; em relação ao ano de 2013 este programa teve um aumento de custo para o Município em cerca de 44,4%.

TABELA 9. DIFERENÇA REAL SUBSIDIADA PELO MUNICÍPIO ATRAVÉS DA NÃO TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO PARA A SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO A RECEITA CORRENTE TOTAL: 2014

ANO	RECEITA CORRENTE EM MILHÕES	SOMA DA DIFERENÇA EM MILHÕES	EM % DA RECEITA
2014	17,271,879.37	2,622,115.01	15,2%

O Município de Salgadinho no ano de 2014 teve um dispêndio extra de 15,2%, correspondendo à 2,622, 115.01 (dois milhões seiscentos e vinte e dois mil

cento e quinze reais e um centavos), de sua receita total para subsidiar programas federais. Observando-se assim um descumprimento da União em relação as suas responsabilidades e inviabilizando outras atribuições do Município como, por exemplo, o calçamento de ruas e avenidas.

TABELA 10. DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO E DA DESPESA: 2015

ANO	RECEITA EM MILHÕES	DESPESA EM MILHÕES	DIFERENÇA EM % A MAIS
2015	21,550,207.74	17,331,221.19	19,5%

Em 2015 o Município teve um aumento na arrecadação de 19,5% a mais em comparação a despesa anual total deste ano. Observando-se assim um substancial aumento na arrecadação do Município em relação ao ano de 2014 que 0,1%.

Porém mesmo tendo este surpreendente aumento na arrecadação municipal, ainda assim, o Município continuou a subsidiar programas federais, ou seja, mais uma vez a União não cumpriu com suas obrigações de criar programas e mantê-los.

TABELA 11. TRANFERÊNCIA DA UNIÃO PARA AS ÁREAS DA SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: 2015

		TRANFERÊNCIA DA UNIÃO	DESPESA DO MUNICÍPIO	DIFERENÇA	EM %DA DIFERENÇA
SAÚDE	SUS	1,291,007.31	3,893,722.54	2,602,715.23	66,8%
	PSF	304,680.00	328,805.33	24,125.33	7,3%
	FARMÁCIA BÁSICA	62,314.38	131,219.24	68,904.86	52,5%
	AGENTES DE SAÚDE	58,515.52	235,825.90	177,310.38	75,2%

EDUCAÇÃO	FUNDEB	3,457,786.55	3,874,982.11	416,795.56	10,7%
	PNAE	105,768.00	141,385.20	35,853.65	25,3%
	PNAT	11,531.55	635,767.52	624,235.97	98,2%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	FNAS	129,894.16	319,046.03	189,151.87	59,2%
	CRAS	48,000.00	5,322.33	42,677.67	88,9%

Em relação a transferência da União às áreas da saúde, educação, e assistência social o descumprimento da união em relação a programas dessas áreas teve ação contínua no ano de 2015. Em 2015 em 100% dos gostos com o Sistema Único de Saúde (SUS), 66,8% foi recurso municipal. Dos 100% gostos no Programa Saúde da família (PSF), 7,3% foi recurso municipal onde neste caso deveria ser subsidiado completamente pela União. No programa farmácia básica o Município arcou com 52,5% do custo de manutenção do programa, tendo um aumento extraordinário em relação ao mesmo programa no ano de 2014 que foi de 0,1%. Para manter o efetivo funcionamento dos agentes de saúde o Município arcou com 75,2%, ou seja, tendo um aumento em cerca de 25% em relação ao ano de 2014.

Na área da educação observa-se também a grande contribuição municipal para o custeio e o efetivo funcionamento de programas instituído pela União. Como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que o Município complementou com cerca de 10,7%, de forma extra para suprir a despesa. Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Município arcou com 25,3% da despesa de manutenção deste programa. Importante ressaltar também, foi a contribuição dado pelo Município ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PANT), que foi de 98,2% do valor da despesa deste programa, tendo um aumento na contribuição para subsidiar este programa, em relação ao ano de 2014 em cerca de 51,7%.

Na assistência social o Município teve que contribuir para a custeio de programas federais. Como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), onde o Município arcou com 59,2% da despesa desta política de âmbito nacional, ou seja, tendo um aumento nesta contribuição em relação ao ano de 2014 em cerca de 13,8%, aumentando assim o custo de manutenção pelo Município deste programa. E para manter o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Município de Salgadinho arcou de recursos próprio, cerca de 88,9% em relação a despesa deste

programa, portanto, o Município arcou com quase a totalidade deste programa, cabendo a União subsidiar apenas 11,1 deste programa; já em relação ao ano de 2014 este programa teve um aumento de custo para o Município em cerca de 36,9%.

TABELA 12. DIFERENÇA REAL SUBSIDIADA PELO MUNICÍPIO ATRAVÉS DA NÃO TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO PARA A SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO A RECEITA CORRENTE TOTAL: 2015

ANO	RECEITA CORRENTE EM MILHÕES	SOMA DA DIFERENÇA EM MILHÕES	EM % DA RECEITA TOTAL
2015	21,550,207.74	4,096,415.18	19%

O Município de Salgadoinho no ano de 2015 teve uma despesa extra de 19%, correspondendo à 4,096, 415.18 (quatro milhões noventa e seis mil quatrocentos e quinze reais dezoito centavos), de sua receita total para subsidiar programas federais.

Observando-se mais uma vez um descumprimento da União em relação as suas responsabilidades e inviabilizando outras atribuições do Município como, por exemplo, o serviço limpeza urbana.

TABELA 13. SOMA TOTAL DA DIFERENÇA SUBSIDIADA PELO MUNICÍPIO NOS ANOS 2012, 2013, 2014 E 2015

ANOS	2012	3,110,250.41	TOTAL 12,678,994.68
	2013	2,850,214.68	
	2014	2,622,115.01	
	2015	4,096,415.18	

Nos últimos quatro anos o Município deixou de arrecadar via transferência da União o montante de 12,678,994,68 (doze milhões seiscentos e setenta e oito mil

novecentos e noventa e quatro reais e sessenta e oito centavos). Observa-se que a União federal vem ano após ano descumprindo o pacto federativo em relação ao federalismo fiscal instituído pela constituição de 1988.

Fazendo com que este pequeno Município arque com obrigações de cuja a competência é da União. Criando com essa imposição vertical, da União para com o Município de Salgadinho, consequências administrativas e principalmente financeiras no âmbito deste Município.

3.1 DA CAUSA DA NÃO TRANSFERÊNCIA DE REPASSE DA UNIÃO PARA O MUNICÍPIO DE SALGADINHO NOS ANOS DE 2012, 2013, 2014 E 2015.

São várias as causas da não transferência de repasses da União para o Município de Salgadinho para que pudesse subsidiar de forma completa os programas federais nos últimos quatro anos. Em primeiro lugar desponta o atributo da não obrigatoriedade da manutenção completa pela União destes programas federais, pois trata-se de transferências voluntárias da União para o Município. Onde na maioria das vezes é o Município que arca com quase à totalidade da despesa.

Outro fator que teve influência nesta não transferência de repasses da União para o Município para subsidiar de forma completa estes programas governamentais foi a desaceleração do crescimento do país nos últimos dois anos. Ou seja, o Produto Interno Bruto (PIB) passou de um crescimento de 2,7%⁵⁹ ao ano para um crescimento negativo de 2,5%⁶⁰ ao ano.

Possibilitando-se com isso que o município possa gastar mais do que 54% de sua receita corrente para pagamento de pessoal que executa esses programas, infringindo com isso os limites globais do art. 19 da Lei de Responsabilidade fiscal. Lei Complementar nº 101/200 onde diz que:

Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados.

[...]

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).⁶¹

⁵⁹ **PIB BRASIL.** Disponível em: <http://br.advfn.com/indicadores/pib/brasil>. Acesso em: 12/02/2016.

⁶⁰ **PIB BRASIL.** Disponível em: <http://br.advfn.com/indicadores/pib/brasil>. Acesso em: 12/02/2016.

⁶¹ **BRASIL. Lei Complementar nº 101/200.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20/01/2016.

E Lei Complementar nº 101/200 em seu art. 20 ressalta este percentual de 54% para gosto do Município com pessoal. “A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: III - na esfera municipal: b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo”.⁶²

Porém quando o PIB do país é negativo o gestor municipal não pode ser responsabilizado em relação ao percentual que extrapola os 54% do gasto com pagamento de pessoal.

Portanto, quando da não transferência completa pela União para subsidiar gastos com programas governamentais executados pelo Município. Será o Município e o gestor municipal penalizado por infringir a Lei de reponsabilidade fiscal e tendo por consequência sanções administrativas e financeiras.

3.2 CONSEQUÊNCIAS DA NÃO TRANSFERÊNCIA DE REPASSES AO MUNICÍPIO.

A Constituição Federal no seu art. 151 inciso III diz que: “é vedado a União: instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”. Porém é sabido que o Impostos sobre Produtos Industriais é imposto de competência da União, podendo ela fazer isenções gradual à este imposto. Na verdade quando de sua isenção, município de pequeno porte como o de Salgadinho, sofre uma grande lesão à sua arrecadação econômica, pois este Município se mantém praticamente do Fundo de Participação Municipal (FPM) que é formado basicamente pelo Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industriais (IPI). Assim sendo, é este Município que acaba por sofrendo as consequências dessas isenções de imposto federal, pois como não tem arrecadação própria suficiente para manter sua despesa, fica este Município dependente de repassasses da União.

A União Federal a cada dia vem centralizando a autonomia financeira e arrecadatário do país, observando-se isso em alguns artigos da Constituição como por exemplo o poder de condicionar os repasses constitucionais obrigatório ao Município que não pagar seus créditos, inclusive de suas autarquia verificado no art.

⁶² BRASIL. **Lei Complementar nº 101/200.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20/01/2016.

160, parágrafo único inciso I da Constituição Federal. Como também se verifica esta centralização no § 2º do art. 169, da Constituição que:

Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites⁶³.

Cada vez mais fica evidenciado a concentração de poder financeiro da União em relação aos municípios, em especial ao Município de Salgadinho Pernambuco, condicionando os repasses financeiros à requisitos instituído pela união através de emendas à Constituição. Sem que com isso observe-se qualquer sanção limitadora ao poder federal por parte da Constituição.

As consequências financeiras e admirativas para o Município de Salgadinho ficam mais agravante ainda quando se verifica o não cumprimento pela união para a manutenção de programas por ela instituídos. Onde na maioria das vez é o próprio Município que tem a incumbência de custear estes programas.

Ficando conseqüentemente impossibilitado de custear ações de sua competência, tais como: saneamento básico, pavimentação de ruas e avenidas, manutenção da frota veicular, serviço de iluminação pública, construções praças e parques para um melhor lazer da população e etc. pois teve que disponibilizar parte significativa de seus recurso, que ora é limitado, para custear programas federais como: PSF, CRAS, PNAE e etc. Porque a união não repassa recursos suficientes para a execução desses programas.

Portanto, observa-se por parte da União um desrespeito ao pacto federativo formado em 1988. Principalmente em relação a hierarquia de competências e repartição de receitas. A União como já exposto segura a maior parte das receitas e intervém diretamente em municípios com verbas limitadas, como é o caso de Salgadinho Pernambuco.

O aumento das contribuições cobradas pela União no últimos anos e que não são repartidas de forma equilibrada para Estados e Municípios também reforçou o caixa do governo central para que pudesse implementar seus programas sem a devida preocupação com o sistema federal.

⁶³ BRASIL. **Constituição da República Federativa Do Brasil**. De 5 outubro de 1988. Art. 169, §2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 14/02/2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema federalista no país é complexo e antigo. Nossa federação, como poucas no mundo, é trina, pois é composta de União, Estados e Municípios. Tal fato não teria maiores repercussões ou distorções se a hierarquia de competência e repartição de receitas fosse rigorosamente estabelecida e cumprida. Não é o caso. A União, como já disse, segura a maior parte das receitas e intervém diretamente em municípios com verbas discricionárias. Responsabilidades são empurradas de lado e quem sofre é o cidadão, com um Estado cara e insuficiente.

No federalismo ideal vigoram, os princípios de autonomia dos governos estaduais e municipais. O objetivo é compatibilizar o princípio da autonomia com o de interdependência das partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo. Existindo um compartilhamento da legitimidade do processo decisório entre os entes da federação. O verdadeiro federalismo pressupõe diversidade e respeito à diversidade, além de divisão equilibrada de recursos e responsabilidades.

Na América do Sul, apenas o Brasil, Argentina e Venezuela são federações, todas as ameaçadas por sérias distorções nos seus modelos de federação. Nosso federalismo é inspirado no norte-americano. Porém a raiz centralista do Império nunca deixou de influenciar o federalismo brasileiro até os dias atuais.

O que ocorre no Brasil é um verdadeiro federalismo de araque, onde neste momento sob pressão de prefeitos, a Câmara dos Deputados discute um novo pacto federativo. Evidenciando assim a ênfase dada pelos prefeitos à repartição de receitas e à distribuição de encargos. Sendo que a pauta municipalista da especial destaque à questão das receitas, nada mais natural num regime de centralização tributária que vivemos.

O federalismo de que necessitamos para melhorar a situação financeira dos Municípios deve ir além. Além da adequada distribuição de receitas. Deve estabelecer a hierarquia entre os três entes federados, promover o tratamento justo para os município de pequeno porte, ter padrões nacionais para as políticas de saúde, educação e assistência social.

Os Municípios necessitam também ter um aumento nas parcelas de sua participação nos recursos do IPI. É fundamental também que a Constituição vede o

estabelecimento de normas federais que repercutem sobre a remuneração de servidores municipais sem a devida previsão orçamentária. Como também fazer alterações nos critérios de rateio da cota-parte do ICMS municipal priorizando Municípios de pequeno porte.

Portanto, é evidente que num momento de aperto fiscal a discussão seja inoportuna. Mas não é. É fundamental aprofundar a discussão sobre o novo pacto federativo.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Ronaldo dos Santos. **Evolução Histórica da Federação Brasileira**. Artigo Científico, S/D, p.7. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso: 12/10/2015.

ALENCAR. *Apud*. BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

ANDRADE FILHO, L. M. de. **Notas sobre finanças e federalismo no Brasil**. Salvador, Faculdade Ruy Barbosa, 2002.

ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 6.ed. Brasília: OAB editora, 2004.

BADIA, Juan Ferrando. **EL Estado unitário, el federal y el Estado autonômico**. Madrid: Tecnos, 1986, p. 50 et seq.

BAHL, R.W. **Descentralização fiscal: uma perspectiva mundial**. Cadernos de finanças pública. Brasília, v.2, nº 1, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BELTRÃO, Irapuã. *Apud*. BALEEIRO, Aliomar. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 149.

BITTAR, Orlando. *Apud*. BARBOSA, RUY. **Federalismo Solidário e Desenvolvimento**. *In* Revista de Direito Administrativo, vol.. 115. Rio de Janeiro, 1974.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **O Planejamento e os Organismos Regionais como preparação a um federalismo das regiões.** In Reflexões: Direito e Política. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BRASIL, **Constituição da República Federativa Do Brasil.** De 5 outubro de 1988. Art. 160. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 14/11/2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/200.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20/01/2016.
CLÉVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional.** São Paulo: Acadêmica, 1993.

GOVERNO DE PE ENVIA PACOTE COM AUMENTO DE IMPOSTOS. Disponível em: <http://g1.globo.com/pe/pe-noticias/2015/09/governo-de-pe-envia-pacote-com-aumento-de-impostos-alepe.html>. Acesso: 16/11/2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, apud ARRETCHE, MARTHA, 2005 (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

PERNAMBUCO – SALGADINHO. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=261210&search=pernambuco|salgadinho>. Acesso em: 15/01/2016.

PIB BRASIL. Disponível em: <http://br.advfn.com/indicadores/pib/brasil>. Acesso em: 12/02/2016.

PRADO, S. **Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira.** In. RESENDE, F.: OLIVEIRA, F.A. de (org). Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: Desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro. Fundação K. Adenauer, 2003.

RAMALLO MASSANET, Juan. **El reparto de las competencias financieras en los distintos ambitos de gobierno,** In. Revista de Direito Tributário. nº 43. São Paulo, 1989.

RODDEN, J. **Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 17, jun. 2005.

RUSSOMANO, Rossah. **O princípio do federalismo na Constituição brasileira.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Manual de Direito Constitucional.** São Paulo: Acadêmica, 1995.

SOARES, M. M. **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas.** 1997, p 47. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ANEXOS