

# CONSTITUCIONALISMO, “PARASITISMO” FISCAL E DESIGUALDADE

## Breve panorama socioeconômico dos municípios cearenses

# CONSTITUTIONALISM, FISCAL "PARASSITISM" AND INEQUALITY

## Brief socioeconomic overview of Ceará's municipalities

Manuel Gonçalves de Sousa Junior<sup>1</sup>

### RESUMO

A autonomia constitucional concedida aos municípios, três décadas depois, não conseguiu amenizar a relação simbiótica desses entes federativos com a União e os Estados. A maioria, não consegue arrecadar, nem para manter o funcionamento da “máquina” administrativa. Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), revelou que em 2019, 41% dos municípios cearenses arrecadam menos de 1% do montante de sua despesa totais no período de um ano. O escopo dessa pesquisa, consiste na análise da dependência financeira dos municípios cearenses, à luz da autonomia constitucional e de fatores decorrentes como a miséria, a pobreza e a desigualdade, cenário que ilustra a realidade de cerca de 90% dos municípios cearenses. A metodologia consiste na exploração bibliográfica documental em livros, revistas, trabalhos acadêmicos da internet. Ao fim, verificou-se que a autonomia constitucional, a competência tributária e a legislação vigente não conseguiram diminuir a dependência fiscal e nem melhorar os índices de pobreza e desigualdade na maioria dos municípios cearenses.

**Palavras-chaves:** Autonomia. Desenvolvimento. Municípios. Parasitismo fiscal. Desigualdade

### ABSTRACT

The constitutional autonomy granted to the municipalities, three decades later, failed to soften the symbiotic relationship of these federative entities with the Union and the States. Most are not able to collect, not even to keep the administrative “machine” functioning. Audit of the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE), revealed that in 2019, 41% of Ceará municipalities collect less than 1% of the amount of their total expenditure in a period of one year. municipalities in Ceará, in light of constitutional autonomy and resulting factors such as poverty, poverty and inequality, a scenario that illustrates the reality of about 90% of municipalities in Ceará. The methodology consists of bibliographic documental exploration in books, magazines, academic works on the internet. In the end, it was found that constitutional autonomy, tax jurisdiction and current legislation have not managed to reduce fiscal dependence or improve poverty and inequality indices in most municipalities in Ceará.

**Keywords:** Autonomy. Development. Counties. Fiscal parasitism. Inequality

**Sumário:** Introdução; 2. Síntese da História do constitucionalismo tributário dos municípios; 2.1 Uma rápida passagem pela e história dos municípios cearenses; 3. Mecanismos de arrecadação própria dos municípios; 3.1 Equilíbrio fiscal x prejuízo eleitoral; 3.2 “Parasitismo” fiscal x LRF; 4. Medidas que poderão reduzir o “parasitismo”; Conclusão; Referências;

---

<sup>1</sup> Engenheiro, Advogado, Professor Universitário, Servidor Público Federal. Doutorando e Mestre em Direito Constitucional Público e Teoria Política, Especialista em Docência do Ensino Superior.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 ao eleger os municípios ao grau de ente federativo concedeu-lhes autonomias e competência tributária, com o fim promover o desenvolvimento local e diminuir as desigualdades regionais. Entretanto, três décadas depois, observa-se que a pretensão constitucional não se mostrou realizada, visto que a dependência fiscal, a pobreza e a ausência de políticas públicas corroboram para os índices socioeconômicos cada vez piores nas municipalidades do interior cearense.

Não se pretende demonstrar que o exercício da competência tributária seria a solução para todos os problemas locais, isso demandaria outros fatores, os quais essa pesquisa não alcança. Porém, não se furta de examinar o exercício da competência tributária e destacar sua relevância como política institucional patrocinadora do desenvolvimento das comunidades locais.

O escopo dessa pesquisa, consiste na análise da dependência financeira dos municípios cearenses, à luz da autonomia constitucional e de fatores decorrentes como a miséria, a pobreza e a desigualdade, cenário que ilustra a realidade de cerca de 90% dos municípios cearenses.

Os governos municipais administram carências, demandas sociais cada mais crescente diante de recursos cada vez mais escassos. Obstante, que mecanismos se dispõe para que os municípios instituam seus sistemas tributários, exerçam suas devidas competências com responsabilidade e apliquem suas receitas em políticas de combate à fome, a miséria e as desigualdades econômicas e sociais?

Visando o atendimento ao objetivo proposto e definir meios de estimular o exercício da competência tributária, a organização e estrutura desse estudo está dividido em dois momentos: num primeiro, será feita uma síntese da origem do constitucionalismo tributário dos municípios, do império até o período atual, com certa particularização aos municípios pobres do semiárido cearense.

Num segundo, será apresentado um panorama sobre a arrecadação própria e os problemas que impede de se efetivar como atribuição de cunho obrigatório e sua relação direta com a capacidade gerencial de promover a

justiça fiscal - exigindo de acordo com a capacidade contributiva, e distribuindo - segundo critérios de igualdade e justiça.

O desenvolvimento local, com legislação tributária municipal atualizada que, afaste fatores políticos e promova uma arrecadação justa, legal e necessária. Embora esse desenvolvimento não dependa somente da política fiscal proposta, a arrecadação própria promove a cidadania, incentiva a participação democrática e estimula uma educação fiscal.

A pesquisa será iniciada com um breve histórico a respeito do constitucionalismo tributário dos municípios. A aquisição da autonomia administrativa pelas Constituições brasileiras, bem como a identificação das possíveis origens do “parasitismo” fiscal que perduram até os dias atuais e constitui, dependência financeira dos municípios de repasses Federais e Estaduais.

Será dada atenção particular aos municípios do semiárido cearense, cuja problemática da dependência fiscal, é complementada por outros fatores, os quais acirram essa relação simbiótica, trazendo serias consequências às comunidades locais como a ausência de investimentos em políticas públicas que poderiam implementar o desenvolvimento sustentável e diminuir os índices de extrema pobreza destas unidades subnacionais.

Será exposto um panorama da arrecadação própria nos momentos atuais, dados estatísticos que mostre a realidade das administrações municipais e sua capacidade de atendimento às demandas sociais. Os níveis de arrecadação praticados, os eventuais problemas que impedem sua maximização e os motivos endêmico do “parasitismo” fiscal. Será também discutida a relação “equilíbrio fiscal x prejuízo eleitoral e a tentativa de se justificar, do ponto de vista econômico, a dependência financeira dos municípios.

Em seguida, estratégias que viabilizem a arrecadação própria dos municípios, sem a necessidade do aumento de impostos e sem a exigência de grandes investimento, serão tomadas como medidas que poderão promover, através da atividade tributaria objetivada na geração de possível receita extra, visto que devido a isso os repasses externos não diminuirão, que poderá reduzir a dependência fiscal de repasses externos, fortalecer a economia local e

melhorar as relações de coordenação intergovernamentais. Lembrando sempre que, a arrecadação própria é uma determinação constitucional.

Este trabalho científico tem como metodologia a pesquisa bibliográfica exploratória em livros, revistas, trabalhos acadêmicos e em material cuidadosamente selecionados de órgãos governamentais e não governamentais que apresentem dados estatísticos referentes à problemática apresentada.

Por fim espera-se demonstrar que a arrecadação tributária exercida com responsabilidade, auxilia na promoção de políticas públicas que poderão iniciar um processo de desenvolvimento social, aproxima o cidadão dos governos locais, aumentando seu interesse e participação na elaboração, execução e fiscalização das receitas obtidas. Que os mecanismos constitucionais e leis ordinárias não restam efetivas para garantir o exercício fiscal pelos gestores municipais, necessitando, pois, de reforma tributária mais justa e mais progressiva com relação aos municípios.

## 2. SÍNTESE DA HISTÓRIA DO CONSTITUCIONALISMO TRIBUTÁRIO DOS MUNICÍPIOS

Não há que se falar em tributos municipais antes da proclamação da República Federativa do Brasil em 1889. A institucionalização da atividade tributária das municipalidades se deu mesmo só cerca de 3 anos depois, a partir da promulgação da Constituição de 1891 que iniciou a então chamada “República velha”, termo cunhado após a “redemocratização” do país em 1985 com a implantação de uma nova República.

De vilas e condados até chegar a municípios, a evolução histórica o conceitua como o resultado da relação entre espaço e sociedade, e destaca a importância política da autonomia administrativa-financeira, como meio de descentralização de poder e facilitação do exercício da democracia, visto que, a inter-relação entre representante e representados dá-se com maior proximidade nestas unidades administrativas subnacionais.

Sendo também o lugar, no qual são “sentidos” em primeira vista, os problemas concretos da sociedade. “O Município, antes de ser uma instituição político-jurídica, o é social, e, mesmo, natural, porque resulta do agrupamento

de várias famílias num mesmo local, unidas por interesses comuns” (DE MARCO, 2005, *on line*).

Sem o modelo federativo do Estado brasileiro, que imprimiu a descentralização do poder político-administrativo, dificilmente poderia ter sido possibilitada a criação dos municípios como unidades autônomas. Em matéria tributária, esse modelo de Estado proporciona mecanismos do exercício da atividade tributária.

A forma federativa do Estado brasileiro responsável pela descentralização do poder que consignou a criação dos municípios, não foi somente reflexo da “onda” impulsionada pelas revoluções americana e francesa ou do federalismo europeu na idade moderna, mas principalmente, pela extensão territorial do país.

As peculiaridades de suas regiões em aspectos como o geográfico, o político, o econômico, o social e o cultural. “Se um país desse tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação” (ABRUCIO, 2005, p. 42).

Há pouquíssima literatura a respeito da origem do municipalismo no Brasil, em contrapartida, farta bibliografia é encontrada, referentes à emancipação, fusão e anexação de municípios, a partir da constituição de 1988. Há, pois, quem diga ainda que, o município no Brasil precedeu a própria existência do Estado<sup>2</sup>em uma análise sociológica.

A Constituição Imperial de 1824, em seu Art. 167, está registrado a primeira referência constitucional sobre a origem dos municípios brasileiros: “Em todas as Cidades e Villas ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se crearem haverá Câmaras, às quaes compete o Governo econômico e Municipal das mesmas Cidades e Villas” (CAMPANHOLE e CAMPANHOLE, 1985, p. 649).

No Art. 169, os mesmos autores destacam a aplicação das receitas municipais dentro de suas respectivas funções administrativas e a exigência de lei complementar, numa clara alusão ao princípio da legalidade: “Art. 169. O

---

<sup>2</sup> No Brasil, o Município precedeu ao próprio Estado – Unidade da Federação – constituindo-se, desta forma, os fundamentos da Federação. < <http://www.abep.org.br/xxiencontro/arquivos/R0077-1.pdf>> acesso: 06/06/2019.

exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particularidades, e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar” (CAMPANHOLE e CAMPANHOLE, 1985, p. 649).

Entretanto, sem nenhuma menção quanto à tributos, pois a centralização do poder e a arrecadação da “Derrama”<sup>3</sup> era devida à coroa portuguesa. “ Os Municípios atravessaram o Império sem rendas próprias para prover as suas demandas e sem possibilidade de exercício autônomo do poder de polícia” (DE MARCO, 2005, *on line*).

A Carta de 1891 trouxe alguns avanços<sup>4</sup> na legislação tributária nacional, entretanto, alijou os municípios da discriminação da renda nacional, ficando estes a reboque das constituições estaduais, que ficaram responsáveis por estabelecer e arrecadar os tributos dos municípios, repassando posteriormente as respectivas rendas. Essa dependência, constituiu-se em entrave ao desenvolvimento das municipalidades e perdurou até a promulgação da constituição de 1934 que deu autonomia política, administrativa e financeira aos municípios<sup>5</sup>.

A carta outorgada de 1937, melhorou o sistema tributário nacional e especificou os tributos de competência dos municípios como impostos sobre licenças, sobre a propriedade predial e territorial urbana, sobre diversões públicas e as taxas sobre serviços municipais (BALTHAZAR, 2005, p. 122).

A Constituição promulgada de 1946, alterou a repartição da renda tributária, aumentando a competência tributária dos municípios com a transferência do imposto sobre a indústria e profissões que antes era responsabilidade dos Estados. Em acréscimo a competência estabelecida pela constituição anterior, a de 1946, em seu Art. 30, incisos I e II, davam aos

---

<sup>3</sup> Imposto cobrado no Brasil pela Coroa Portuguesa no período imperial, correspondente ao 1/5 do outro extraído em terras brasileiras. Ver mais em: BALTHAZAR, Ubaldo César. História do Tributo no Brasil. Florianópolis: Boiteux, 2005. p. 59.

<sup>4</sup> BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. História do Tributo no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 106 -109.

<sup>5</sup> BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. História do Tributo no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 115.

municípios a competência para instituírem taxas e a contribuição de melhoria (BALTHAZAR, 2005, p. 127).

Sem maiores alterações nas cartas de 1967 e 1969 outorgadas durante o período da ditadura militar no Brasil, a tributação municipal permaneceu com a competência de instituir e arrecadar rendas referentes a dois impostos, taxas por emissão de licenças e a contribuição de melhoria.

Autonomia que foi consolidada nos moldes sociais pela carta de 1988, a qual apresentou, com certo grau de justiça, uma nova discriminação de renda tributária nacional, porém ainda sem uma profunda correção das distorções ocorridas durante as constituições anteriores, mantendo ainda desigualdade relevante entre os entes da Federação. Os municípios brasileiros, apesar de sofrerem o primeiro impacto da problemática social devido a proximidade entre a administração e os administrados, não recebem ainda as promessas do federalismo brasileiro e do tão sonhado Pacto Federativo.

A maioria dos municípios brasileiros, 3.889 dentre 5.570<sup>6</sup>, entre 2004 e 2014, tem em suas relações intergovernamentais, a característica simbiótica do “parasitismo”, ou seja, a dependência vertical de fontes financeiras externas necessária à sua própria sobrevivência. Como uma tentativa de amenizar essa dependência, a normativa tributária nacional tem insistido em especificar e distribuir as competências de cada ente federativo. No caso dos municípios, Tristão (2003) revela que:

“Há um consenso de que os tributos mais adequados para o nível local são aqueles que incidem sobre a propriedade imobiliária, mas, muitas vezes, os governos locais enfrentam dificuldade na sua arrecadação, seja por motivos econômicos, administrativos ou políticos. Existe também a necessidade de financiamento de bens meritórios, como a educação e a saúde, em que os governos locais são executores de políticas nacionais, gerando um desequilíbrio nas finanças públicas locais”. (TRISTÃO, 2003, p. 65).

## **2.1. Uma rápida passagem pela história dos municípios cearenses**

---

<sup>6</sup> Fernando Canzian, Folha de São Paulo < <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml> > acesso em: acesso em: 08/11/2019

De acordo com o anuário 2017 do Ceara publicado pelo Jornal O Povo, a evolução dos municípios deu-se segundo a relação sociedade- espaço<sup>7</sup>. Ainda no final do século XVII, a organização político-administrativa das nove microrregiões cearenses iniciou o processo de distritalização de seus territórios, reservando geograficamente, uma porção central de administração, com certa infraestrutura urbana e uma outra porção rural sedimentada em distritos.

Por volta de 1823, a mesoregião de Itapipoca situada no meio norte do Estado, por exemplo, tinha seu território original dividido em nove distritos que a partir daí, até segunda metade do século XX, esses distritos já havia todos emancipados e se transformados em municípios.

O interesse pela descentralização político-administrativa dos centros regionais, requer um aprofundamento bem maior, que foge aos objetivos propostos por esta pesquisa, entretanto, a distância considerável das comunidades residentes nestes distritos com as sedes regionais, com transportes e vias de acesso precárias, encabeçou a vasta lista de argumentos para as suas respectivas emancipações.

Vale destacar que, a demonstração da capacidade econômica desses distritos, de se auto manterem como futuras unidades organizadas, que atualmente tem sua demonstração obrigatória pela Constituição de 1988, era algo que não impedia o processo de independência administrativa.

Neste cenário, é possível notar certa irresponsabilidade na formação destes municípios, no que tange a capacidade de se organizar administrativamente em sua gênese já dependente de repasses oriundos de fontes externas. É bom lembrar, que como vimos, a partir da promulgação da carta de 1891 que durou até a Constituição de 1934, os municípios dependiam financeiramente dos Estados, pois estes eram incumbidos de instituir e cobrar os impostos referentes aos municípios.

É, pois, fácil perceber a gênese do “parasitismo” fiscal, ou seja, a dependência dos municípios com fundos mantidos e repassados por Estados-

---

<sup>7</sup> Por isso as emancipações devem ser analisadas contextualizando essa prática com a dinâmica territorial, pois a ocupação carrega consigo a compartimentação como processo inerente, ou seja, a criação de governos locais é considerada como um processo intrínseco à espacialidade humana. Cigoline (2009).



membros e a União, que perdura até os dias de hoje. Pequenos municípios cearenses, com até 30 mil habitantes, dependem dos fundos constitucionais financeiros repassados pelo Estado e pela União, inclusive para a manutenção do funcionamento da própria máquina administrativa.

A crise financeira, tem agravado a situação fiscal, somadas as consequências naturais peculiares da região semiárida, que dificultam o desenvolvimento local e a produção de alimentos via agricultura familiar.

Dos 184 municípios no Ceará, 175 estão localizados no semiárido<sup>8</sup>, suas economias fragilizadas e os estigmas herdados do coronelismo, ainda fortes no sertão nordestino, impedem ações de melhoramentos das receitas próprias e acirram cada vez mais a dependência financeiras com os Estados e a União.

### 3. MECANISMOS DE ARRECADAÇÃO PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS

A competência tributária distribuída<sup>9</sup> aos municípios pela Constituição Federal de 1988, declara a instituição e arrecadação de três das espécies de tributos então vigentes no Sistema Tributário Brasileiro – Impostos: IPTU – Imposto sobre a propriedade Territorial e Urbana; ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e; ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis entre inter-vivos.

Taxas sobre a expedição de Licenças (alvarás de funcionamento, de construção, de uso do espaço público, e etc.) e por último, as Contribuições Especiais: de Melhorias na infraestrutura urbana e a Contribuição sobre a Iluminação Pública.

O legislador constitucional, tanto o originário como o derivado, consignou aos municípios mecanismos para custear sua própria sobrevivência, garantir a manutenção e o desenvolvimento econômico e social e melhorar a infraestrutura urbana e rural.

---

<sup>8</sup> G1 Ceará, 24/11/2017, disponível em: < <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/95-das-cidades-do-ceara-passam-a-compor-o-semiarido-brasileiro.ghtml> > acesso em: 08/11/2019

<sup>9</sup> Conceito lecionado pela Professora Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça PPGD -UNIFOR, e aceito pela doutrina majoritária do Direito tributário. A CF/88 não distribuiu tributos, mas, competências.

Entretanto, não é bem isso o que acontece, na realidade, a falta de uma legislação específica que obrigue os gestores municipais a manter níveis de arrecadação satisfatórios e proporcionais à capacidade contributiva<sup>10</sup> de seus municípios, poderia mudar a situação de dependência financeira desses entes da federação.

Reportagem do diário do Nordeste publicada em agosto de 2019, diz que 41% dos municípios cearenses arrecadam menos de 1% do montante de sua despesa totais no período de um ano<sup>11</sup>. Com relação às despesas com pessoal a situação ainda é mais grave, cerca de 90% dos municípios não arrecadam nem 10% do valor pago com a folha dos funcionários.

Nesse contexto, fica evidente o “parasitismo” dos municípios que, dependem para manter-se funcionando, de repasses Federais, através do Fundo de Participação do Municípios - FPM e Estaduais, através de partes dos impostos, como o 1/2 constitucional (50%) do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, sobre veículos registrados em seus respectivos territórios.

Os Estados, via mandamento constitucional, também repassam aos municípios 25% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviço – ICMS<sup>12</sup>. O FPM é formado por uma parte do Imposto de Renda (IR), pago por contribuintes físicos e jurídicos, e outra parcela adquirida a partir do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Todo mês ele é repartido atendendo aos seguintes critérios: 10% para as capitais; 86,4% para o interior e 3,5% para a chamada reserva, municípios com a população superior a 142.633 habitantes<sup>13</sup>.

O aparato normativo do Sistema Tributário Nacional, como posto, transpareceu aos gestores municipais o falso privilégio da faculdade tributária referente à obrigatoriedade de arrecadar, já que a grande fonte de suas receitas, não provem desse tipo da arrecadação própria. “No entanto, o que se houve em

---

<sup>10</sup> Leia-se §1º do Art. 145 da CF/88 – “Os tributos terão caráter pessoal sempre que possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte”.

<sup>11</sup> Jornal Diário do Nordeste. Em meio à crise, 41 cidades do Ceará arrecadaram menos de 1% da despesa

Por Wagner Mendes e Jéssica Welma, 00:00 / 07 de agosto de 2019.

<sup>12</sup> Vide Art. 158 e ss, da CF/88.

<sup>13</sup> Rudge Ramos - Universidade Metodista de São Paulo – Metade dos municípios sobrevivem de repasses estaduais e da União.

Brasília é que os Municípios não fizeram o dever de casa pós Constituição de 1988, os municípios não arrecadam com competência as suas receitas, que mais que direito, é uma obrigação constitucional”<sup>14</sup>.

É grave a “endemia” configurada na situação de conforto dos gestores municipais, em não estruturar mecanismos de maximização das receitas próprias, e não sofrerem nenhuma punição pela sua eventual desídia, no entanto, esse cenário de passividade está mudando: “A cobrança e a arrecadação das suas receitas próprias são, portanto, obrigação do agente público municipal – com penalidades previstas na lei para quem não o fizer”<sup>15</sup>.

O Supremo tribunal Federal, tenta a todo custo encontrar dispositivos na lei de responsabilidade Fiscal, para penalizar os municípios que não arrecadam ou arrecadam mal, e com isto, procurar meios para a redução dos repasses federais.

Outro problema mostrado na auditoria realizada pela ASPEC a pedido do Tribuna de Contas do Estado - TCE, é a falta de conhecimento por parte dos gestores, do quantitativo de receita nominal possível de ser arrecadado. A previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA), prever em alguns casos, uma arrecadação fictícia, ou seja, planeja uma arrecadação alta quando na realidade, o montante auferido é pífio e vice-versa.

Todos estes problemas têm como consequência, a falta de recursos para a promoção de políticas públicas com o fim de melhorar a vida das pessoas, garantir o desenvolvimento sustentável e fomentar programas de geração de renda, habitação popular, construção de áreas de lazer, adequação da infraestrutura urbana e etc.

O objetivo de amenizar os problemas da mobilidade urbana e a oferta de serviços básicos de saúde e educação nas localidades rurais também restam comprometidas. Reduzir os repasses federais como punição aos gestores que

---

<sup>14</sup> Associação Mineira dos Municípios – “Os municípios e a arrecadação das receitas próprias”. 2014.

<sup>15</sup> Associação Mineira dos Municípios – “Os municípios e a arrecadação das receitas próprias”. 2014.

não priorizam a arrecadação própria, como quer o STF, não é a medida mais justa, penaliza na verdade, a população desses municípios.

A crise econômica amiadou a capacidade gerencial dos municípios. A maioria não dispõe de indústrias ou prestadoras de serviços que gere fatos geradores para justificar uma arrecadação satisfatória. Em regra, a economia dos municípios pobres do semiárido cearense, sobretudo os de pequeno porte, é resultado de operações em comércio varejista e de aposentadorias do INSS. Porém, “O problema não está exatamente no tamanho do município, mas sim na administração dos recursos públicos e nos processos envolvidos para os (usos) repasses”<sup>16</sup>.

Torna-se imperativa a necessidade de priorização das receitas próprias municipais, as demandas sociais são cada vez mais crescentes e o risco de neutralizar a capacidade de atendê-las, poderá, a médio e longo prazo causar danos irreparáveis a sociedade<sup>17</sup>, exigindo gastos bem maiores para recompor a estabilidade econômica e social dos municípios. Há uma espécie de leniência da hierarquia de poderes em permitir o desequilíbrio fiscal dos municípios. Numa simplória comparação, é como se os municípios não zelassem por seus próprios recursos e, na ausência destes, a União e o Estado prontamente e sem questionar, apenas os recompensassem.

Maskio<sup>18</sup>, economista em entrevista ao Jornal Rudge Ramos, da Universidade Metodista de São Paulo, esclarece que : “A solução para que as prefeituras não dependessem tanto dos repasses seria, de acordo com os economistas, uma reforma tributária”. Neste mesmo diapasão, Bobely, também explica que como as arrecadações não são priorizadas e os repasses insuficientes, os municípios deve aguçar a sua criatividade: “Os municípios devem propiciar mecanismos para que a sua atividade econômica seja atrativa”.

### **3.1 Equilíbrio fiscal ou prejuízo eleitoral?**

---

<sup>16</sup> Economista Alexandre Bobely – Universidade Metodista de São Paulo. Rudge Ramos – 2016.

<sup>17</sup> Indicadores sociais – IPECE – renda per capita em torno de 70,00 reais em 100 dos 184 municípios cearenses em situação de extrema pobreza urbana - 2010.

<sup>18</sup> Sandro Renato Maskio economista da Universidade Metodista de São Paulo.

Um dos fatores que contribuem para o desinteresse de gestores municipais em instituir mecanismos eficazes de arrecadação de receitas próprias, é o prejuízo político. Municípios cearenses ainda são estigmatizados por correntes coronelistas, refletidas na formação de oligarquias e que, ainda defendem a manutenção de “currais eleitorais”<sup>19</sup> e comandam os poderes e instituições ligadas às administrações municipais.

Nesse contexto, o equilíbrio fiscal é preterido frente a eminência de prejuízo eleitoral, principalmente com a possibilidade de reeleição e a prática ilegal do “nepotismo cruzado”<sup>20</sup> que faculta a eleição de parentes em municípios circunvizinhos, apesar de vedação expressa constitucional.

Devem ser contrabalanceados a investida de aquisição de parte do patrimônio do privado, com mecanismos de efetivação das cobranças de impostos com a distribuição solidaria destes, traduzidos em benefícios sociais e estruturais. Os municípios podem dispor de equipes de conscientização sobre a importância de se pagar os impostos e, de certa forma, desalienar a questão da empatia política afeta ao voto.

Um dos princípios cruciais da administração pública – O da impessoalidade<sup>21</sup>, veda a fusão da pessoa do administrador público com a própria administração ou o próprio cargo que ele ocupa, daí não ser justificável o fato de não cobrar os impostos, se furtar de uma atribuição legal e obrigatória, somente pela possibilidade de perder popularidade.

A temática, conduz esse entendimento a um “vazio” cultural da sociedade, em educação, exercício de consciência e severidade moral. Falta a certeza do

---

<sup>19</sup> “Currais eleitorais” Consiste na determinação geográfica de uma ou mais localidades, cujas preferências eleitorais às comunidades eram impostas pelos candidatos à cargos eleitorais da época. Constituíam uma prática comum dos coronéis em meados do século XX no Nordeste brasileiro.

<sup>20</sup> O nepotismo cruzado consiste em acordos feitos entre oligarquias de municípios vizinhos para a “troca” de contratação de parentes servidores, prestadores de serviços e até apoio político, em eminente flagrante de desrespeito à Constituição que veda expressamente esse tipo de prática.

<sup>21</sup> O Princípio da Impessoalidade é um dos princípios pelos quais se rege o Direito Administrativo brasileiro. Em sua essência, diz respeito à necessidade de o Estado agir de modo imparcial perante terceiros, não podendo beneficiar nem causar danos a pessoas específicas, mas sempre visando atingir à comunidade ou um grupo amplo de cidadãos. Além disso, se vincula ao entendimento de que os atos dos funcionários públicos são sempre imputados ao órgão para o qual oficiam, de forma que o ato de um agente é na verdade o ato de um órgão. Trata da administração vinculada em que a pessoa do agente público, não age por si só.

retorno em benefícios sociais dos tributos arrecadados, a credibilidade de que se faça bom uso do seu dinheiro, não está entre as convicções dos cidadãos, independente de status social.

A ausência de uma legislação, ou ainda, nas palavras de Maskio, que talvez, somente com uma reforma tributária, possa, de fato, restituir aos gestores a obrigatoriedade não só de priorizar suas receitas próprias, mas, principalmente, de distribuí-las segundo critérios de justiça e igualdade.

A resistência de gestores municipais em cobrar impostos, se completa com a negativa de pagar, por parte dos contribuintes. A consciência política não alcança o fato de ceder uma pequena “fatia” de seu patrimônio, em prol do bem comum, irmanado pelo princípio da solidariedade<sup>22</sup> tributária. Mecanismos de convencimento e do exercício da cidadania, deve ser trabalhado e encarado inicialmente, como uma tarefa difícil, porém não impossível de se realizar.

A conduta da administração, com enfoque na captação de receita, deve sempre ser norteadada pelo respeito aos direitos básicos do contribuinte. “Não é porque o Estado (sentido amplo), para sobreviver, precisa de meios pecuniários (dinheiro), que os contribuintes podem ter seus direitos atropelados”. (MELLO, 1981, p. 116).

Contudo, periódico contábil da Associação Mineira dos Municípios diz que “é possível arrecadar, com eficácia, com um pessoal bem treinado e bem informado, com equipamentos de informática e soluções em sistemas que agilizem e organizem eletronicamente os cadastros e as cobranças e, ainda, promova a gestão dos créditos e da dívida ativa” (AMM, 2014, *on line*).

### **3.2 “Parasitismo” Fiscal x LRF**

---

<sup>22</sup> O princípio da solidariedade é a denominação deste elo social participativo em prol dos direitos, tendo fundamento constitucional expresso no inciso I, do art. 3º, da Constituição Federal, que estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária. Também está de acordo com o disposto no inciso III, do mesmo artigo, que trata da meta de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. WEISS, Fernando Lemme. Princípios Tributários e Financeiros. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 119.

Eduardo Stranz<sup>23</sup>, consultor da área de estudos técnicos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), defende que a natureza fiscal dos repasses Federais e Estaduais, é obrigação legal compensatória advinda do Pacto Federativo, em que a União e os Estados, somente devolvem aos municípios, parte das riquezas geradas em seus respectivos territórios, e assevera ainda que: "Não concordamos com a visão, com a pecha, de que municípios 'vivem de favor'.

Recebem transferências porque foram geradas ali, para a cidade se manter, gerar os serviços públicos". Continua ratificando ainda que: "a transferência não é um favor do Estado e da União", já que a riqueza, gerada pelo município, "vai para os cofres do Estado e da União e eles geram uma pequena parcela" para as cidades.

O que se propõe é o cumprimento do comando constitucional com vias a manter a harmonia entre os entes federativos, num cenário, em que cada um faça sua parte e assim contribua com a formação de um municipalismo forte, capaz de superar a crise econômica e fomentar o desenvolvimento sustentável das cidades. Criar mecanismos técnicos-gerenciais<sup>24</sup> de garantir a arrecadação própria.

Vale, portanto, ressaltar que, o aumento da arrecadação local, não implica em substituição da renda advindas de repasses Federais e Estaduais, mas sinaliza para um ganho extra de capitais<sup>25</sup> para investimento em benefícios sociais de segunda necessidade, como lazer e mobilidade urbana, por exemplo.

O paradigma político de que, com a cobrança de tributos gera a antipatia popular dos gestores e que após o seu devido pagamento, o montante arrecadado pode ser objeto de malversação do erário público<sup>26</sup>, deve ser superado e substituídos por valores e objetivos transparentes, com excelência

---

<sup>23</sup> Eduardo Stranz, é consultor da Confederação Nacional dos Municípios. Entrevista ao jornal Diário do Nordeste – Caderno Regional – por Wagner Mendes e Jéssica Welma, edição de 07 de Agosto de 2019.

<sup>24</sup> São mecanismos que promovam as condições reais para a arrecadação tributária própria, como um Código Tributário Municipal atualizado, uma junta de análise de recursos, um banco de dados de cadastros econômico e imobiliário sempre atualizado, técnicos treinados, dentre outros.

<sup>25</sup> Uma eventual maximização de receita própria para os mesmos valores dos repasses de fontes externas, garante aos gestores uma "sobra" de recursos que poderá ser investida na área social.

<sup>26</sup> Utilização do dinheiro público para uso em proveito próprio ou de terceiros.

na transformação desses recursos pecuniários em ações de combate às desigualdades e injustiças sociais, como uma função legítima do Estado.

O autor enfatiza também que “O Estado por sua própria natureza, não visa a obtenção de lucros e nem o acúmulo de riquezas, de modo que a obtenção de recursos por meio de tributos, não representa um fim em si mesmo, mas um meio para que seus objetivos sejam concretizados” (CHAGAS, 2015, p. 25). Uma clara demonstração de que a normativa constitucional tributária, ao distribuir suas devidas competências, determinou a obrigatoriedade de arrecadação de tributos por todos os seus entes federativos e, objetividade na destinação e aplicação destes recursos, para a consecução do desenvolvimento sustentável local.

#### 4. MEDIDAS QUE PODERÃO REDUZIR O “PARASITISMO”

A realidade da repartição do “bolo” tributário nacional, na qual despende 70% para União, 25% para os Estados e apenas meros 5% para os municípios, demonstra o quadro de injustiças, e requer, de imediato, uma reforma tributária, já mencionada pelo economista Alexandre Bobely<sup>27</sup>. Tal argumento, no entanto, não pode servir de acomodação por parte de gestores, com a situação de dependência financeira vivida por mais de 66 dos 184 municípios cearenses com menos de 30 mil habitantes<sup>28</sup>, cuja arrecadação própria não chega, como já prelecionado, a 1% de suas despesas.

Medidas de redução desse “parasitismo” podem ser implementadas, utilizando-se de instrumentos e metodologias de acordo com a capacidade administrativa disponível dos entes subnacionais. Porém, exige esforço, criatividade e planejamento de estratégias previamente estabelecidas pelo grupo gestor municipal que deve, portariar grupo de funcionários, especialmente treinados para o exercício da arrecadação tributária local.

Os desafios de se constituir receita própria deve ser encarado pela administração local, como uma forma de investimento que, “além de cumprir a

---

<sup>27</sup> Economista Alexandre Bobely – Universidade Metodista de São Paulo. Rudge Ramos – 2016.

<sup>28</sup> Ministério Público do Estado do Ceará - Saúde Fiscal dos Municípios Cearenses. Relatório Analítico Comparativo dos Municípios Cearenses Indicadores Sociais, Econômicos e Tributários. Set/2019. Saiba mais: [www.mpce.mp.br/caodpp/saudefiscal](http://www.mpce.mp.br/caodpp/saudefiscal). p. 6.



obrigação constitucional, da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>29</sup> e, evitar penalidades aos administradores, o retorno se dará mediante o aumento da receita própria, diminuindo a dependência das transferências correntes” (AMM, 2014, on line).

Em análise prática das medidas propostas, não se vislumbra investimentos que não possa ser subsidiados pelas receitas correntes<sup>30</sup> dos próprios municípios. São estruturas que fazem parte da origem de qualquer administração pública, que não requerem investimentos altos, legalmente institucionalizada, cujo compromisso com a probidade e o cumprimento de suas obrigações, encabeçam as ações voltadas para o bem-estar da sociedade local.

## CONCLUSÃO

A breve síntese apresentada, sobre o constitucionalismo tributário dos municípios demonstrou que a autonomia financeira só foi conquistada a partir da Constituição Federal de 1934, e que o período de submissão aos respectivos Estados, que instituíam e arrecadavam impostos legados aos municípios, pode ter corroborado pela dependência financeira destes até os dias atuais.

Com relação aos municípios cearenses, esta dependência teve outros fatores que corroboraram para esse “parasitismo”, como a situação geográfica em áreas do semiárido que dificulta o desenvolvimento da agricultura familiar e geração de renda para as comunidades rurais e o velho paradigma do “coronelismo”, que ainda caracteriza as administrações locais, com domínios de oligarquias políticas, principalmente no interior do Estado.

Foi apresentado um panorama sobre a arrecadação própria dos municípios cearenses, bem aquém do que determina a Constituição Federal de 1988. Atualmente, 41 municípios dos 184 que compõe o Estado do Ceará, não conseguem arrecadar 1% de suas despesas totais, sendo ainda mais grave,

---

<sup>29</sup> LRF - Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, é uma lei complementar brasileira que visa impor o controle dos gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos.

<sup>30</sup> Trata-se do somatório das receitas tributárias de um Governo. As transferências constitucionais consistem na distribuição de recursos provenientes da arrecadação de tributos federais ou estaduais, aos estados, Distrito Federal e municípios.

quanto ao pagamento da folha de pessoal, pois 90% dos municípios não arrecadam nem 10% do valor gasto com esses profissionais.

Estudos utilizados, demonstraram uma acomodação dos gestores locais em não cumprir a lei de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que determina a manutenção de níveis coerentes de receita própria. A ausência de normativa que faça o controle e especifique punição a conduta desidiosa aos prefeitos, que não respeitam a atribuição constitucional, também foi apontada como favorecedora do quadro “parasitário” das prefeituras locais. Sendo por tanto, patente a necessidade de uma reforma tributária no Brasil.

Por fim, a Associação Mineira dos Municípios, apresentou algumas estratégias dirigidas para o exercício da arrecadação própria, sem aumento de impostos e sem grandes investimentos por parte das administrações municipais, como a atualização da legislação tributária local, a manutenção de bancos de dados dos cadastros econômicos e imobiliários, estrutura jurídica para julgamentos de eventuais processos, equipes treinadas e etc.

## REFERÊNCIAS

ABEP. Associação brasileira de empresas de pesquisas. **O Município no Brasil Colônia e sua transição para o Império: o primeiro “surto emancipacionista”**. Disponível em: < <http://www.abep.org.br/xxiencontro/arquivos/R0077-1.pdf> > Acesso em: 08/11/2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

AMM - Associação Mineira de Municípios (*on line*). **Os municípios e a arrecadação das receitas próprias**. Revista. Belo Horizonte: 2014. Disponível em: <https://portalamm.org.br/tributario-os-municipios-e-a-arrecadacao-das-receitas-proprias/> acesso em: 03/09/2019.

ASPEC info (*on line*). **Municípios sem arrecadação tributária podem perder recursos da União**. Disponivelem:< <https://www.aspec.com.br/noticias/municipios-sem-arrecadacao-tributaria-podem-perder-recursos-da-uniao/> > acesso em: 08/11/2019.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

CAMPANHOLE, Hilton Lobo. CAMPANHOLE Adriano. **Constituições do Brasil / Compilação e Atualização dos Textos, Notas, Revisão e Índices**. 12ª Ed. São Paulo: Atlas, 1998.

CIGOLINI, Adilar Antônio. **Território e Criação de Municípios no Brasil. Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração **Desenvolvimento Regional e Urbano, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina**, como requisito necessário à obtenção do grau acadêmico de Doutor em Geografia. Orientadora: Dra. Leila Christina Dias. Florianópolis, 2009.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à constituição de 1988**. 10ª edição. Rio de Janeiro: forense, 2006.

CHAGAS, Maurício Saraiva de Abreu. **O tributo e as Políticas públicas**. Belo Horizonte: editora D'plácido, 2015.

DE MARCO, Cristhian Magnus (*on line*). **Evolução constitucional do município brasileiro** publicado em 05/2005. <  
<https://jus.com.br/artigos/6798/evolucao-constitucional-do-municipio-brasileiro> >

DIÁRIO DO NORDESTE. **Em meio à crise, 41 cidades do Ceará arrecadaram menos de 1% da despesa**. Por Wagner Mendes e Jéssica Welma, 07 de agosto de 2019. Disponível em: <  
<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/politica/em-meio-a-crise-41-cidades-do-ceara-arrecadaram-menos-de-1-da-despesa-1.2132693> >  
acesso em: 08/11/2019.

ESTADO do Ceará. Tribunal de Contas do Estado – TCE. **Relatórios de arrecadação tributária municipal**. Fortaleza: TCE, 2018.

IPECE, Instituto de Pesquisas Econômicas do Ceará. **Ceara em mapas – indicadores sociais**. Disponível em: <  
<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo3/32/330x.htm> > acesso em: 08/11/2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato Administrativo e Direitos dos Administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

PORTAL G1/CE. **95% das cidades do Ceará passam a compor o semiárido brasileiro**. 24/11/2017. Disponível em: <  
<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/95-das-cidades-do-ceara-passam-a-compore-o-semiarido-brasileiro.ghtml> > acesso em; 08/11/2019.

TRISTÃO, José Américo Martelli, **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p.

RAMOS, RUGDE. **Universidade Metodista de São Paulo. Maioria dos municípios sobrevive de repasses estaduais e da União.** Jornal On line. Publicado em 16/09/2016. Disponível em: <<http://www.metodista.br/rroonline/noticias/economia/maioria-dos-municipiossobrevive-de-repasses-estaduais-e-da-uniao> > Acesso em: 08/11/2019.

WEISS, Fernando Lemme. **Princípios Tributários e Financeiros.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.