



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL

Faculdade de Direito de Alagoas – FDA

Programa de Pós Graduação em Direito - PPGD

JULIO CAIO CESAR RODRIGUES VASCONCELOS SOBRINHO

**A DEPENDÊNCIA FINANCEIRA MUNICIPAL EM RELAÇÃO ÀS
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O CONSÓRCIO PÚBLICO
COMO INSTRUMENTO PARA A MELHORIA DAS CONTAS MUNICIPAIS: um
estudo envolvendo o contexto alagoano**

**Maceió/AL.
2021.**

JULIO CAIO CESAR RODRIGUES VASCONCELOS SOBRINHO

**A DEPENDÊNCIA FINANCEIRA MUNICIPAL EM RELAÇÃO ÀS
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O CONSÓRCIO PÚBLICO
COMO INSTRUMENTO PARA A MELHORIA DAS CONTAS MUNICIPAIS: um
estudo envolvendo o contexto alagoano**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Basile Georges Campos Christopoulos

**Maceió/AL
2021**

Dedico este trabalho aos meus pais, Marcos e Nanci, exemplos de dedicação e honestidade naquilo que fazem. Tenho certeza da felicidade deles nesse momento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me guiar no caminho do conhecimento e da honestidade, concedendo força e saúde em busca dos meus objetivos.

Aos meus pais, Marcos e Nanci, por não medirem esforços para me ajudar e por serem meus exemplos de honradez, honestidade e dedicação.

A minha noiva Karol, por me ouvir, ajudar e compreender os momentos de ausência para dedicação aos estudos.

Aos meus irmãos, por sempre estarem ao meu lado.

Ao Programa de Mestrado em Direito Público da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), pela oportunidade de cursar o mestrado e produzir a presente dissertação, e aos professores integrantes de seu corpo docente, pelos conhecimentos passados e estímulo ao desenvolvimento acadêmico.

Ao meu orientador Professor Dr. Basile Christopoulos, docente exemplar e atencioso com seus alunos, por sempre me ouvir de forma humilde e prestativa, acompanhando todo o processo de elaboração dessa dissertação, apresentando sugestões valorosas.

Aos colegas da turma 14, companheiros de lutas e angustias durante esses anos atípicos.

Ao CONISUL e a AMA, instituições imprescindíveis para os municípios de Alagoas, nas pessoas dos advogados Frederico Filho e Brígida Alencar, que colaboraram com materiais para essa dissertação.

Não há, senhores, corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de Nação, existência de Estado, sem vida municipal.

(Rui Barbosa, **Habeas Corpus** em Defesa da Autonomia dos Municípios Baianos).

RESUMO

A autonomia financeira municipal é a base de todas as outras autonomias. A Constituição Federal de 1988 elevou a municipalidade ao grau de ente federativo em par de igualdade com os Estados-membros e a União. Porém, parte da doutrina brasileira contesta se de fato houve o fim da hierarquia entre as unidades da federação. A falta de recursos próprios, aliada a dependência financeira em relação às transferências intergovernamentais para o cumprimento das obrigações constitucionais, abre a discussão sobre o federalismo fiscal brasileiro e o papel das municipalidades nesse modelo. Delimitando a presente dissertação ao contexto alagoano, busca-se estudar a dependência financeira dos municípios alagoanos em relação às transferências intergovernamentais, apresentando os consórcios públicos intermunicipais como instrumento de cooperação que pode ajudar as prefeituras a vencerem a subordinação crônica para com esses recursos. Mediante estudo histórico-jurídico das normas constitucionais federais e estadual, bem como das normas infraconstitucionais, compreendendo a autonomia municipal, a realidade socioeconômica alagoana e a influência que esta possui nas finanças locais, assim como quais as dificuldades encontradas pelas administrações no aumento de suas receitas, propõe-se ao final do trabalho a criação de consórcios que ajudem na gestão tributária municipal. Para realizar a pesquisa, utilizou-se metodologia com base na literatura jurídica, econômica e geográfica acerca do tema. Ademais, lançou-se mão de pesquisas realizadas por órgãos oficiais – federais e estaduais – ou vinculados aos municípios, para subsidiar as teses levantadas acerca do tema. O trabalho visa agregar ao contexto alagoano um estudo relativo à realidade financeira das municipalidades do estado e a gestão consorciada.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia financeira municipal; finanças municipais; transferências intergovernamentais; federalismo fiscal; consórcio público intermunicipal; municípios alagoanos.

ABSTRACT

Municipal financial autonomy is the basis of all other autonomies. The 1988 Federal Constitution elevated the municipality to the level of federative entity on an equal footing with the Member States and the Union. However, part of the Brazilian doctrine disputes whether there was in fact an end to the hierarchy between the units of the federation. The lack of own resources, combined with financial dependence on intergovernmental transfers for the fulfillment of constitutional obligations, opens the discussion about Brazilian fiscal federalism and the role of municipalities in this model. Delimiting this dissertation to the alagoano context, we seek to study the financial dependence of the Alagoas municipalities in relation to intergovernmental transfers, presenting the inter-municipal public consortia as an instrument of cooperation that can help the city halls to overcome chronic subordination to these resources. Through a historical-legal study of federal and state constitutional rules, as well as infraconstitutional rules, including municipal autonomy, the socioeconomic reality of Alagoas and its influence on local finances, as well as the difficulties encountered by administrations in increasing their revenues, it is proposed at the end of the work to create consortia that help in municipal tax management. To carry out the research, a methodology was used based on the legal, economic and geographic literature on the topic. In addition, research was carried out by official bodies - federal and state - or linked to the municipalities, in order to subsidize the theses raised about the topic. The work aims to add to the alagoano context a study related to the financial reality of the state's municipalities and the consortium management.

KEY WORDS: Municipal financial autonomy; municipal finance; intergovernmental transfers; fiscal federalism; intermunicipal public consortium; Alagoas municipalities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapas com a evolução municipal de Alagoas.....	45
Figura 2 – Percentual que a Receita Tributária representa na Receita Corrente dos municípios.....	52
Figura 3 – Percentual que as Transferências Intergovernamentais representam na Receita Corrente dos municípios alagoanos	53
Figura 4 – Mapa de Alagoas com os Consórcios Públicos Intermunicipais de Resíduos Sólidos.....	90
Figura 5 – Mapa de Alagoas com os municípios pertencentes ao CONISUL.....	93
Figura 6 – Mapa de Alagoas com os municípios pertencentes ao CIGIP	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comportamento mensal do FPM.....	35
Tabela 2 – Número de Municípios de Alagoas por ano (1872-2017)	37
Tabela 3 – Estimativa do percentual do FPM destinado aos municípios criados em Alagoas após 1989.....	49
Tabela 4 – Percentual que o ISS representa na Receita Tributária x número de municípios alagoanos.....	53
Tabela 5 – Percentual que o FPM representa nas Transferências intergovernamentais dos municípios alagoanos.....	55
Tabela 6 – Cálculo do Índice de Dependência Financeira.....	55
Tabela 7 – Demonstrativo do Índice de Dependência Financeira para o município de Viçosa...	56
Tabela 8 – Os dez municípios alagoanos mais dependentes das transferências intergovernamentais.....	56
Tabela 9 – Os dez municípios alagoanos menos dependentes das transferências intergovernamentais.....	57
Tabela 10 – Produto Interno Bruto de Alagoas e Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	61
Tabela 11 – Principais Indicadores de Alagoas.....	62
Tabela 12 – Valor quantitativo que o ISS representa na receita dos cinco menores municípios de Alagoas.....	66
Tabela 13 – Relação entre os 10 municípios de Alagoas com maiores PIB x Posição IDF.....	67
Tabela 14 – População Urbana x População Rural de Alagoas.....	68

LISTA DE ABREVIACÕES

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade;

AMA: Associação dos Municípios Alagoanos;

CAUC: Cadastro Único – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias;

CF/88: Constituição Federal de 1988;

CNM: Confederação Nacional dos Municípios;

COSIP: Contribuição para Iluminação Pública;

CTM: Código Tributário Municipal;

CTN: Código Tributário Nacional;

EC: Emenda Constitucional;

FNDE: Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação;

FPM: Fundo de Participação dos Municípios;

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

ICMS: Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação;

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano;

IMA: Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas;

IPEA: Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada;

IPVA Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores;

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal;

MP/AL: Ministério Público do Estado de Alagoas;

PIB: Produto Interno Bruto;

SAMU: Serviço de Atendimento Móvel de Urgência;

SEPLAG/AL: Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Alagoas;

SNCR: Sistema Nacional de Cadastro Rural;

STF: Supremo Tribunal Federal;

STN: Secretaria do Tesouro Nacional;

SUS Sistema Único de Saúde;

TCU: Tribunal de Contas da União;

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL E O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	15
2.1	AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL	15
2.2	LEGISLAÇÃO ESTADUAL E A AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL ...	19
2.3	COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL.....	24
2.4	FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIDADE.....	27
2.5	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	29
2.6	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	32
3	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E A SUA RELEVÂNCIA NAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS	37
3.1	EVOLUÇÃO MUNICIPAL DE ALAGOAS E A LEGISLAÇÃO PERTINENTE À CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS	37
3.2	A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS EM ALAGOAS E OS IMPACTOS NAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.	46
3.3	COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS	51
	a) Receita Tributária Municipal	52
	b) Transferências intergovernamentais	53
3.4	NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS EM RELAÇÃO ÀS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.	55
4	DIFICULDADES FINANCEIRAS E O ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS PARA O AUMENTO DE SUAS RECEITAS	59
4.1	A REALIDADE SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS.....	59
4.2	AS DIFICULDADES FINANCEIRAS ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS NO AUMENTO DE SUAS ARRECADAÇÕES.....	63
4.3	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ESTÍMULO AO ESFORÇO FISCAL MUNICIPAL	71
5.	O CONSÓRCIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO E MELHORIA DAS CONTAS MUNICIPAIS	79
5.1	INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO BRASIL	79
5.2	O CONSÓRCIO PÚBLICO NO MODELO FEDERAL BRASILEIRO	81
5.3	PANORAMA DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL NO BRASIL...	83
6	A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL EM ALAGOAS POR MEIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	90
6.1	INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAIS EM ALAGOAS ...	90
6.2	A MELHORIA DAS CONTAS MUNICIPAIS POR MEIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM ALAGOAS	97

6.3. A POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EM ALAGOAS.....	100
7 CONCLUSÃO	103
REFERÊNCIAS	107
ANEXO.....	120
ANEXO I: EVOLUÇÃO MUNICIPAL DE ALAGOAS	120
ANEXO II: PRINCIPAIS DADOS FINANCEIROS DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS (2010-2019)	123

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar as dificuldades dos entes locais diante da dependência financeira em relação às transferências intergovernamentais, apresentando o Consórcio Público como ferramenta que pode ajudar na melhoria das contas municipais.

Com enfoque no cenário alagoano, a presente dissertação expõe como a autonomia financeira municipal associada aos instrumento de cooperação são importantes na estrutura federativa brasileira e como elas se destacam na garantia das demais autonomias.

A Constituição Federal de 1988, ao elevar o município ao grau de ente federativo, trouxe consigo uma série de encargos que carecem do seu respectivo financiamento. Contudo, parte da doutrina brasileira contesta se de fato houve o fim da hierarquia entre as unidades federativas. No campo prático, os municípios enfrentas problemas que põem em xeque o federalismo proposto pela Carta Federal, em razão de sérias dificuldades de arrecadação.

Com o fim de igualar os entes federativos, a nova ordem constitucional, além de trazer a competência tributária municipal, prescreveu competências comuns e concorrentes entre as unidades federativas, discriminando a participação da municipalidade nas arrecadações dos Estados e da União e nos chamados Fundos Financeiros.

Nesse contexto, a Carta Política autorizou também a possibilidade de a União, Estados, Distrito Federal e Municípios firmarem instrumentos de cooperação entre si – consórcios públicos e convênios – para a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Por outro lado, a forte centralização do poder tributário na União impactou diretamente as finanças municipais, uma vez que a principal fonte de recursos desse ente federativo se dá por meio das transferências intergovernamentais. Assim como a maioria das municipalidades brasileiras, as cidades alagoanas só alcançam suas finalidades públicas por meio das rendas transferidas por outras unidades federais.

O Estado de Alagoas é formado atualmente por 102 municípios, unidades locais com características socioeconômicas distintas. Desse modo – do litoral ao sertão – as peculiaridades de cada cidade, aliadas às dificuldades financeiras encontradas nesses municípios, requerem um fortalecimento da autonomia financeira desses entes. Para um melhor entendimento sobre o tema ora trabalhado, limitamos nosso estudo aos municípios alagoanos. A delimitação foi necessária para que pudéssemos esclarecer a realidade econômico-social das municipalidades de Alagoas, bem como as limitações fiscais enfrentadas.

O município, por ser o ente federativo mais próximo do cidadão e, portanto, mais apto a responder aos pleitos da população, requer atenção especial quanto à sua autonomia financeira. Sem a garantia e economia de recursos públicos municipais dificilmente a efetiva autonomia será alcançada. Nesse ponto, uma análise do federalismo fiscal com destaque para o cenário alagoano é de suma importância para os questionamentos levantados.

Por outro lado, para além da necessidade de uma descentralização de recursos e consequente garantia da autonomia financeira municipal, a Carta Fundamental de 1988 ao prever os instrumentos de cooperação anteriormente citados, além de almejar o fortalecimento do apoio mútuo entre as unidades locais, pretende que por meio de tais ferramentas haja uma melhor prestação dos serviços públicos, bem como uma economia de recursos que podem financiar outros investimentos em âmbito local.

Portanto, na presente dissertação, conforme será demonstrado, pretende-se apresentar os consórcios públicos intermunicipais como instrumentos úteis na concretização de interesses comuns, que auxiliam as municipalidades no enfrentamento das dificuldades financeiras e melhoram a aplicação dos recursos.

A metodologia utilizada consistiu na análise jurídico-teórica do tema envolvendo a autonomia municipal, o federalismo fiscal, as contas municipais, a dependência financeira municipal alagoana frente às transferências intergovernamentais e os consórcios públicos, a partir da revisão bibliográfica e da análise legislativa pertinente, tanto no âmbito federal, quanto na seara alagoana, exigindo um verdadeiro garimpo dos atos normativos estadual.

A literatura utilizada para sustentar as hipóteses e conclusões levantadas não se limitou ao meio jurídico, mas também a conceitos e informações utilizados na economia e geografia. Essa interdisciplinaridade não desqualifica o caráter jurídico-financeiro do tema, pelo contrário, aprofunda o conteúdo utilizando-se de conhecimento de outras áreas.

Além disso, a pesquisa empregou dados estatísticos fornecidos pelos mais diversos órgãos especializados nos âmbitos federal, estadual e municipal. A título de exemplo, buscamos informações sobre as municipalidades alagoanas em órgãos e institutos de pesquisa, como o IBGE, STN, CNM, SEPLAG/AL, TCU, AMA e MEU MUNICÍPIO.

É preciso mencionar também os obstáculos encontrados quando a temática envolve a pesquisa em órgãos estaduais e municipais, onde muito pouco está disponível nos sítios oficiais ou até mesmo para a consulta presencial, cabendo a alguns abnegados servidores a missão de ajudar os estudiosos, como se verá ao longo das notas de rodapé dessa dissertação.

Nesse sentido, o conteúdo do texto está assim disposto: no segundo capítulo, estuda-se as bases teóricas da autonomia financeira municipal, considerando a evolução histórica da

legislação pertinente. Aborda-se também nessa parte como a autonomia das finanças municipais oscilou de acordo com o regime político que vigorava e quais as consequências sofridas. Ademais, discorre-se como a legislação no âmbito estadual cuidou da questão financeira municipal e como as normas infraconstitucionais estaduais regulamentaram o tema. Além disso, enfatiza-se como a competência tributária municipal foi disposta no Texto Federal e como o Federalismo Fiscal foi desenvolvido no Brasil. Por fim, expõe-se neste capítulo como se dão as transferências intergovernamentais, enfatizando a mais importante delas, o FPM.

No capítulo seguinte, estuda-se a importância das transferências intergovernamentais para a receita dos municípios alagoanos. Para isso, é demonstrado inicialmente a evolução municipal de Alagoas, tendo em vista o histórico da criação de municípios em nosso Estado, além de expor-se a legislação federal e estadual pertinente à instituição das novas municipalidades. Mais adiante aborda-se como a criação desses municípios impactou as transferências intergovernamentais, apresentando as modificações sofridas pela principal transferência federal, o FPM. Além disso, em um dos itens desse capítulo é apresentado de que modo é composta a receita corrente dos municípios alagoanos, utilizando-se dados coletados e demonstrando a realidade alagoana. Ainda na segunda parte, propõe-se a análise do nível de dependência das municipalidades alagoanas; para isso elaborou-se a categoria Índice de Dependência Financeira (IDF), que fornece o grau de dependência financeira municipal das unidades alagoanas em relação às transferências intergovernamentais.

A quarta parte do estudo traz as dificuldades encontradas pelas municipalidades alagoanas no aumento de sua arrecadação própria. Começa-se esse capítulo demonstrando a realidade socioeconômica de Alagoas, vale dizer, como é formada a economia do Estado e quais são os principais indicadores sociais. Posteriormente, é analisada como essa realidade traz consequências na arrecadação municipal e quais as dificuldades para o aumento da arrecadação enfrentadas pelas administrações locais. Ao final desse capítulo discorre-se sobre como a LRF influencia na gestão fiscal municipal, buscando um maior esforço por parte da municipalidade para o aumento de suas receitas, bem assim é trazida as imposições feitas pela mencionada Lei Complementar no tocante às transferências intergovernamentais voluntárias e ao limite de gastos com pessoal.

Em seguida, no capítulo cinco, a dissertação trata o consórcio público intermunicipal como instrumento para a melhoria das contas locais. Essa parte é dedicada à análise da mencionada ferramenta a partir do estudo da evolução dos instrumentos de cooperação entre municípios no Brasil, destacando o consórcio público no federalismo brasileiro, com a exposição do panorama desse instrumento âmbito nacional.

No sexto e último capítulo, o trabalho debruça-se para uma compreensão do consórcio público intermunicipal no contexto alagoano, traçando a realidade consorciada em nosso estado, principais áreas de atuação desse instrumento e os impactos trazidos para a melhoria das contas públicas municipais. Apresentando assim a possibilidade de implementação de consórcios públicos intermunicipais voltados para a gestão/administração tributária em Alagoas como um possível caminho para a superação das dificuldades financeiras enfrentadas.

2 AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL E O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

2.1 AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL

A tradicional concepção doutrinária a respeito da autonomia municipal costuma dividi-la em três aspectos: administrativo, político e financeiro. O administrativo é aquele inerente à organização do serviço público local. Já o político é o poder que o ente municipal possui de constituir seu próprio governo. Por fim, o aspecto financeiro está relacionado à decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas.¹

Outros doutrinadores, como José Afonso da Silva² e Nelson Nery Costa³, costumam utilizar uma divisão quádrupla, acrescentando aos demais o aspecto legislativo, ou normativo, que seria o poder do ente federativo municipal para elaborar sua Lei Orgânica e fazer as leis de sua competência. Há também outra corrente minoritária que defende uma divisão quádrupla, trazendo a auto-organização como um novo aspecto.⁴

Apesar das diferentes classificações encontradas na doutrina pátria, é inquestionável entre os estudiosos que os demais aspectos da autonomia municipal não são suscetíveis de concretização sem a plena autonomia financeira.⁵ Ao defender a autonomia financeira municipal, José Cretella Júnior sustenta que sem ela as autonomias política e administrativa não seriam suficientes para a realização das obrigações municipais:

Bem pouco poderia fazer o Município que tivesse autonomia política e administrativa se, por outro lado, não dispusesse da respectiva autonomia financeira, que lhe possibilitasse a realização de obras, de trabalhos públicos, bem como a organização, execução e funcionamento e manutenção dos serviços públicos locais.⁶

Em seu ensinamento, Arruda Viana alerta sobre a importância da autonomia financeira para a existência das demais autonomias, tecendo críticas à realidade jurídica municipal em sua época ao afirmar que sem o aspecto financeiro a autonomia municipal seria apenas uma ficção jurídica:

Ora, autonomia municipal, ou é também financeira, ou não existe. A condição autonômica de nossas comunas, como até agora a temos compreendido e, como até agora, sob certos ângulos, ainda praticamos, representa traição à verdade. Não basta

¹ ACKEL FILHO, Diomar. **Município e Prática Municipal: À luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 21.

² SILVA, José Afonso da. **O Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 9.

³ COSTA, Nelson Nery, **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 100.

⁴ CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 175.

⁵ Para Hely Lopes Meirelles: “seria uma quimera atribuir-se autogoverno ao Município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários para seu progresso”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19ª ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 97-98

⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 109-110.

deferir ao município emancipação política, e apenas emancipação política, se concomitantemente, não se lhe dê outrossim emancipação econômica. As asas, qual o valor delas para quem não pode voar? Ficção jurídica, mera ficção jurídica, sem nenhuma correspondência no plano das realidades práticas, será autonomia municipal que não a alcance a faceta econômica, de modo integral, absoluto, total.⁷

Em um objetivo conceito, a autonomia financeira é definida como aquela “garantida pela decretação e arrecadação de tributos específicos, bem como pelo recebimento, em repasse, de verbas concernentes a tributos recebidos por outras esferas administrativas”.⁸

Fruto de longas reivindicações dos diversos movimentos municipalistas, a autonomia financeira municipal oscilou de acordo com regime político que vigorava até chegar à CF/88.

As Constituições de 1824 e 1891 não trouxeram os tributos de competência municipal. Durante todo o Brasil Império até a Primeira República, o município dependeu exclusivamente de repasses eventuais das províncias (no império), estados (na república) e do poder central.⁹

Nesse sentido, como exemplo da dependência financeira dos municípios e a centralização do poder na Monarquia e nas Províncias, tinha-se a Lei Imperial nº 16, de 12 de agosto de 1834 dispondo em seu art. 10, §5º e §6º que competia às Assembleias Provinciais legislar sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, como também sobre a repartição da contribuição direta pelos municípios e a fiscalização do emprego das rendas públicas municipais, de sua receita e despesa.¹⁰

Essa falta de autonomia das municipalidades foi duramente criticada pelo jurista Tavares Bastos (1839-1875). O alagoano defendeu a censura da citada Lei Imperial e discordou da concentração do poder nas Assembleias Provinciais por entender que aquela embaraçava a autonomia municipal, devendo esta ser reconhecida de forma plena, vejamos:

A censura que se faz á lei de 1834, cabe melhor, em verdade, á de 1840. Entretanto, devemos confessá-lo, a experiência havia manifestar a necessidade de interpretar os citados §§ do acto adicional; havia ella patentear que se devia tirar ás assembléias dominadas da paixão centralisadora pretextos para embaraçarem a autonomia do municipio. A interpretação, que então se fizesse, seria certamente para um fim mui diverso da de 1840.

Para fazerem despesas municipaes de qualquer natureza; para remunerarem os respectivos empregados. para applicarem suas rendas a obras locaes de qualquer importancia; para fixarem as taxas dos impostos existentes ou crearem novas fontes de renda, salvo o direito da assembléa revogar as que prejudicassem ao interesse provincial ou nacional; para decretarem posturas a bem da economia e policia puramente municipaes; até mesmo para contrahirem emprestimos, nos casos e com a

⁷ VIANNA, Arruda. **O Município e a sua Lei Orgânica**. São Paulo: Saraiva, 1950. p.15.

⁸ ACKEL FILHO, Diomar. **Município e Prática Municipal: À luz da Constituição Federal de 1988**. *Op. Cit.* p. 33.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 72.

¹⁰ COSTA, Nelson Nery, **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p.105.

fôrma prefixados por lei provincial; ou para desapropriações, na fôrma igualmente de lei anterior: fosse reconhecida a plena autonomia das municipalidades.¹¹

Ao analisar o advento da República, Felisberto Freire (1858-1916) critica as poucas modificações trazidas pela Constituição de 1891, expondo que a autonomia financeira municipal, apesar de ser um objetivo Republicano, não foi privilegiada pelo novo Regime:

De nada serviu a experiencia historica que temos do governo municipal entre nós, cuja decadencia liga-se principalmente á intervenção do centro, fazendo dos municipios simples chancellarias dos presidentes das Assemblêas das provincias.

Entretanto, é preciso observar, essa intervenção de que tanto abusou o Imperio, não estava consignada na lei orgânica das Camaras, nem na lei constitucional do antigo regimen.

A autonomia municipal era um dos seus postulados. Não se exerceu por um abuso, assim como na Republica ella não se exercerá tambem, pelo modo por que foram estabelecidas as relações entre os corpos legislativos e os governos locaes.¹²

Coube à Constituição de 1934 ser a primeira a buscar a autonomia financeira municipal. Discriminando tributos de sua competência (impostos e taxas) e garantindo a participação nas arrecadações do chamado imposto de indústria e profissões, o texto trouxe também a participação municipal nos novos impostos criados pela União e Estados.¹³

A Carta de 1937, porém, não manteve os avanços da anterior. Apesar de conservar grande parte das competências municipais, a nova Constituição suprimiu um dos impostos municipais (cedular sobre a renda dos imóveis rurais) e não preservou a participação municipal nos novos impostos da União e dos Estados.¹⁴

Victor Nunes Leal (1914-1985) ao explicar as consequências políticas que a dependência financeira gerava no cenário municipal e a existência do fenômeno político do “Coronelismo”, principalmente na década de 1930 no Nordeste Brasileiro, expõe que a falta de recursos para as despesas municipais foi responsável pela interferência das instâncias maiores de poder nas unidades locais:

A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhes são próprias, não podia deixar de ser precária sua autonomia política. O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores. A renúncia,

¹¹ TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido de. **A província: estudo sobre a descentralização do Brasil**. Rio de Janeiro: Garnier, 1870. p. 154. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/220526>. Acesso em: 12 mar. 2020. (Redação Original).

¹² FREIRE, Felisberto. **As Constituições dos Estados e a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1898, p. 70. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227306>. Acesso em: 13 mar. 2020.

¹³ COSTA, Nelson Nery, **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. *Op. Cit.* p. 71-72.

¹⁴ CORRALO, Giovanni da Silva. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano: competência constitucionais versus recursos financeiros. *In: CIARLINI, Álvaro Luís de A. S.; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros (Org.). Pacto Federativo*. Brasília: IDP, 2014. p. 35.

ao menos temporária, de certas prerrogativas costuma ser o preço da ajuda, que nem sempre se inspira na consideração do interesse público, sendo muitas vezes motivada pelas conveniências da militância política.¹⁵

A lacuna deixada pela Constituição de 1937 só foi preenchida com a Carta de 1946. Considerada por muitos como a mais municipalista até então, o novo texto manteve as competências municipais e ampliou o rol de impostos privativos (imposto de indústria e profissões e imposto sobre atos de economia interna ou assuntos da competência municipal – imposto do selo). A promulgação da EC nº 5, de 21 de novembro de 1961, privilegiou ainda mais a municipalidade, criando outros dois impostos exclusivos (territorial rural e de transmissão de propriedade imobiliária), como também, assegurando a participação no imposto de consumo e aumentando a participação em imposto de União (imposto de renda).¹⁶

Mesmo com as modificações realizadas, alguns doutrinadores entendem que as ampliações na receita municipal não foram suficientes para sanar a falta de recursos desta unidade. Na acepção de Hely Lopes Meirelles as reformas não findaram a dependência municipal em relação aos recursos provindos das participações em impostos federais e estaduais. Vejamos:

A experiência, todavia, demonstrou que a ampliação da competência tributária municipal não produziu o efeito desejado, ou seja, o aumento dos recursos financeiros indispensáveis ao atendimento das sempre necessidades coletivas. Consequentemente, viviam os Municípios na dependência dos recursos oriundos da participação em impostos federais e estaduais, bem como dos empréstimos e subvenção.¹⁷

Com o advento do Regime Militar em 1964 as competências municipais foram modificadas. A EC nº 18, de 1º de dezembro de 1965, implementou uma efetiva reforma no Sistema Tributário Nacional, passando a municipalidade a ter dois impostos privativos. Além de manter a competência para instituir taxas e contribuição de melhoria, a Carta ampliou a participação nos impostos da União e dos Estados. Destaca-se aqui a maior inovação trazida pela EC nº 18, de 1965: a criação de FPM, que aumentou substancialmente os recursos da municipalidade.¹⁸

A Constituição de 1967, bem como a EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, mantiveram o Sistema Tributário Nacional anterior, acrescentando aos municípios a participação em outros impostos da União.¹⁹

¹⁵ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986. p. 178.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. *Op. Cit.* p. 72.

¹⁷ *Ibidem*. p. 72.

¹⁸ COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. *Op. Cit.* p. 106.

¹⁹ *Ibidem*. p. 247.

Por fim, a atual CF/88 foi a que mais trouxe avanços em busca da autonomia financeira municipal. Elevando a municipalidade ao *status* de ente federativo,²⁰ em par de igualdade com a União e os Estados, a Carta de 1988, além de manter as conquistas anteriores, instituiu um novo imposto privativo (Imposto sobre transmissão “Inter vivos” de imóveis e de direitos reais - ITBI) e garantiu maior participação em impostos da União e dos Estados e a receita sobre os Fundos de Participação.²¹

Nesse sentido, no transcorrer histórico das Constituições Brasileiras, observa-se que, no tocante a autonomia municipal, as Cartas Políticas de períodos democráticos foram as que mais valorizaram as unidades locais, enquanto que, quando houve a derrota da democracia no Brasil, as Constituições elaboradas por governos ditatoriais, sempre mitigaram a autonomia das municipalidades.

Visto neste item como é formada a autonomia municipal e a importância do aspecto financeiro em relação aos demais, além de discorrer sobre um breve histórico da evolução da autonomia financeira municipal nas Constituições Brasileiras, será estudado no tópico seguinte como se deu a evolução das finanças municipais no âmbito estadual, analisando a autonomia financeira municipal nas Constituições Estaduais de Alagoas e nas demais legislações estaduais pertinentes.

2.2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL E A AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL

Neste tópico, será abordada a autonomia financeira municipal em nível estadual, desde os principais aspectos trazidos pela primeira Constituição do Estado de Alagoas (1891) até o recente texto da Constituição Estadual de 1989. Será visto também como a legislação infraconstitucional estadual regulamentou o tema e suas mais relevantes peculiaridades a respeito das finanças municipais.

A Constituição Estadual de Alagoas de 1891, ao tratar do regime tributário municipal, prescreveu, em seu art. 144, que uma lei ordinária disporia sobre os impostos municipais.²²

²⁰ Alguns doutrinadores questionam se a municipalidade compõe a federação brasileira. José Nilo de Castro e José Afonso da Silva não consideram o Município como ente federativo, o primeiro autor entende que o fato de o Município não possuir representação no Senado Federal, bem como Poder Judiciário e Tribunal de Contas (exceto São Paulo e Rio de Janeiro), além de não poder propor alterações no texto constitucional e suas leis não se sujeitarem ao controle concentrado do STF, não pode esta unidade ser considerada ente federado (CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p.38). Já José Afonso da Silva afirma que em todo o texto constitucional existem apenas onze ocorrências das expressões “unidade federativa” e “unidade da Federação”, onde refere-se apenas aos Estados e ao Distrito Federal, mas em momento algum aos Municípios. (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 621).

²¹ ACKEL FILHO, Diomar. **Município e Prática Municipal**: À luz da Constituição Federal de 1988. *Op. Cit.* p. 35.

²² Art. 144. Uma lei ordinária discriminará os impostos do Estado e o dos municípios. *In*: RIO GRANDE DO SUL, Estado do. **A Constituição Federal e as Constituições dos Estados da República do Brasil**. Pelotas; Porto

Cuidou a Lei Estadual nº 10, de 14 de maio de 1892 de regulamentar o mencionado artigo, definindo os tributos de competência municipal, num total de dezessete. As alterações trazidas pela Lei Estadual nº 148, de 22 de junho de 1896, reduziu esse número para treze, transferindo a competência dos demais tributos para o Estado.²³

Mesmo com um considerável número de tributos à época, as rendas municipais ainda sofriam com as dificuldades de escassez de recursos. Aliada a esse fato, a falta de informações sobre as finanças municipais era obstáculo para a realização de estudos nessa área. Em contribuição ao *Indicador Geral do Estado de Alagoas* de 1902, o político alagoano Eusebio Francisco de Andrade (1866-1928), ao tratar das rendas municipais, faz importante relato:

Escassem-nos dados positivos pelos quaes possamos determinar com segurança a renda de cada um dos 34 municípios do Estado, de modo que preferível nos parece apenas tratar do da capital por ser o mais importante e a respeito do qual temos informações mais ou menos completas.²⁴

O regime tributário das municipalidades sofreu quatro alterações entre os anos 1896 e 1923, porém essas modificações minguaram ainda mais os tributos locais.²⁵ A busca por recursos para os cofres municipais resultou na cobrança de impostos de mesma natureza tanto pelo estado como pelos municípios, a hoje vedada bitributação, como Carlos Cavalcanti de Gusmão (1885-1974) aponta:

[O imposto sobre coqueiros] passou a pertencer cummulativamente ao Estado e ao Município. Esta ultima disposição legislativa infringiu um princípio que o Estado vinha adoptando, nas leis de discriminação de rendas, qual o de evitar a cobrança de impostos da mesma natureza, cummulativamente com os municípios. Evita-se, assim, o regimen pouco recommendavel, de accumulção de onus fiscaes.²⁶

A Lei de Organização Municipal, Lei Estadual nº 1.087 de 14 de junho de 1926, elencando as novas competências tributárias municipais, alterou o regime e deu às municipalidades vinte e um tributos das mais variadas espécies.²⁷

Com a Constituição de Estadual de 1935 as competências foram redefinidas, o Texto Constitucional trouxe cinco tributos municipais e a participação da municipalidade nos tributos

Alegre: Livraria Universal, 1895. p. 415. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/224222>. Acesso em: 10 abr. 2020.

²³ ALAGOAS (Estado). **Leis e Decretos promulgados em 1892**. Maceió: Lithographia Trigueiros, 1908. p. 35-36.

²⁴ ANDRADE, Eusebio de. Administração e Finanças do Estado. In: COSTA, Craveiro; e CABRAL, Torquato (Org.) **Indicador Geral do Estado de Alagoas**. Maceió: Typographia Commercial, 1902. p.141. (Redação Original).

²⁵ Modificaram a legislação tributária de Alagoas da época as seguintes Leis Estaduais: Lei nº 195, de 14 de junho de 1897; Lei nº 373, de 5 de junho de 1903; Lei nº 899, de 2 de junho de 1921; e, Lei nº 1.003, de 30 de junho de 1923. GUSMÃO, Carlos de. Que modificações devem ser feitas no regimen tributário municipal. In: MELLO, Américo (Org.). **Congresso das Municipalidades**. Maceió: Imprensa Oficial, 1936. p.130-131.

²⁶ *Ibidem*. p. 132. (Redação original).

²⁷ ALAGOAS (Estado). **Leis e Decretos de 1926**. Maceió: Imprensa Oficial, 1940. p. 24.

da União e do Estado²⁸; por sua vez, a nova Lei de Organização Municipal, Lei Estadual nº 1.240, de 17 de dezembro de 1935, ampliou esse rol para seis, incluindo o imposto sobre matança de gado, feiras e mercados.²⁹ Vejamos:

Art. 118 – Compete à Câmara Municipal decretar:

I – imposto de licença;

II – os impostos predial e territorial urbanos, cobrados a primeiro sob a forma de décima urbana ou de cédula de renda;

III – o imposto de diversões públicas;

IV – o imposto cedular sobre renda líquida de imóveis rurais;

V – taxas sobre serviços municipais.

VI – imposto sobre a matança de gado, feira e mercados.

Parágrafo único – Pertencem ainda aos municípios:

I – metade do imposto de indústria e profissão, que será lançado pelo Estado;

II – vinte por cento da arrecadação de impostos, que o Estado ou a União criar além dos que lhe são atribuídos privativamente.

A legislação tributária municipal da época foi objeto de estudo no *Congresso das Municipalidades do Estado de Alagoas*, realizado em Maceió entre os dias 9 e 13 de março de 1936. Segundo seu Regimento Interno, o evento tinha como objetivo coordenar as providências a serem executadas pelos governos municipais e estadual, sendo composto pelas seguintes comissões: (I) Administração Municipal; (II) Justiça e Segurança; (III) Finanças Municipais; (IV) Educação e Saúde; (V) Viação; Obras Públicas e Transportes; (VI) Agricultura, Indústria e Comércio; e (VII) de redação.³⁰

No tocante às finanças municipais, coube à respectiva comissão trazer soluções para os seguintes questionamentos: “1) Que modificações devem ser feitas no regime tributário municipal? 2) É razoável a uniformidade, o quanto possível, das posturas e tributos municipais, admitida a variação das taxas e a padronização da contabilidade municipal?”.³¹

A resposta para tais indagações foi trazida pelo então parecerista Carlos de Gusmão. Durante sessão do Congresso ocorrida em 13 de março daquele ano, o autor iniciou sua tese com importante observação sobre as modificações no regime tributário municipal:

Não seria novidade dizer que o regimen tributário municipal deve soffrer modificações. Modificações veio ele sempre soffrendo porque nunca foi, nem poderemos affirmar que sejam a ultima palavra. No assumpto, como em tanta cousa mais, temos que ir fazendo experiencia, e oxalá possamos de cada vez conservar melhorando o que de acertado se tem feito.³²

²⁸ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1935. p. 22-23.

²⁹ ALAGOAS (Estado). **Leis e Decretos de 1936**. Maceió: Imprensa Oficial, 1936. p. 349.

³⁰ MELLO, Américo (Org.). **Congresso das Municipalidades**. *Op. Cit.* p. 33-34.

³¹ *Ibidem*. p. 42.

³² GUSMÃO, Carlos de. Que modificações devem ser feitas no regimen tributário municipal. *In*: MELLO, Américo (Org.). **Congresso das Municipalidades**. *Op. Cit.* p. 127. (Redação original).

Em sua análise retrospectiva a respeito das finanças municipais de Alagoas entre os anos de 1891 até a realização do mencionado Congresso, o parecerista finalizou seu pronunciamento apontando que as modificações realizadas ao longo daqueles 45 anos demonstraram que os Municípios viviam com rendas aquém das necessidades encontradas. Mais adiante, após expor as alterações realizadas até então no regime tributário municipal, o autor conclui suas palavras afirmando que, naquela época, devido às modificações efetuadas “o regime tributário municipal, ou melhor, as fontes de receitas dadas ao município nos textos constitucionais, são suficientes às suas necessidades”.³³

A Constituição Estadual de 1947, acompanhando a tendência municipalista da Carta Federal daquela época, trouxe em seu art. 90, incisos III e IV, que competia ao município decretar os tributos de sua competência e regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas; e, cobrar taxas. Mais adiante, o diploma, no referido artigo, inciso V, enumerou quais eram os impostos de competência municipal: (a) predial e territorial urbano, (b) de licença, (c) de indústrias e profissões, (d) sobre diversões públicas, e (e) sobre os atos de sua economia ou assuntos de sua competência, além da participação dos municípios nas rendas federais e estadual (parágrafo único).³⁴

No âmbito infraconstitucional estadual, a Lei nº 1.724, de 2 de setembro de 1953, reservou seu Capítulo II para a Receita Municipal. Os arts. 104 ao 113 cuidaram de regulamentar o sistema tributário municipal, elencando os tributos, as participações do município nas receitas estaduais e federais e as normas de instituição e cobrança.³⁵

Por sua vez, o texto Constitucional Estadual de 1967 não elencou os tributos de competência municipal, apenas trouxe em seu art. 111, inciso II, alínea a, que a autonomia municipal será assegurada pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual.³⁶

A EC de 15 de dezembro de 1969, conhecida como Constituição Estadual de 1969, manteve em seu art. 104, inciso II, alínea a, a mesma redação do texto anterior.³⁷ Na seara infraconstitucional, a Lei Estadual nº 3.068, de 13 de maio de 1970, ao dispor sobre a

³³ *Ibidem*. p. 140. (Redação original)

³⁴ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1947. p. 24-25.

³⁵ ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 1.724, de 2 de setembro de 1953**: dá organização dos Municípios. p. 30-32. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 25 mar. 2020.

³⁶ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1967. p. 35-36.

³⁷ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**: Emenda Constitucional de 15 de dezembro de 1969. Maceió: Imprensa Oficial, 1969. p. 39

organização dos municípios, reservou o capítulo I, do título V, para as finanças municipais, enumerando em seus arts. 64 a 75 os tributos de competência municipal, as participações nas receitas da União e do Estado, como também, as normas para instituição e arrecadação dos mesmos.³⁸

A Constituição Estadual de 1989, observando os enunciados pertinentes as finanças municipais trazidos pela CF/88, reproduziu em seu texto os princípios e regras referentes aos tributos da municipalidade. É pacífico na doutrina e jurisprudência pátrias que o rol de tributos elencados pela Constituição Federal é taxativo; assim, não pode o estado-membro, por meio de sua Constituição, bem como município, através de sua Lei Orgânica, inovarem aumentando ou restringindo a autonomia municipal quanto à decretação e arrecadação dos tributos.³⁹

Nesse sentido, o Texto Estadual pouco se desviou das competências elencadas pela Carta Federal. Gabriel Ivo, ao tratar da observância aos preceitos trazidos pela Constituição Federal por parte das Constituições Estaduais, explica que os textos estaduais se limitaram a reproduzir o que dispunha a Carta Federal. Vejamos:

As Constituições Estaduais, em grande parte de seus dispositivos, limitam-se a reproduzir, ociosamente do ponto de vista jurídico, os preceitos da Constituição Federal. Ao respeitar os princípios constitucionais, não deveriam simplesmente reproduzi-los, mas procurar dar-lhes eficácia emitindo comandos em seu prestígio.⁴⁰

A CF/88 em seu art. 29, *caput*, assim como a Constituição Estadual de Alagoas de 1989 em seu art. 10, *caput*, asseguraram aos municípios a elaboração de suas Leis Orgânicas. Esses três documentos fundamentais, como já dito, também listaram os tributos de competência municipal. Andreas Krell, analisando o exercício dessa competência por parte das unidades locais brasileiras, nos traz situação idêntica à que aconteceu com os estados na elaboração de suas Constituições, realidade constatada na pesquisa, observando-se textos de 37 (trinta e sete) leis orgânicas de municípios alagoanos⁴¹:

³⁸ ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 3.068, de 13 de maio de 1970**: dispõe sobre a organização dos Municípios. p.14-17. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 25 mar. 2020.

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Fundamentos do direito tributário e tributos municipais**. São Paulo: José Bushatsky, 1978. p.73.

⁴⁰ IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 206.

⁴¹ Foram consultadas as Leis Orgânicas de municípios alagoanos que disponibilizam sua Carta Local por meio do sítio oficial das respectivas Prefeituras e Câmaras de Vereadores; são elas: Belo Monte, Traipu, Viçosa, Mar Vermelho, Quebrangulo, Igaci, Igreja Nova, Inhapi, Ouro Branco, Olho d'Água das Flores, Boca da Mata, Chã Preta, Campo Alegre, Teotônio Vilela, Poço das Trincheiras, Major Isidoro, Estrela de Alagoas, Girau do Ponciano, São José da Laje, Campo Grande, Olho d'Água Grande, Arapiraca, Atalaia, Coité do Nóia, Maceió, Penedo, Cajueiro, Palmeira dos Índios, Coruripe, Novo Lino, Piaçabuçu, Porto de Pedras, São Luís do Quitunde, Marechal Deodoro, Pindoba, Craíbas e Messias.

Muitas “assembleias constituintes municipais” se limitaram a repetir a Constituição Federal e Estadual, e esta última, por sua vez, se limitou a repetir a Constituição Federal. Outro grande número de Leis Orgânicas foi simplesmente copiado de “modelos” elaborados por empresas de consultorias ou parlamentares federais, que circularam no país naquela época. Esses diplomas legais pouco originais não refletem a realidade municipal com seus problemas específicos, já que não representam o resultado de um processo de diálogo entre as forças políticas e a população.⁴²

Por fim, a Carta de Alagoas reservou o art. 169, incisos I, II, III, VI, para listar os tributos de competência municipal. O texto original, assim como a Constituição Federal trouxe os seguintes tributos de competência municipal, além das Taxas e Contribuição de Melhoria: (I) IPTU – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; (II) IBTI – imposto sobre a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à aquisição; (III) IVVC – imposto sobre as vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel; e (IV) ISS – imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 168, I, b, definidos em Lei Complementar Federal.⁴³

Apesar de a EC nº 3, de 17 de março de 1993, modificar o art. 156 da CF/88, extinguindo o IVVC, o texto da Constituição Estadual de Alagoas nunca foi emendando nesse sentido, possuindo até hoje tal previsão.

Conforme exposto nesse item, a autonomia financeira municipal, analisada a partir da legislação de nosso Estado, oscilou de acordo com a discriminação trazida pelas Constituições Estaduais e suas respectivas leis regulamentadoras. Será abordado no tópico seguinte a competência tributária municipal trazida pela a CF/88.

2.3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

A elevação do município ao grau de ente federativo trouxe consigo uma série de obrigações constitucionais que carecem do respectivo financiamento. Nesse sentido, para garantir a execução dos preceitos da Carta Maior, o Sistema Tributário Nacional reservou aos Municípios sua competência tributária.

A competência tributária municipal é defendida como o poder outorgado pela Constituição Federal para que este ente elabore normas jurídicas visando a criação, arrecadação e majoração dos tributos que lhe são conferidos.⁴⁴ Assim sendo, a Constituição não cria o tributo, apenas outorga a competência, cabendo então ao Município criá-lo através de lei,

⁴² KRELL, Andreas J. **O Município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003. p. 50-51.

⁴³ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas, 1989**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Atualizada até a emenda nº 38/2010. Coord. de Maria de Fátima Medeiros Tavares – 3. ed. rev. e ampl. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2013. p. 153.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **O Município na Constituição de 1988**. *Op. Cit.* p. 39.

observando os limites dispostos na Constituição e nas Leis Complementares pertinentes.⁴⁵ Nesse mesmo sentido entende José Afonso da Silva que “a competência tributária dos Municípios, discriminada na Constituição Federal, não cria os tributos correspondentes. Limita-se a indicar aqueles que lhes cabe na própria Constituição Federal e na Lei Complementar que estabelece normas gerais de direito tributário [...]”.⁴⁶

Desse modo, para atender as obrigações de seu texto, a CF/88 elencou diversas fontes de renda para a municipalidade. Sampaio Dória adota classificação que discrimina as receitas tributárias em dois grandes grupos: rendas pela fonte (privativas, residual ou comum) e rendas pelo produto (participação na arrecadação e participação nos fundos). No primeiro grupo estão as fontes originárias, nas quais o ente federativo é o titular do tributo, seja ela comum (exercida também por outros entes), seja ela privativa (exercida somente pelo ente titular). Já o segundo grupo é formado pelas fontes derivadas, nas quais o ente beneficiado não é titular do tributo, porém participa do produto da arrecadação.⁴⁷

Por sua vez, Regis Fernandes de Oliveira classifica as receitas em: a) originárias – quando o ente federativo explora seus próprios bens ou quando exerce atividade sob o que se denomina de direito público disponível; b) derivada: quando a receita provém do constrangimento sobre o patrimônio do particular (leia-se: tributos); e, por fim c) transferidas: quando, embora vinda do particular, a receita não é arrecadada pelo ente federativo que vai utilizada, e sim por outro.⁴⁸

Assim, são de competência comum as Taxas e Contribuição de Melhoria, e de competência privativa dos municípios os seguintes impostos: IPTU, ITBI e ISS.⁴⁹ Com a EC nº 39, de dezembro de 2002, e a EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, foi conferido também o poder para instituir a COSIP e a contribuição cobrada a seus servidores para o custeio do regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição Federal.

É preciso observar que a repartição das competências tributárias por parte do Texto Maior visa alcançar as obrigações constitucionais reservadas para cada ente federativo. Nesse sentido, assim ensina Carlos Valder do Nascimento:

A discriminação de rendas tributárias consiste na partilha dos tributos entre os entes autônomos da Federação: União, Estados e Municípios. Tal repartição de receitas

⁴⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema Tributário na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 244.

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Fundamentos do direito tributário e tributos municipais**. *Op. Cit.* p. 69.

⁴⁷ DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972. p.21-22.

⁴⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 122.

⁴⁹ Antes a Constituição Federal previa o chamado Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos à exceção do óleo diesel – IVVC, espécie de tributo esta retirada pela Emenda Constitucional nº 3 de 1993.

tributárias objetiva permitir que aquelas pessoas políticas possam cumprir suas funções primordiais, com vistas ao atingimento de suas metas governamentais. Decorrente disso, o legislador constituinte em razão da competência tributária deferida ao Município, escolheu os impostos de competência exclusiva dos Municípios; inseriu-se também ali a descrição do campo de incidência desses impostos, sobre o qual não poderão outras Unidades da federação tributar, sob pena de inconstitucionalidade.⁵⁰

Com o intuito de garantir mais recursos para os cofres municipais, a CF/88 prevê, além dos tributos privativos e comuns, outras fontes de recursos. Desta maneira, as rendas pelo produto podem ingressar nos cofres de forma *direta*, pois pertencem à municipalidade: (a) a arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; (b) 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR)⁵¹; (c) 50% do produto da arrecadação sobre o imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), relativo aos veículos licenciados em seu territórios; (d) 25% 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 comunicações (ICMS) e (e) 70% da arrecadação do IOF incidente sobre as operações com ouro em seu território, como dispõe o artigo de 158 da CF/88.⁵²

Perceberá o ente municipal, de forma *indireta*, também: a receita através do FPM, que é composto por 22,5% da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre os produtos industrializados (IPI), além de 1% da arrecadação dos referidos impostos federais, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho e dezembro de cada ano (art. 159, I, b, d, e, da CF),⁵³ como também a participação no produto da arrecadação do Estado-membro no percentual de 25% sobre o IPI e 25% sobre o repasse da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível), instituída pela Lei Federal nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.

Por fim, tem-se em resumo que a receita dos municípios é formada pelos tributos que lhes são constitucionalmente discriminados, compreendendo impostos, taxas e contribuição de melhoria; pelas transferências provenientes de sua participação na arrecadação de tributos da União e dos Estados; pelas rendas de seus bens, serviços e atividades, compreendendo preços

⁵⁰ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Competência tributária do município: fundamentos constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 21, n. 88, jul-set.1984. p. 247-248.

⁵¹ A Emenda Constitucional nº 42 de 2003, que modificou o art. 153, §4º, III, da CF, abriu a possibilidade de os Municípios ficarem com a totalidade caso optem por fiscalizar e cobrar o ITR, na forma da lei.

⁵² RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 217.

⁵³ *Ibidem*.

públicos (tarifas) e preços privados; e pelos financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras entidades ou pessoas.⁵⁴

No tópico seguinte será visto como foi criado o federalismo brasileiro e suas peculiaridades, estudando também o conceito de federalismo fiscal e sua importância para as finanças municipais.

2.4 FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIDADE

Apesar de o federalismo brasileiro ter-se inspirado no modelo norte-americano, a Federação Brasileira originou-se de um movimento centrífugo (de dentro para fora), diferentemente da formação estadunidense, que ocorreu através de um movimento centrípeto (dos lados para dentro). Como se vê, a Federação Nacional foi resultado da descentralização de um Estado unitário dotado de muitas peculiaridades. A Constituição de 1891 trouxe o sistema federativo para o cenário brasileiro “de uma hora para outra”, sem considerar os vícios políticos e administrativos do regime anterior que ainda perduravam.⁵⁵

Como já estudado no item 2.1. deste capítulo, a Federação Brasileira sofreu diversas alterações ao longo de sua história, conseqüentemente, essas oscilações no ordenamento jurídico pátrio influenciaram diretamente a autonomia municipal. O texto constitucional atual, ao trazer a municipalidade como ente federativo, acabou formalmente com a hierarquia entre as unidades da federação. É característico do Estado Federal a igualdade entre estas unidades, inclusive com a participação direta dessas nas decisões do poder central. Além disso, a forma federal garante aos seus membros a vedação de intervenção, exceto nos casos estabelecidos pela própria Carta Política.⁵⁶

Nessa lógica, não se deve confundir autonomia com soberania. Os municípios, assim como os demais membros da federação, gozam de autonomia, não dispendo, entretanto, de soberania. Por isso, quis o legislador constituinte assegurar a possibilidade de intervenção para assim preservar a unidade da Federação Brasileira.⁵⁷

São características clássicas do Estado Federal, além da repartição de competências e a supremacia da Constituição, a plena autonomia financeira de seus entes. Nesse sentido, cuidou o Sistema Tributário Nacional, presente na CF/88, de dividir as competências dos entes que

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **O Município na Constituição de 1988**. *Op. Cit.* p. 50-51.

⁵⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. *Op. Cit.* p. 27.

⁵⁶ *Ibidem.* p. 30.

⁵⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Municipal**. *Op. Cit.* p. 90.

compõem a Federação Brasileira, atribuindo-lhes fontes de recursos essenciais para o cumprimento das finalidades constitucionais.⁵⁸

Devido à complexidade e desigualdades encontradas em nosso país e a possibilidade de eventuais desequilíbrios ocasionados por crises socioeconômicas, o legislador constituinte entendeu que não fazia sentido tratar as unidades federativas da mesma forma.⁵⁹

A intrínseca vocação brasileira para o federalismo é defendida pelo constitucionalista Pinto Ferreira. Afirmo o autor que a grande extensão territorial do Brasil foi, sem dúvidas, um dos fatores que intensificaram a implementação da forma federativa, para ele a diversidade de nosso país “obriga naturalmente a uma descentralização, que está na base do regime federativo”.⁶⁰

Atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios espalhados pelas mais diferentes regiões, com culturas e realidades socioeconômicas bastante distintas.⁶¹ Desse modo, torna-se imprescindível a partilha de recursos pelos entes federativos para que sejam concretizadas as finalidades estatais.

Para almejar o verdadeiro equilíbrio entre as unidades da federação garantiu-se a partilha de recursos pelos diferentes entes, de forma a assegurar-lhes os mecanismos necessários para a realização de seus fins. É o chamado Federalismo Fiscal.⁶²

A CF/88 consagrou a colaboração entre os diversos entes da federação brasileira na execução de sua competência tributária. Apesar de ser de suma importância a arrecadação própria para a garantia da autonomia financeira municipal, conforme será demonstrado nem sempre a previsão constitucional da competência exclusiva de cada ente é suficiente para assegurar os recursos necessários. Nesse sentido, as disparidades entre os entes da federação, principalmente entre os municípios, unidades detentoras de fortes peculiaridades, sejam elas no âmbito social, cultural, econômico, político ou geográfico, geram a necessidade de mecanismos que transfiram recursos financeiros para o cumprimento de suas obrigações.⁶³

Para José Maurício Conti a repartição de receitas é “um ponto crucial na organização dos Estados sob a forma federativa, pois asseguram a independência financeira das entidades

⁵⁸ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016. p. 35.

⁵⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. *Op. Cit.* p. 33.

⁶⁰ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 265.

⁶¹ COM 5 novos municípios Brasil agora tem 5570 cidades. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 jan. 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>. Acesso em: 11 abr. 2020.

⁶² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. *Op. Cit.* p. 35.

⁶³ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 35

que compõem a federação, verdadeiro alicerce da autonomia”.⁶⁴ Nesse sentido, para alcançar a harmonia nacional através do equilíbrio entre as unidades, a Constituição Federal criou as chamadas transferências intergovernamentais, instrumento de cooperação que busca evitar a falta de renda nos entes federativos, em especial os municípios.⁶⁵

Estudada a importância que o Federalismo Fiscal possui para as receitas municipais e para a diminuição das discrepâncias existentes entre os entes federativos, será abordada a seguir as Transferências Intergovernamentais e sua relevância para as finanças das municipalidades.

2.5 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Como analisado anteriormente, é intrínseco da forma federativa a discriminação de receitas para a garantia da independência financeira dos entes que a compõem. Desse modo, é fundamental que o sistema de repartição de rendas assegure a verdadeira autonomia financeira municipal, existindo para isso várias formas de organização.⁶⁶

Apesar das diferentes classificações encontradas na doutrina brasileira, percebe-se que a divergência entre os autores está apenas nas expressões utilizadas. José Maurício Conti divide os mecanismos de repartição de receitas em: repartição das fontes de receita e repartição do produto da arrecadação.⁶⁷ Vimos no item 2.2. deste capítulo que Sampaio Dória classifica a repartição de rendas em: discriminação pela fonte e discriminação pelo produto.⁶⁸ Por fim, José Afonso da Silva traz denominação diferente: separação de fontes e separação de produtos.⁶⁹

Deixadas de lado as variações de nomenclatura, passemos agora para as definições. No mecanismo da repartição das fontes de receita (discriminação pela fonte) ficam estabelecidas previamente regras para a distribuição das fontes de receita entre as unidades da federação. Nesse modelo, são determinadas as competências privativas e comuns, que podem vir elencadas na Constituição Nacional, como no caso brasileiro, dando origem ao sistema de discriminação rígido.⁷⁰

O sistema de discriminação rígido estabelece as fontes de receita através da competência para a instituição de tributos próprios pelos entes federados; assim, cada unidade da federação

⁶⁴ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2001. p. 35.

⁶⁵ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 37.

⁶⁶ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. Cit.* p.35-36.

⁶⁷ *Ibidem*. p. 36.

⁶⁸ DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. *Op. Cit.* p. 21-22.

⁶⁹ SILVA, José Afonso. Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil. São Paulo, 1968. p. 67-68. apud CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. Cit.* p. 35-36.

⁷⁰ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. Cit.* p.36.

terá sua fonte própria de renda e, conseqüentemente, garantida sua autonomia financeira. Esse é o mecanismo de repartição das fontes através da competência privativa, porém, quando mais de um ente possui a competência para instituir e arrecadar a mesma espécie de tributo, essa competência é chamada de comum.⁷¹

José Maurício Conti, ao tratar das técnicas de repartição de receitas, esclarece que “as técnicas mencionadas não excluem a possibilidade da existência de sistemas mistos, em que há simultaneamente competências privativas, com tributos próprios para cada unidade da federação, e competências comuns, com outros tributos cobrados por mais de uma unidade de grau diverso”.⁷²

Já na repartição do produto da arrecadação (discriminação pelo produto), a autonomia do ente federativo é garantida pela “distribuição de parte do produto arrecadado por uma determinada unidade para outra, unidade”, como ensina o citado autor, pois entende-se que as fontes próprias não são suficientes para assegurar o cumprimento das obrigações. É nesse contexto que está inserida as chamadas transferências intergovernamentais.⁷³

A repartição do produto da arrecadação pode ocorrer de dois modos: por meio da participação na arrecadação de um tributo ou pela participação em fundos. A participação na arrecadação de um determinado produto (participação direta) é aquela onde parte da renda de um tributo arrecadado por um ente da federação pertence a outro ente. Assim, apesar de um ente ser responsável pela instituição e arrecadação, outro ente terá direito sobre esta receita.⁷⁴

Na participação em fundos (participação indireta), os valores arrecadados em determinados tributos são destinados à formação de fundo (uma espécie de “bolo”), que posteriormente, observadas as normas que o criarem, será repartido entre os entes da federação.⁷⁵

Os diferentes mecanismos garantidores da autonomia dos entes federativos são aplicados de acordo com as peculiaridades do Estado. Explica Conti, ao expor a classificação elaborada pelo jurista italiano Nicolò Pollari, que o Brasil, por exemplo, adota o chamado sistema misto, onde além das receitas próprias há também as receitas transferidas. Existem países que adotam o sistema independente, onde existem apenas as receitas próprias. Por fim

⁷¹ *Ibidem.* p. 37.

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ *Ibidem.* p. 38.

⁷⁵ *Ibidem.*

há países que utilizam o sistema dependente, onde toda a receita do ente é provinda das transferências realizadas por outras unidades.⁷⁶

Como mecanismo garantidor da autonomia financeira municipal, as transferências intergovernamentais podem ser divididas ainda em obrigatórias (automáticas) e voluntárias (discricionárias). Para Alessandra Dallaverde o principal objetivo da repartição de receitas tributárias é “equalizar e distribuir melhor os recursos tributários, com vistas ao fomento do desenvolvimento dos Estados e Municípios, de forma autônoma e em igualdade de oportunidades”.⁷⁷

Nesse sentido, as transferências obrigatórias são aquelas que não dependem de decisões de outros entes, ou seja, o próprio sistema jurídico estabelece que o repasse de recursos deve ser efetuado sem que haja as chamadas imposições de um determinado ente, como bem prevê a Constituição Federal do Brasil.⁷⁸

Na outra face estão as intituladas transferências voluntárias. Na definição trazida pela legislação brasileira entende-se que transferência voluntária é “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.⁷⁹ Assim, as transferências voluntárias são aquelas que dependem de decisão ou vontade por parte de determinado ente da federação (concedente), pela qual são estabelecidos requisitos para que o deslocamento dos recursos de uma unidade para outra se realize.⁸⁰

A aplicação desses recursos pode ser vinculada ou não. Nas transferências vinculadas (ou condicionadas), o destinatário deve observar a destinação específica para a qual o recurso foi determinado. Nesse ponto, a unidade beneficiada não pode desviar-se da finalidade do recurso, sob pena das sanções previstas em lei. Já nas transferências não vinculadas (incondicionadas) o destinatário do recurso é livre para decidir sobre sua aplicação.⁸¹

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ DALLAVERDE, Alessandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro** (livro eletrônico). Série Direito Financeiro (coord. José Maurício Conti). Rio de Janeiro: Blucher, 2016. p. 121.

⁷⁸ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. Cit.* p. 39.

⁷⁹ Art. 25, caput, da Lei Complementar 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). VACCARI JÚNIOR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélío; TREMEL, Rosângela. Da Cruz, Flávio (org.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo: Atlas, 2000, p. 95.

⁸⁰ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Princípios básicos**. Brasília, mar. 2016. p. 9. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

⁸¹ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. Cit.* p. 39-40.

Há, por fim, outra classificação envolvendo as transferências intergovernamentais. Nela os entes podem se relacionar enviando recursos para unidades de mesma espécie ou de espécie diferentes, ou seja, a chamada cooperação horizontal e a chamada cooperação vertical. É mais comum entre os Estados Nacionais a utilização da cooperação vertical, porém nada impede que ambas ocorram simultaneamente.⁸²

No item a seguir aprofundaremos o estudo sobre a principal transferência intergovernamental para as finanças municipais, o FPM, seu histórico e como é realizada a sua divisão.

2.6 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Tomando como base dois importantes conceitos, Hely Lopes Meirelles apresenta formalmente um Fundo Financeiro como “toda reserva de receita, para a aplicação determinada em lei. Os fundos são instituídos pela própria Constituição ou por lei ordinária, para a sua inclusão no orçamento e utilização na forma legal, por seus destinatários”.⁸³

Com um viés mais finalístico, José Maurício Conti define o “fundo como sendo conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos”.⁸⁴

Apesar da existência de outros Fundos na legislação brasileira (Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, por exemplo), não resta dúvida de que o FPM é a principal transferência intergovernamental para a municipalidade; por isso é que neste tópico nos deteremos apenas na sua análise.⁸⁵

O FPM teve sua origem na EC nº 18 de 1965. O art. 21 do Texto Constitucional trouxe que caberia à Lei Complementar a regulamentação do Fundo, preconizando que este seria composto por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e imposto sobre produtos industrializados (IPI). Porém, foi o CTN (Lei nº 5.172/66) o responsável pela regulamentação do FPM, utilizando-se de critérios de distribuição baseados unicamente na população dos municípios.⁸⁶

⁸² *Ibidem*. p.40-41.

⁸³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. *Op. Cit.* p. 134.

⁸⁴ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. Cit.* p. 75-76.

⁸⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. *Op. Cit.* p. 314.

⁸⁶ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Brasília, jun. 2013. p. 1. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

A Constituição de 1967, por sua vez, ratificou o FPM e recepcionou a regulamentação do CTN. No mesmo ano, a edição do Ato Complementar nº 35 da Presidência da República trouxe nova divisão para os recursos do FPM. Agora, ficava categorizado que os municípios das capitais receberiam 10% do montante total do FPM, enquanto os municípios do interior receberiam o restante.⁸⁷

O Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, criou mais uma categoria de municípios no FPM, a chamada “reserva”, grupo composto pelos entes municipais com população superior a 156.216 habitantes. Desse modo, a divisão de recursos do FPM passou a ser de 10% para as capitais, 3,6% para a reserva e 86,4% para o interior.

O FPM está previsto na CF/88 no art. 159, I, b. Seus recursos atualmente são formados por 22,5% da arrecadação líquida dos impostos federais sobre a renda (IR) e sobre os produtos industrializados (IPI). A cada dez dias as municipalidades recebem sua cota, não fazendo parte desse cálculo o montante já retido na fonte pelo ente municipal, como preceitua o §1º, 159 da CF. Além disso, é garantido aos municípios, após as EC nº 55 de 2007 e EC nº 84 de 2014, o repasse de 1% sobre as arrecadações do IR e IPI, sempre repassados em junho e dezembro de cada ano.^{88,89}

Cuidou o CTN de estabelecer os critérios para a distribuição do FPM em seu art. 91. Vimos que, inicialmente, o único critério para a repartição do FPM era o populacional. Posteriormente, as modificações acrescentaram novos critérios para a distribuição desse Fundo.

Todo o ano TCU divulga os percentuais individuais da participação dos municípios; estes percentuais são calculados tendo por base informações prestadas pelo IBGE referentes à população de cada município e à renda *per capita* de cada Estado.⁹⁰

Já mencionamos que o FPM se divide em três classes: FPM capitais (10%), FPM interior (86,4%) e FPM reserva (3,6%). O critério para o cálculo desses coeficientes utiliza apenas dois fatores: fator populacional e fator renda *per capita*, deixando de lado fatores relevantes, considerando o número elevado de municípios que o Brasil possui, como o IDH e o tamanho dos territórios.

Explicando de forma sucinta como se obtêm cada um desses fatores, o fator populacional é obtido calculando-se inicialmente a relação entre a população do município em análise e a soma das populações de todos aqueles que fazem parte do grupo. Daí, aplica-se esse

⁸⁷ *Ibidem.* p.1.

⁸⁸ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Nota técnica nº 12/2014**. Brasília: CNM, 2014. p. 3.

⁸⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Porque os 1% é importante**. Brasília: CNM, 2015. p. 1-4;

⁹⁰ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. *Op. Cit.* p. 5.

valor na tabela constante no art. 89 do CTN. Por sua vez, o fator do valor renda *per capita* é calculado mediante a divisão da renda *per capita* nacional e a estadual, valor que ao final deve ser dividido por cem e aplicado na tabela presente no art. 90 do CTN. Vale salientar que municípios pertencentes ao grupo do FPM interior podem participar cumulativamente do grupo do FPM reserva.⁹¹

Elucidado como é composto o FPM e como é feito o cálculo para a distribuição dos recursos, não restam dúvidas da importância desse Fundo para o equilíbrio fiscal das Municipalidades. Estudo realizado pela CNM estima que o FPM é a principal fonte de receita de cerca de 80% dos municípios brasileiros; logo, qualquer oscilação negativa influencia diretamente o poder público municipal.⁹²

Vimos que a composição das receitas do FPM é feita por parte da arrecadação do IR e sobre IPI; desse modo, qualquer variação na arrecadação do titular do tributo que seja repartido gera impactos nas finanças municipais, comprometendo as obrigações municipais previstas no orçamento.⁹³

Assim, as oscilações nos valores do FPM ocorrem de acordo com a situação econômica do país, sofrendo desfalques significativos toda vez que o PIB nacional está em queda. Em 2014 muitas prefeituras de Alagoas tiveram que tomar medidas emergenciais para conseguir fechar suas contas durante as quedas do FPM, executando demissões, extinção de secretarias e corte nas gratificações.⁹⁴

Mais recentemente, a pandemia da COVID-19 ocasionou uma forte crise nas contas públicas, que baixou drasticamente a arrecadação de todos os entes federativos. No comparativo entre os anos de 2019 e 2020, dos 14 repasses realizados, contando-se os mensais e os extras de 1% em junho e dezembro, 10 foram negativos e apenas 4 apresentaram valores maiores do que os observados no ano anterior.⁹⁵

A CNM elaborou quadro explicativo para o comportamento mensal do FPM, levando em conta os principais períodos de oscilação na arrecadação antes da pandemia⁹⁶:

⁹¹ *Ibidem.* p. 6-7.

⁹² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Nota técnica nº 12/2014.* Op. Cit. p. 2.

⁹³ *Ibidem.* p. 2.

⁹⁴ PREFEITURAS demitem e cortam despesas. *Gazeta de Alagoas*, Maceió, 04 nov. 2014. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=255019>. Acesso em: 13 mar. 2020.

⁹⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2020 e as perspectivas para 2021.** Brasília: CNM, Dezembro de 2020. p. 1-2.

⁹⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Nota técnica nº 12/2014.* Op. Cit. p. 3-4.

Tabela 1 – Comportamento mensal do FPM

Mês	Resultado	Características
Janeiro	↑	Ingresso da arrecadação nos períodos de datas comemorativas como o natal e ano novo.
Fevereiro	↑	Ingressos do Imposto de Renda recolhido pelos Fundos de Pensão.
Março	↓•	Arrecadação pura e normal dos repasses que compõe o FPM.
Abril	↑	Leve crescimento da arrecadação, se comparado ao mês anterior.
Maio	↑	Melhor mês do ano devido a entrada de receitas nos cofres públicos provocadas pelo resultado da Declaração de Ajuste Anual de imposto a pagar pelos contribuintes.
Junho a outubro	↓	Desempenho inferior ao primeiro semestre. Caracteriza-se pela restituição do Imposto de Renda.
Outubro a dezembro	↑	Início de uma ascensão na arrecadação devido a datas comemorativas.

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios

Porém, como demonstrado, da mesma forma que existem oscilações negativas, há também as chamadas oscilações positivas, quando o crescimento do PIB ou decisões políticas ocasionam aumento nos valores do FPM. No final do ano de 2016 tivemos um aumento nos repasses do FPM para as prefeituras de todo país devido ao chamado “dinheiro da repatriação”. Em Alagoas não foi diferente: o dinheiro “extra” proveniente de contas não declaradas no exterior ajudou as municipalidades a fecharem as contas no ano passado, quando foram injetados nos cofres públicos municipais mais de R\$ 136 milhões de reais.⁹⁷ Além disso, no final do mesmo ano de 2016, os municípios de Alagoas receberam mais de R\$ 166 milhões de reais referentes ao 1% da Cota do FPM proveniente da arrecadação do IR e do IPI.⁹⁸

⁹⁷ RECEITA Extra: Alagoas deve receber cerca de 136 milhões. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 3 nov. 2016. Política. p. A5.

⁹⁸ MUNICÍPIOS recebem mais de R\$ 166 milhões. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 9 dez. 2016. Política. p. A5.

Vistas nesse capítulo a construção histórico-jurídica da autonomia financeira municipal, a composição de sua receita, desde suas rendas próprias até as rendas provenientes da participação na arrecadação de outros entes, como também na participação nos Fundos, será analisada no próximo a relevância prática das transferências intergovernamentais nas receitas dos municípios alagoanos.

3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E A SUA RELEVÂNCIA NAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS

3.1 EVOLUÇÃO MUNICIPAL DE ALAGOAS E A LEGISLAÇÃO PERTINENTE À CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS

Antes de adentrar no estudo da relevância que as transferências intergovernamentais possuem para os municípios alagoanos, se faz necessário analisar sucintamente o processo de criação dessas unidades em Alagoas.

Até o ano de 1834, a competência para a criação de novos municípios era monopolizada pelo poder central. A partir de então, foi repassada para as Assembleias Provinciais a atribuição para criarem novos municípios, situação jurídica não muito diferente em quase toda a República, quando competia aos estados criarem as novas localidades.⁹⁹

Tomando como ponto inicial o censo de 1872, a evolução da quantidade de municípios de Alagoas pode ser demonstrada na tabela 2 – (ANEXO I).

Tabela 2 – Número de Municípios de Alagoas por ano (1872-2017)

Ano	Número de municípios	% de crescimento
1872	19	-
1900	34	78,94%
1911	35	2,94%
1920	35	0,0%
1930	33	-5,71%
1940	33	0,0%
1950	37	12,12%
1960	69	86,48%
1970	94	36,2%
1980	94	0,0%
1991	97	3,19%
2000	101	4,1%
2010	102	0,99%
2021	102	0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Como se pode constatar, na década de 1950, Alagoas teve seu maior número de emancipações municipais: o estado aumentou a quantidade de municipalidades de apenas 37 na década de 1960, para 69 na década seguinte, ou seja, em dez anos, um crescimento de 86,48%.

⁹⁹ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Ocupação do território e a criação de Municípios do Período Imperial Brasileiro**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 7-19, jan.-abr. 2015. p. 12-14. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14n1/1984-2201-mercator-14-01-0007.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

Na década de 1960, o número de municipalidades cresceu para 94, um aumento de 36,2% que, apesar de menor em relação ao período anterior, pode ser considerado muito elevado.¹⁰⁰

Devido ao número excessivo de emancipações em nosso estado, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei estadual nº 2.627, de 12 de setembro de 1963, que proibia a criação de novos municípios até dezembro de 1966. Porém, a mesma não chegou a ter vigência, pois foi vetada pelo então governador Luiz Cavalcante (1913-2002).¹⁰¹

Somente com a Constituição de 1967 houve um melhor disciplinamento na criação de novos municípios no Brasil. Em seu art. 14, a então Carta Federal trouxe: caberia à Lei Complementar estabelecer os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais. Mas, competia aos estados, por meio de lei, criar de fato a nova municipalidade (art. 15).¹⁰²

A Lei Complementar nº 1, editada em 9 de novembro daquele mesmo ano, exigiu, em seu art. 2º, que:

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:
 I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;
 II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;
 III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);
 IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

Além desses requisitos a mencionada Lei Complementar estabeleceu que a consulta prévia às populações seria realizada por meio de plebiscito (art. 3º) e que somente após aprovação da maioria absoluta dos eleitores é que o pleiteante município poderia ser declarado emancipado (art. 5º).¹⁰³

¹⁰⁰ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm. Acesso em: 24 mar. 2020.

¹⁰¹ Art. 1º - É vedada a criação de novos Municípios até dezembro de 1966 (Vetado). ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 2.627, de 12 de setembro de 1963**: Veda a criação de municípios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 24 mar. 2020.

¹⁰² Art. 14 – Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios.

Art. 15 – A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 mar. 2020.

¹⁰³ Art. 3º - As Assembleias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município.

Art. 5º - Somente será admitida a elaboração de lei que crie Município, se o resultado do plebiscito lhe tiver sido favorável pelo voto da maioria dos eleitores que comparecerem às urnas, em manifestação a que se tenham apresentado pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos eleitores inscritos. BRASIL. Lei Complementar nº 1, de 9

Pode-se concluir, pelos dados da tabela 1, que os requisitos determinados pela Lei Complementar Federal para a criação de novos municípios foram suficientes para impedir o aumento das unidades locais em Alagoas. De fato, a mencionada lei provocou um freio abrupto no processo emancipatório não só em nosso estado, mas também em todo o Brasil, onde foram criadas apenas vinte e duas novas municipalidades na década de 1970.¹⁰⁴

O crescimento na quantidade de municípios em Alagoas não deve ser avaliado como um fenômeno isolado. O período de elevado aumento dessas unidades (1950-1970) coincide também com um período de grande crescimento populacional no estado. Alagoas passou de pouco mais de 1 milhão de habitantes em 1950 para mais de 1,5 milhões em 1970: um aumento populacional de quase 50% em duas décadas. Embora o crescimento populacional justifique em parte as emancipações, muitas delas ocorreram em cidades com baixo número de habitantes, sendo instaladas apenas para atender os interesses políticos de determinada família ou grupo.¹⁰⁵

É importante mencionar que nem todas as emancipações foram aceitas passivamente. No período analisado, algumas leis estaduais que criaram novas municipalidades foram objeto de ações judiciais no STF.¹⁰⁶ Observando-se o número de litígios no Supremo, percebe-se que, no período anterior à edição da Lei Complementar nº 1 de 1967, ou seja, de 1950 a 1967, duas leis estaduais de Alagoas foram atacadas no Corte Máxima e declaradas inconstitucionais: as leis estaduais nº 2.471/62 e 2.478/62¹⁰⁷, que criaram, respetivamente, os municípios de Craíbas e São Marcos. Vejamos as respectivas ementas:

EMENTA: É inconstitucional a Lei número 2.471 de 28 de agosto de 1962, do Estado de Alagoas, que criou o Município de Craíbas, frente às Constituições Federal e Estadual e à Lei Orgânica dos Municípios. Representação acolhida e julgada

de maio de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp01.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

¹⁰⁴ FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul.-set. 2016. p. 57. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55. Acesso em: 20 mar. 2020.

¹⁰⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm. Acesso em: 24 mar. 2020.

¹⁰⁶ SÁ JÚNIOR. Heider Lisboa de. **A Justiça Eleitoral em Alagoas**. Maceió: Tribunal Regional Eleitoral, 2008. p. 234, 256 e 269.

¹⁰⁷ ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 2.471 de 30 de agosto de 1962**: dispõe sobre a criação do Município de Craíbas. Declarada inconstitucional em 30 de agosto de 1965. O Município de Craíbas foi criado novamente pela Lei nº 4.365 de 23 de abril de 1982; Acesso em: 24 mar. 2020. ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 2.478 de 5 de novembro de 1962**: dispõe sobre a criação do Município de São Marcos. Declarada inconstitucional em abril de 1965. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 24 mar. 2020.

procedente. (Rp 573-Alagoas, Relator: Min. Pedro Chaves. Tribunal Pleno, julgado em 30.8.1965. Publicada em 29.9.1965).¹⁰⁸

EMENTA: É inconstitucional a Lei Estadual de Alagoas, nº 2.478, de 5 de novembro de 1962, que criou o Município de São Marcos. (Rp 573-Alagoas, Relator: Min. Pedro Chaves. Tribunal Pleno, julgado em 30.8.1965. Publicada em 29.9.1965).¹⁰⁹

Como dito anteriormente, a Lei Complementar nº 1 de 1967 funcionou como uma barreira para as emancipações em todo o Brasil. Em toda a década de 1970, o estado de Alagoas não criou novos municípios. Na década de 1980, porém, foram emancipadas 3 localidades. Das leis estaduais que criaram esses novos entes, uma delas foi questionada no STF: a Lei Estadual nº 4.963 de 11 de abril de 1988, que criou o Município de Pariconha. Este diploma legal foi declarado inconstitucional pelo STF em 28 de setembro daquele mesmo ano, por afrontar os critérios estabelecidos pela Legislação Federal de 1967.¹¹⁰

Para Fabrício Ricardo de Limas Tomio, um dos fatores mais influentes para a retomada do movimento emancipacionista na final da década de 1980 e o conseqüente desrespeito para com as normas de criação de municípios vigente naquele período, foi a crise de legitimidade do Regime Militar enfrentada em seu fim:

Na segunda metade da década de 1980, devido ao que parece ter sido uma crise de legitimidade das instituições geradas no governo militar, muitos municípios foram criados desrespeitando a legislação vigente. A eficácia jurídica da Lei Complementar Federal (LC) 01/67 só ficou caracterizada quando a emancipação de algum destes municípios foi objeto de disputa judicial. Nos casos em que o processo tramitou sem recurso judicial, os municípios foram criados.¹¹¹

A CF/88, em um breve comparativo com a legislação anterior, foi mais branda nos requisitos para a criação de novos municípios. Originalmente o texto de 1988 trouxe: caberia à Lei Complementar estadual estabelecer os requisitos para a criação de novos municípios. Vejamos:

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 573 – Alagoas, Tribunal Pleno: Min. Rel. Pedro Chaves. Brasília, 30 ago. 1965. **Diário Oficial da União**, 29 set. 1965. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263473>. Acesso em: 28 abr. 2020.

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 576 – Alagoas, Tribunal Pleno: Min. Rel. Hahnemann Guimarães. Brasília, 3 set. 1964. **Diário Oficial da União**, 19 nov. 1964. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263476>. Acesso em: 28 abr. 2020.

¹¹⁰ EMENTA: Representação de inconstitucionalidade. Requisitos não atendidos. Municípios de Pariconha – Alagoas. Se resulta dos autos que, para a criação do Municípios de Pariconha, no Estado de Alagoas, não se tem como havendo sido atendidos pelo menos os requisitos previstos nos incisos I e III, do art. 2º da Lei Complementar nº 1, de 09.11.1967, na conformidade do exigido no §2º do mesmo art., é de se ter a Lei alagoana nº 4.963/88, que criou aquele Município, como inconstitucional. (Rp. 1.554-8 – Alagoas, Rel. Min. Aldir Passarinho. Tribunal Pleno, julgado em 28.09.1988. Publicada em 10.03.1989). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 1.554-8 – Alagoas, Tribunal Pleno: Min. Rel. Adair Passarinho. Brasília, 28 set. 1988. **Diário Oficial da União**, 10 mar. 1989. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263476>. Acesso em: 28 abr. 2020.

¹¹¹ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002. p. 65.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Ao deixar para os estados-membros a competência para legislar e criar novos municípios, cada um deles estabeleceu seus próprios requisitos para a instalação de uma nova municipalidade, sendo o mais interessante o requisito populacional.¹¹² Alagoas, por exemplo, ao editar a Lei Complementar estadual nº 1, de 27 de março de 1990, estabeleceu em seu art. 2º, I, que nenhum município seria criado sem a verificação de vários requisitos, dentre eles: “população estimada igual ou superior a 7.000 (sete mil) habitantes”.¹¹³

Embora o critério populacional determinado pela mencionada Lei Complementar estadual tivesse sido inferior ao anteriormente estabelecido pela Legislação Federal (10 mil habitantes), após a Constituição de 1988 foram emancipadas apenas 7 localidades no estado alagoano, muitas delas criadas diretamente pela Constituição Estadual de 1989 que, em seu ADCT, art. 41, incisos I ao V, criou os municípios de Jequiá da Praia, Campestre, Pariconha, Paripueira e Estrela de Alagoas.¹¹⁴

Mesmo tendo a Lei Complementar estadual nº 1 de 1990 isentado das exigências legais as áreas desmembradas pela Constituição Estadual de 1989 em seus atos e disposições transitórias (art.1º, §2º do ADCT), a criação direta por meio da Carta Política de Alagoas foi alvo de ADI no STF, a exemplo da criação do município de Jequiá da Praia. O inciso I que criou a nova unidade municipal, teve sua eficácia suspensa por unanimidade na ADI nº 475-1-MC em 12 de abril de 1991. Em seu voto, o Ministro Relator Moreira Alves atentou que “não foram observados os requisitos exigidos pela Lei Complementar estadual”.¹¹⁵ Porém, com o

¹¹² BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, jul.-set. 2010. p. 62.

¹¹³ ALAGOAS (Estado). **Lei Complementar nº 1, de 27 de março de 1990**: estabelece os requisitos mínimos de população, renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 25 mar. 2020.

¹¹⁴ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas, 1989**. *Op. Cit.* p. 238-239.

¹¹⁵ Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Criação de município. Pedido de liminar. Relevância jurídica do pedido: falta de observância dos requisitos da Lei Complementar editada com base no artigo 18, parágrafo 4º, da Constituição Federal, e criação de municípios pela própria Constituição Estadual sem a existência da Lei Complementar referida. “Periculum in mora”, dada a iminência da realização da consulta plebiscitária. Liminar concedida para suspender, “ex-nunc”, a eficácia do Decreto Legislativo nº 294, de 12 de junho de 1990, da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, e do artigo 43 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do mesmo Estado. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 475-1, Tribunal Pleno: Min Rel. Moreira Alves.

advento da Lei estadual nº 5.675, de 3 de março de 1995, que criou o Município de Jequiá da Praia, a ação foi extinta devido à perda superveniente do objeto quase 10 anos depois em 27 de maio de 2004.¹¹⁶

Apesar da existência de ação judicial tendo por objeto a criação direta de novos municípios em Alagoas no texto da Constituição Estadual, algumas das citadas municipalidades até hoje existem sem a edição de uma lei estadual que a criassem, sendo instaladas apenas com a previsão existente na Carta Estadual.¹¹⁷

A nosso ver, o histórico de reiteradas emancipações em Alagoas antes da CF/88 fez com que a legislação estadual fosse mais rígida, inclusive o critério populacional trazido pela Lei Complementar estadual nº 1 de 1990 foi o sétimo mais elevado entre todas as legislações sobre o tema elaboradas pelas demais unidades da federação brasileira.¹¹⁸

Em 1996, a edição da EC nº 15, de 12 de setembro daquele ano, trouxe nova redação para o art. 18, §4º, da CF/88. Em nível nacional, o atual texto funcionou como um freio para as novas emancipações ao estabelecer que Lei Complementar Federal determinará o prazo para a criação de novos municípios, efetuada por Lei estadual; que a consulta prévia, mediante plebiscito, será feita às populações dos municípios envolvidos, em vez de às populações diretamente interessadas, como trazia o texto anterior; e que o plebiscito será precedido da divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados na forma da lei.¹¹⁹

Em Alagoas, o impacto da nova redação trazida pela EC nº 15 de 1996 foi grande, pois, apesar de a instalação do município de Jequiá da Praia ter sido efetivada após a referida Emenda, a lei que o criou foi aprovada em 1995, ou seja, nenhuma municipalidade foi criada depois da nova redação do Texto Constitucional.¹²⁰

Brasília 12 abr. 1991. **Diário Oficial da União**, 31 maio 1991. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346408>. Acesso em: 25 mar. 2020.

¹¹⁶ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas, 1989**. *Op. Cit.* p. 238.

¹¹⁷ São elas: Paripueira, Pariconha e Estrela de Alagoas.

¹¹⁸ BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, *Op. Cit.* p.63.

¹¹⁹ *Ibidem.* p. 62.

¹²⁰ O município de Jequiá da Praia foi criado pela Lei estadual nº 5.675 de 03 de março de 1995. Porém, antes da instalação do Município, a Lei estadual nº 5.848 de 03 de julho de 1996 revogou a lei anterior. O STF, por meio de liminar no julgado da ADI 1.881, entendeu que a lei revogadora era inconstitucional. A instalação de fato se deu apenas em 1º de janeiro de 2001, com a posse da prefeita eleita Roseane Jatobá Lins (PMDB). Vejamos a Ementa da mencionada ADI:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.848/96, DO ESTADO DE ALAGOAS. MUNICÍPIO REGULARMENTE CRIADO. FUSÃO MEDIANTE LEI ESTADUAL. AUSÊNCIA DE PRÉVIA CONSULTA PLEBISCITÁRIA ÀS POPULAÇÕES DOS ENTES POLÍTICOS ENVOLVIDOS. OFENSA AO ART. 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. Uma vez cumprido o processo de desmembramento de área de certo município, criando-se nova unidade federativa, descabe, mediante lei estadual, mera revogação do ato normativo que o formalizou.

II. A fusão há de observar novo processo e, portanto, prévia consulta plebiscitária às populações dos entes políticos diretamente envolvidos, por força do artigo 18, § 4º, da Constituição Federal.

Na tentativa de regulamentar o art. 18, §4º da CF/88, dois projetos foram elaborados para a edição da Lei Complementar exigida. Embora aprovados pelas duas casas do Congresso Nacional, ambas as leis foram vetadas pelo Poder Executivo, uma sob a justificativa de que tratava apenas do prazo em que poderiam tramitar os processos de emancipação e a outra por apresentar injuridicidade.¹²¹

Assim, por não existir matéria regulamentada por Lei Complementar Federal, o parágrafo em comento foi disciplinado pela Lei Federal nº 10.521, de 18 de julho de 2002, que suspendeu as novas instalações, exceto a dos municípios cujo processo de criação teve início antes da promulgação da EC nº 15 de 1996, desde que o resultado do plebiscito tenha sido favorável e que as leis de criação tenham obedecido à legislação anterior.¹²²

Além das diversas ações junto ao STF para declarar nulos os atos que criaram novos municípios, a Corte reconheceu, por meio da ADI 3.682, de 9 de maio de 2007, a mora do Congresso Nacional em editar a Lei Complementar prevista no art. 18, §4º, da CF/88, e estabeleceu um prazo de 18 meses para que o Congresso adotasse as providências legais cabíveis no cumprimento do texto constitucional.¹²³

Ciente de que no prazo estipulado pelo STF não seria possível a tramitação do Projeto de lei complementar, o Congresso Nacional aprovou a EC nº 57, de 18 de dezembro de 2008, que acresceu o art. 96 ao ADCT, com a seguinte redação:

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.¹²⁴

As propostas vindas após a EC nº 57/2008, apesar de aprovadas pelo Congresso Nacional, foram vetadas pelo Executivo Federal. Nas duas situações, a Chefe do Executivo Federal justificou seu veto, por entender que a Legislação Complementar aumentaria as despesas públicas. Apesar disso, um terceiro projeto já está em tramitação no Congresso

III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei alagoana 5.848/96.

(Rel. Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 10.05.2007. Publicado no DJ em 15.06.2007).

SUPREMO restabelece Lei alagoana que criou município de Jequiá da Praia, **Supremo Tribunal Federal**. 10 mai. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69898>. Acesso em: 27 mar. 2020.

¹²¹ BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, *Op. Cit.* p.71.

¹²² *Ibidem*. p.71.

¹²³ SUPREMO reconhece demora do Congresso Nacional em editar lei complementar sobre criação de municípios, **Supremo Tribunal Federal**. 9 mai. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69884&caixaBusca=N>. Acesso em: 27 mar. 2020.

¹²⁴ *Ibidem*. p. 71.

Nacional e já foi aprovado pelo Senado, estando porém parado na Câmara dos Deputados desde 2015.¹²⁵

Em 2019, foi apresentada a Proposta de EC nº 188/2019, que busca alterar diversos artigos da nossa CF/88 propondo um “novo modelo fiscal da República”, através de “instrumentos de ajuste fiscal”.

O novo texto preconiza a edição de lei complementar federal que fixará os requisitos de viabilidade financeira para a criação e o desmembramento de Municípios; bem como a extinção de Municípios com até 5.000 habitantes que não comprovarem até o dia 30 de junho de 2023 que o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, 10% (dez por cento) da sua receita total, onde não sendo comprovado, o Município será incorporado a partir de 1º de janeiro de 2025, ao município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira, observado o limite de até 03 (três) Municípios por um único Município incorporador.

Como justificativa, a proposta menciona “a criação de municípios como fim em si mesmo”, apresentando a existência de mais de 5.500 municípios, no qual 1.200 deles possuem população inferior a 5 mil habitantes e que em sua maioria, não arrecadam “receitas próprias suficientes para custear a sua própria estrutura (Prefeitura, Câmara de Vereadores, etc.), isto é, custos que não existiriam (ou seriam substancialmente reduzidos) caso o Município fosse incorporado a outro”.¹²⁶

No corpo do texto constitucional, no que concerne as municipalidades, a proposta acrescenta o §5º, ao art. 18 da Constituição Federal, além de inserir o art. 115 ao Ato de Disposições Transitórias.

Polêmica, a proposta encontra-se ainda tramitação na CCJ do Senado Federal para relatoria do Senador Marcio Bittar.¹²⁷

Em Alagoas, desde a EC nº 57 de 2008, diversos deputados já levantaram a bandeira emancipacionista, a exemplo do então Deputado Estadual Dudu Holanda (PSD), que planeja criar os municípios de Luziápolis, hoje distrito de Campo Alegre, e o de Benedito Bentes, hoje bairro de Maceió. O Deputado defende ainda a emancipação de outras localidades, como a do povoado Piau, em Piranhas, e do povoado Sertanejo, em Delmiro Gouveia. Dentre as justificativas trazidas pelo citado parlamentar destacam-se: a existência de considerável número

¹²⁵ SENADO aprova, pela 3ª vez, texto com regras para criação de municípios, **G1 Globo**. 15 jul. 2015. Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/senado-aprova-pela-3-vez-texto-com-regras-para-criacao-de-municipios.html>. Acesso em: 23 mar. 2020.

¹²⁶ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 10 fev. 2021.

¹²⁷ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 10 fev. 2021.

de habitantes, “movimentação financeira, extensão territorial e número de eleitores aptos à mudança que iremos propor, a fim de que toda aquela comunidade venha a ser melhor assistida”.¹²⁸

Deve-se mencionar que colegas parlamentares discordaram das propostas apresentadas, afirmando que a emancipação por “si só não resolveria” os problemas das localidades, pelo contrário, “só geraria novas despesas”, contrapôs o então Deputado Dino Filho (PTB).¹²⁹ A AMA teve posicionamento mais duro, defendendo que os 102 municípios existentes em Alagoas já são suficientes. Segundo o então presidente da AMA, Jarbas Omena (PSDB), “não adianta se criar um município sem escola, sem pavimentação, sem um bom sistema de abastecimento d’água’. Dividindo um município, reparte-se o orçamento. Portanto, não vejo isto como solução”.¹³⁰

Sobre a PEC nº 188/2019, a entidade de representação dos Municípios de Alagoas reuniu-se com a bancada federal do estado para debater a defesa das unidades locais e o voto contrário a extinção de municípios, uma vez que cinco cidades seriam incorporadas a outros entes vizinhos.¹³¹ Manifestando-se o atual Presidente do Senado Federal que não irá pautar a citada proposta naquela Casa.¹³²

É preciso citar, mesmo de forma sucinta, que a proposta é inconstitucional, uma vez que apresenta a pretensão de alteração dos fundamentos conceituais da Federação brasileira, o que por si só já é suficiente.^{133, 134} Além disso, é possível observar outras inconsistências que a condena como solução para o problema que pretende sanar: diminuindo proporcionalmente os repasses do FPM para os municípios que incorporarem outras localidades; unindo municípios que apenas diferem no número de habitantes, mas com indicadores financeiros e socioeconômicos bastantes semelhantes; e cometendo imprecisões ao deixar de lado a participação dos municípios nos impostos de outros entes federativos, como prever a Constituição Federal.

¹²⁸ DEPUTADO eleito quer emancipar duas comunidades em Alagoas, **Gazeta Web**. 4 jan. 2011. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia-old.php?c=220663&e=>. Acesso em: 23 mar. 2020.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ ALAGOAS quer emancipar dois povoados, **Gazeta Web**. 14 set. 2008. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia-old.php?c=160143&e=2>. Acesso em: 23 mar. 2020.

¹³¹ AMA vai reunir bancada para defender municípios da extinção, **AMA**. 2 mar. 2020. Disponível em: <https://ama-al.com.br/ama-vai-reunir-bancada-para-defender-municipios-da-extincao/>. Acesso em: 22 fev. 2021.

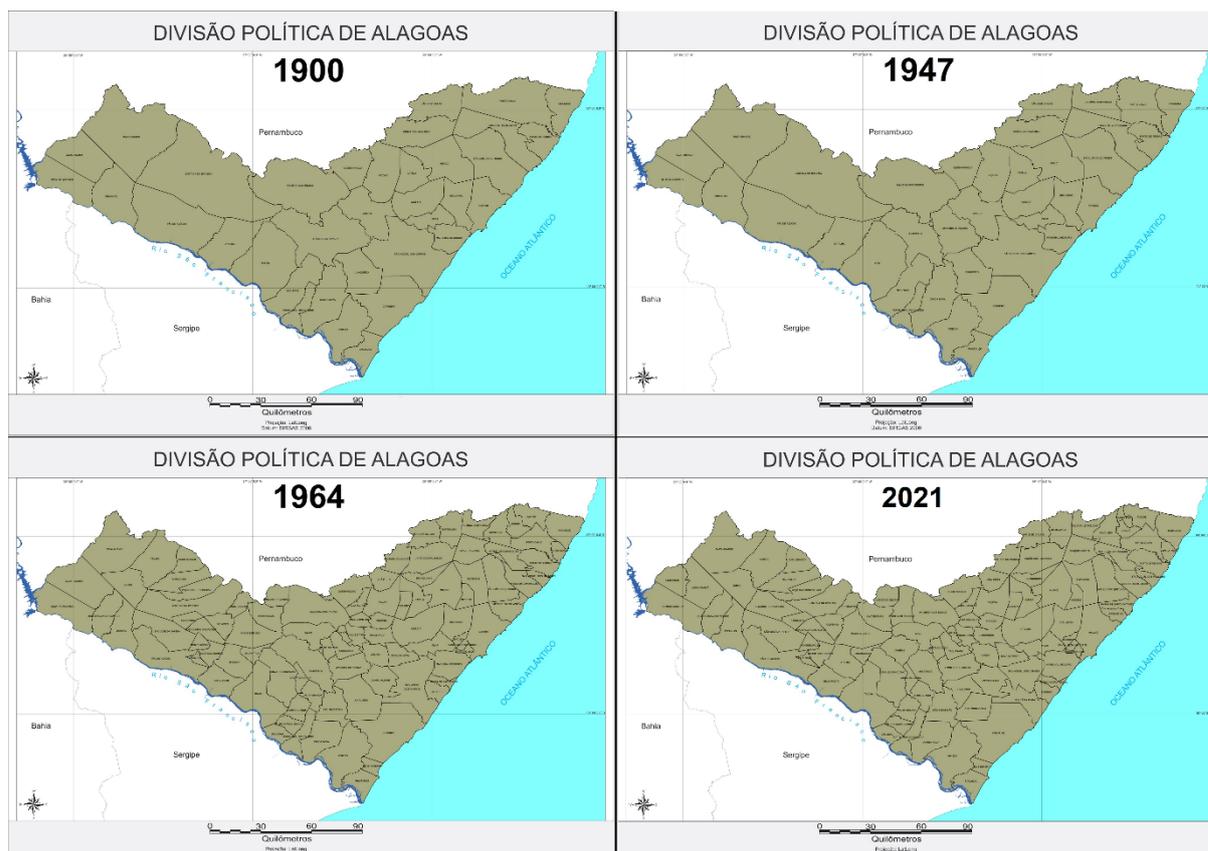
¹³² PRESIDENTE do Senado afasta possibilidade de pautar proposta de extinção dos municípios. **AMA**. 8 mar. 2021. Disponível em: <https://ama-al.com.br/presidente-do-senado-afasta-possibilidade-de-pautar-proposta-de-extincao-dos-municipios/>. Acesso em 15 mar. 2021.

¹³³ SILVA. José Afonso da, **Teoria do Conhecimento Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014. p.273-274.

¹³⁴ SCAFF. Fernando Facury, Extingam-se os municípios, disse Guedes. O que dirão o Congresso e o STF? **Revista Consultor Jurídico**, 12 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-12/contas-vista-extingam-municipios-disse-guedes-dira-supremo>. Acesso em 20 dez. 2020.

Analisadas a evolução municipal de Alagoas e as principais legislações pertinentes à criação de novos municípios, vale a pena observar as divisões políticas de Alagoas, desde 1900 até os dias atuais, percebendo toda a transformação sofrida no Mapa Político do Estado, principalmente entre as décadas de 1950 e 1960, quando a “corrida emancipacionista” teve seu auge (Figura 1).¹³⁵

Figura 1 – Mapas com a evolução Municipal de Alagoas



Fonte: IBGE, Secretaria de Planejamento de Alagoas (Adaptado).

No próximo tópico deste capítulo buscaremos compreender quais os impactos que a criação de novos municípios causou na distribuição das transferências intergovernamentais, principalmente no tocante ao FPM.

3.2 A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS EM ALAGOAS E OS IMPACTOS NAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.

Como já exposto, por ser o FPM a principal fonte de renda para as municipalidades de nosso estado, abordaremos neste tópico as modificações causadas à distribuição de seus recursos devido à criação de novos municípios.

¹³⁵ ALAGOAS (Estado). Secretaria de Planejamento. **Histórico das divisões regionais de Alagoas**. Maceió, 1978. p. 20-23.

Antes mesmo da criação do FPM, outras Constituições Federais garantiram a participação deste ente federativo na arrecadação dos tributos da União, muito embora a figura do Fundo não tivesse sido especificadamente criada. A Carta de 1946, por exemplo, ao tratar desses recursos, estabeleceu que a distribuição seria efetuada em partes iguais e fazendo-se o pagamento, de modo integral, de uma só vez, a cada município (art. 15, §§4º e 5º).¹³⁶ Em Alagoas, somente no ano de 1962 foram aprovadas 24 leis estaduais criando novos municípios.¹³⁷

Diogo Lordello de Mello faz pertinente exposição ao tratar do tema:

Uma causa da onda emancipacionista que se verifica no Brasil, a partir da década de 1940 está no sistema de tributos partilhados, o qual favorece, sobretudo, os municípios mais pobres, através do FPM. Quando foi introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os municípios. Assim, os governos estaduais estimulavam a criação de novos municípios para atrair mais recursos do governo federal para seu estado.¹³⁸

A criação do FPM em 1965 e o consequente aumento de recursos para os Municípios foram, sem dúvida, os fatores principais de diversas localidades despertarem o interesse em se emancipar. Abordamos no item 2.5 do capítulo anterior que o único critério de partilha estabelecido inicialmente pela EC nº 18/65 foi o populacional, ou seja, quanto maior a população de determinado município, maior sua cota-parte no FPM.

O CTN, Lei nº 5.172 de 1966, repetiu o critério populacional trazido pela EC nº 18/65, estabelecendo, porém, coeficientes de participação, que variavam entre 0,2, para municípios de até 2 mil habitantes, e 4,0, para municípios com acima de 100 mil habitantes, inicialmente.¹³⁹ Somente com a EC nº 35/67 foi que novas regras (populacional e renda *per capita* do Estado ao qual o município pertence) foram estabelecidas, como já vimos, porém tal inovação não foi suficiente para evitar a criação de novas unidades.

O Decreto-Lei 1.881, de 27 de agosto de 1981, alterou os antigos coeficientes individuais de cada município, variando estes de 0,6, para municípios com até 10.188 habitantes, até 4,0, para municípios com mais de 156.216 habitantes.¹⁴⁰

A criação desenfreada de novos municípios afetou diretamente a partilha desses recursos, porém como o FPM só foi criado em 1965, após o “auge emancipacionista”

¹³⁶ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. Cit.* p. 82.

¹³⁷ ALAGOAS (Estado). **Legislação Gabinete Civil**. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 27 mar. 2020.

¹³⁸ MELLO, Diogo Lordello de. A multiplicação de municípios no Brasil. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 203, p. 23-28, 1992. p. 26.

¹³⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Transferências constitucionais e legais**, 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>. Acesso em: 27 mar. 2020.

¹⁴⁰ CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. *Op. Cit.* p. 92.

vivenciado em Alagoas, só podemos avaliar os impactos na distribuição causados pelas municipalidades criadas após essa data.

Com a promulgação da CF/88, esta ratificou os critérios anteriores. Por sua vez, a Lei Complementar Federal nº 62, de 28 de dezembro de 1989, manteve os critérios de distribuição do FPM, mas realizou inovação importante. Em seu art. 5º, parágrafo único, trouxe: que no caso de criação e instalação de município, o TCU fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais municípios do estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem, de modo a lhe assegurar recursos do FPM. Dessa forma, a criação de um novo município não afetaria mais a partilha dos recursos do FPM para toda a federação brasileira, quando era necessário ser realizado um novo cálculo das participações dos demais municípios do país. Agora, a participação da nova municipalidade estava restrita às participações totais dos municípios daquele estado-membro.¹⁴¹

Essa nova legislação surtiu efeitos em Alagoas. Analisando a criação de novas unidades locais, existiam em 1989, 97 municipalidades. Com a edição da referida Lei Complementar Federal, o número de unidades cresceu para 101, no final da década seguinte, ou seja, apenas 4 municípios foram criados neste intervalo de tempo, apesar de no Brasil o movimento neste período ter sido intenso.¹⁴²

Nesse sentido, concluiu Sérgio Ferrari:

Perceba-se, então, como um detalhe aparentemente simples e que passa absolutamente despercebido nos debates sobre o assunto – a mudança do recálculo das cotas do FPM, de nacional para estadual – pode provocar significativas diferenças no estímulo às emancipações.¹⁴³

Voltando para a análise do impacto causado pelas emancipações sobre o FPM em Alagoas, é de suma relevância destacar o aumento expressivo dos recursos destinados a este fundo. Em 1995 os recursos destinados ao FPM (para todos os municípios do Brasil) ultrapassaram o montante de 8 bilhões de reais. Já em 2020 estes recursos chegaram a mais de 106 bilhões.¹⁴⁴

Examinando apenas os municípios criados a partir de 1989, será calculado os impactos causados por suas emancipações à parcela do FPM referente à participação dos novos

¹⁴¹ FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de Informação Legislativa: Op. Cit.** p. 65.

¹⁴² *Ibidem.* p. 66.

¹⁴³ *Ibidem.* p. 65.

¹⁴⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2020 e as perspectivas para 2021.** Brasília: CNM. Dezembro de 2020. p. 1-2.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Estatísticas – Tesouro Nacional**, 2016. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp. Acesso em: 27 mar. 2020.

municípios em Alagoas. Assim, na tabela 3 tem-se o número de municípios criados a partir de 1989 (B), o somatório dos coeficientes desses novos municípios (C), o somatório dos coeficientes de todos os municípios de Alagoas (D) e, por fim, o percentual do FPM do Estado destinado aos municípios criados após 1989 (E).¹⁴⁵

Tabela 3 – Estimativa do percentual do FPM destinado aos municípios criados em Alagoas após 1989

A	B	C	D	E
Estado	Nº de Municípios criados a partir de 1989	Somatório dos coeficientes dos novos municípios	Somatório dos coeficientes dos municípios do estado	Percentual do FPM do estado destinado aos novos municípios
Alagoas	5	5,8	118,6	4,89%

Fonte: TCU – decisão normativa nº 157, de 30 de novembro de 2016. (Elaborado pelo autor).

Desse modo, pode-se concluir que a criação de novos municípios em Alagoas, no período estudado, retira, em função da partilha, pequeno, porém importante percentual de recursos do FPM. Além disso, considera-se que as populações beneficiadas são, em sua maioria, de cidades pequenas, com baixo número de habitantes, onde as transferências representam ganho *per capita* para essas localidades. Vale lembrar que a forma distributiva de partilha do FPM foi primordialmente projetada para beneficiar municípios com pequenas populações, por entender haver dificuldades destes em gerar suas próprias rendas.¹⁴⁶

Apesar das diversas críticas encontradas na doutrina brasileira envolvendo o processo emancipatório e seus impactos na distribuição de recursos, outros doutrinadores defendem os melhoramentos trazidos as populações emancipadas, inclusive devido ao acesso aos serviços públicos que passaram agora a ser por eles administrados.¹⁴⁷

Não custa mencionar que, em Alagoas, além da larga margem de aprovação pela emancipação das localidades que tiveram plebiscitos realizados, os prefeitos eleitos destas novas comunidades, ou foram reeleitos, ou elegeram seus sucessores, refletindo assim a satisfação da comunidade local para com a emancipação, pois a nova cidade já nasce com suas contas em dia, sem dívidas, ações trabalhistas, aposentados ou pensionistas para pagar.¹⁴⁸

¹⁴⁵ BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. *Revista de Informação Legislativa*, Op. Cit. p.71. (Adaptado)

¹⁴⁶ *Ibidem*. p.67-68.

¹⁴⁷ BREMAEKER, François E. J. de. Os novos Municípios: surgimento, problemas e soluções. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan.-mar. 1993. p. 9. apud FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de Informação Legislativa*: Op. Cit. p. 68.

¹⁴⁸ SÁ JÚNIOR. Heider Lisboa de. *A Justiça Eleitoral em Alagoas*. Op. Cit. p. 228, 235, 242,256.

Por outro lado, não se pode deixar de citar os agravamentos das distorções gerados pelos critérios de partilha desses recursos do FPM devido às novas emancipações, sobre tudo em Alagoas, onde 27 municípios recebem a cota mínima do citado FPM.¹⁴⁹

Sabe-se que é possível dois municípios com populações diferentes receberem a mesma quantia de recursos do FPM, desde que estes pertençam ao mesmo Estado.¹⁵⁰ Tomam-se aqui como exemplo dois pequenos municípios de Alagoas que recebem a cota-parte mínima de acordo com os cálculos feitos pelo TCU: Campo Grande e Pindoba. O primeiro com 9.567 habitantes, sendo o de maior população inserido no coeficiente mínimo do FPM (0,6), e o segundo com 2.905 habitantes, sendo o de menor população no Estado.¹⁵¹

É de se concluir, sem maiores análises, que as necessidades desses municípios não são iguais, aliás, esses municípios, apesar de receberem a mesma quantia de recursos, são dessemelhantes social e economicamente; basta, simplesmente, observarmos que o primeiro tem mais que o triplo da população do segundo, carecendo assim, obviamente, de mais recursos que este último.

Sérgio Ferrari corrobora esse ponto de vista:

Assim, o coeficiente de cálculo do FPM seria o mesmo para um município de mil ou de dez mil habitantes. Parece bastante claro que esse critério representa um incentivo bastante significativo para a emancipação, tanto maior, proporcionalmente, quanto menor a população do novo município e, portanto, mais longe do “teto” de 10.188 habitantes. Isto parece explicar, também, por que a grande maioria dos municípios criados nesse período está na faixa de menos de 10 mil habitantes, e um número significativo tem menos de cinco mil.¹⁵²

Para termos uma noção da veracidade da afirmação trazida pelo autor, dos 5 últimos municípios emancipados em Alagoas, todos estão inseridos nas duas primeiras faixas dos coeficientes mínimos (0,6 e 0,8) trazidos pelo Código Tributário Nacional para a distribuição dos recursos do FPM.¹⁵³

Nesse contexto, com base nas regras e coeficientes fixados pelo FPM, privilegiou-se os municípios menores, vale dizer, aqueles com pequena capacidade de concretizar os serviços públicos adequados, enquanto as municipalidades de médio e grande porte, além de receberem

¹⁴⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº190, de 25 de novembro de 2020**. Brasília: TCU, 2020, p. 14-16.

¹⁵⁰ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. *Op. Cit.* p.10-11.

¹⁵¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº190, de 25 de novembro de 2020**. Brasília: TCU, 2020, p. 14-16.

¹⁵² FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de Informação Legislativa: Op. Cit.** p. 64.

¹⁵³ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº190, de 25 de novembro de 2020**. *Op. Cit.*, p. 14-16.

proporcionalmente menos recursos, são obrigados a arcar com o ônus de atender em sua rede pública de educação e saúde as populações advindas das cidades próximas.¹⁵⁴

Vistos neste tópico os impactos que as criações de novas municipalidades trazem à distribuição dos recursos das transferências intergovernamentais, com enfoque na principal dessas transferências, o FPM, veremos adiante qual a relevância desses recursos nas finanças municipais e qual o nível de dependência que as municipalidades alagoanas possuem em relação a eles.

3.3 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS

Este tópico tem por objetivo demonstrar, através de dados coletados no Sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, como são compostas as receitas dos municípios, ou seja, quais são as fontes de renda mais importantes para as municipalidades alagoanas e quais os percentuais que elas representam no total das receitas. Para isso, foram coletadas informações financeiras referentes a todos os 102 municípios do estado de Alagoas entre os anos de 2011 até 2019 (ANEXO II).

Antes de entrarmos na análise propriamente dita dos dados reunidos, é preciso fazer pertinente esclarecimento. Optou-se para fins desse trabalho pela classificação adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional para a receita corrente municipal;¹⁵⁵ desse modo, temos:

- Receita Tributária Municipal: é o montante correspondente às receitas obtidas em decorrência de esforço de arrecadação própria dos municípios. Na planilha gerencial, as receitas de arrecadação própria estão discriminadas como: receita de arrecadação de IPTU; receita de arrecadação de ISS; receita de arrecadação de IRRF (imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos do trabalho), outras receitas de arrecadação própria. Agrupadas em “outras” estão as demais receitas tributárias, nas quais se destacam principalmente as taxas; e as receitas não tributárias de arrecadação própria, sejam correntes ou de capital, nas quais se destacam as decorrentes de arrecadação de contribuições, de aplicação de multas e juros e as resultantes de recuperação de créditos inscritos em dívida ativa.¹⁵⁶

¹⁵⁴ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 75.

¹⁵⁵ A Secretaria do Tesouro Nacional conceitua a Receita Corrente como sendo apenas as receitas que aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas todos os anos. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário – Tesouro Nacional**, 2016. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp. Acesso em: 30 mar. 2020.

¹⁵⁶ BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário 1998-2004**. p. 1. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/gfm/perfil/GLOSSARIO_1998_2004.pdf. Acesso em: 29 mar. 2020.

- Receitas de transferências intergovernamentais: é o montante correspondente às receitas obtidas por meio de transferências, principalmente de outros entes da federação. Na planilha gerencial, estão desdobradas em dez rubricas: cota-parte do FPM; transferências financeiras referentes à lei complementar nº 87/96; cota-parte do ICMS; cota-parte do IPVA; transferências do SUS, englobando tanto a parcela federal como estadual; transferências do FUNDEF, englobando tanto a parcela federal como estadual; transferências do FNDE; transferências de capital; outras transferências; e deduções da receita corrente.¹⁵⁷

Assim, analisaremos agora como cada uma dessas fontes de renda compõem a receitas dos municípios alagoanos, a começar pelas receitas tributárias municipais.

a) Receita Tributária Municipal

Observando as informações juntadas, é patente a pouca importância fiscal que as receitas provenientes dos tributos municipais (próprios, comuns e participações, como na classificação adotada pela STN) possuem para a receita corrente municipal. A maioria dos municípios alagoanos, assim como os brasileiros, não se preocupam em aumentar suas arrecadações tributárias, acomodando-se com as transferências intergovernamentais (tema que será abordado no capítulo seguinte).

Desse modo, constata-se que em 14 municipalidades do estado a receita tributária municipal representa menos de 1% do toda a receita corrente, ou seja, o exercício da competência tributária outorgada pela Constituição Federal a esses entes federais é praticamente nenhum.

Além desse dado, 74 municipalidades alagoanas têm a receita tributária representando entre 1% e 5% das receitas correntes; 09 municipalidades onde a receita tributária simboliza de 5% e 10% da receita corrente; e, por fim, 05 municipalidades onde a receita tributária corresponde a mais de 10% da receita corrente municipal (Figura 2).

É de relevante conhecimento a seguinte constatação: trabalhando os dados referentes à composição da receita tributária municipal, observou-se que esta é composta expressivamente pelos recursos advindos da arrecadação do ISS – tabela 4. Dos 102 municípios, apenas 6 deles não possuem o ISS como principal fonte de renda tributária.

Além disso, duas das cidades que não possuem o ISS como sua principal renda própria, são municípios turísticos, com alto número de residências de veraneio, o que contribui para

¹⁵⁷ *Ibidem.* p. 1-2.

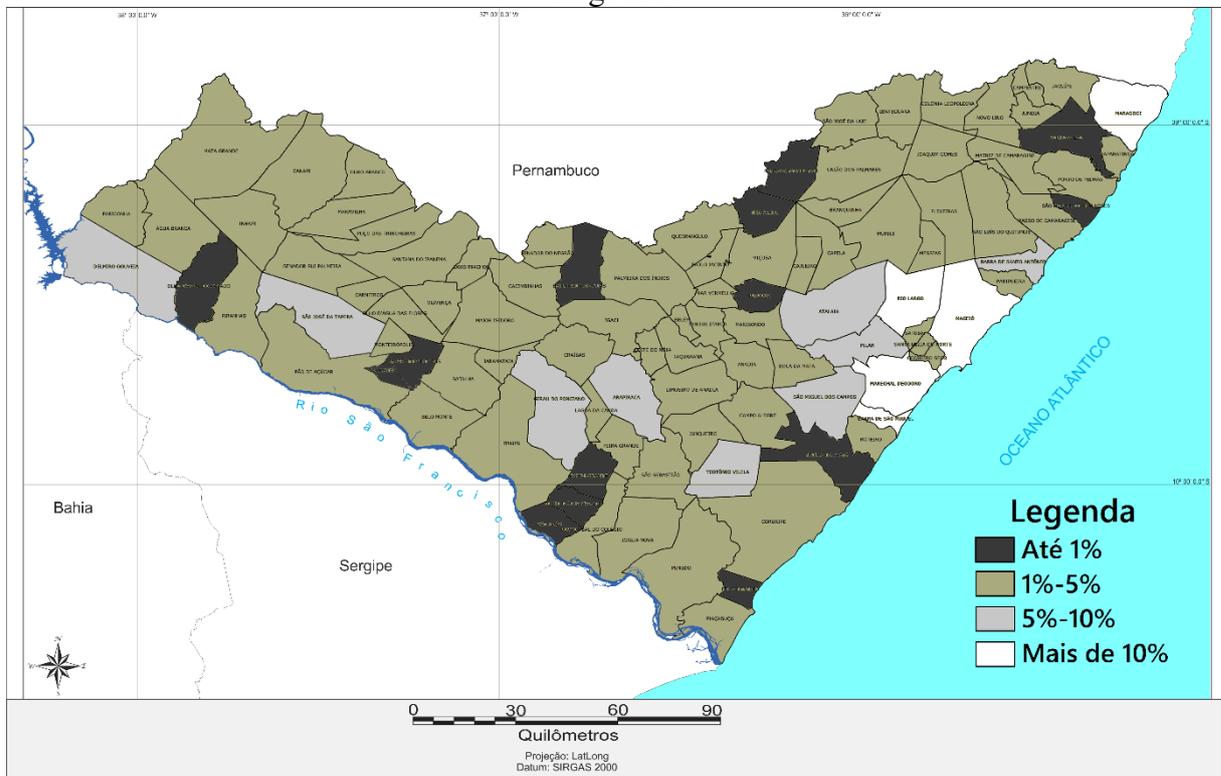
uma maior arrecadação do IPTU, como por exemplo Barra de São Miguel e Barra de Santo Antônio.¹⁵⁸

Tabela 4 – Percentual que o ISS representa na Receita Tributária x número de municípios alagoanos

Percentual	Número de Municípios
- de 40%	54
40% a 60%	28
60% a 80%	17
+ de 80%	03
Total	102

Fonte: Siconfi/Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Figura 2 - Percentual que a Receita Tributária representa na Receita Corrente dos municípios alagoanos



Fonte: IBGE, SEPLAN-AL, STN (Adaptado pelo autor).

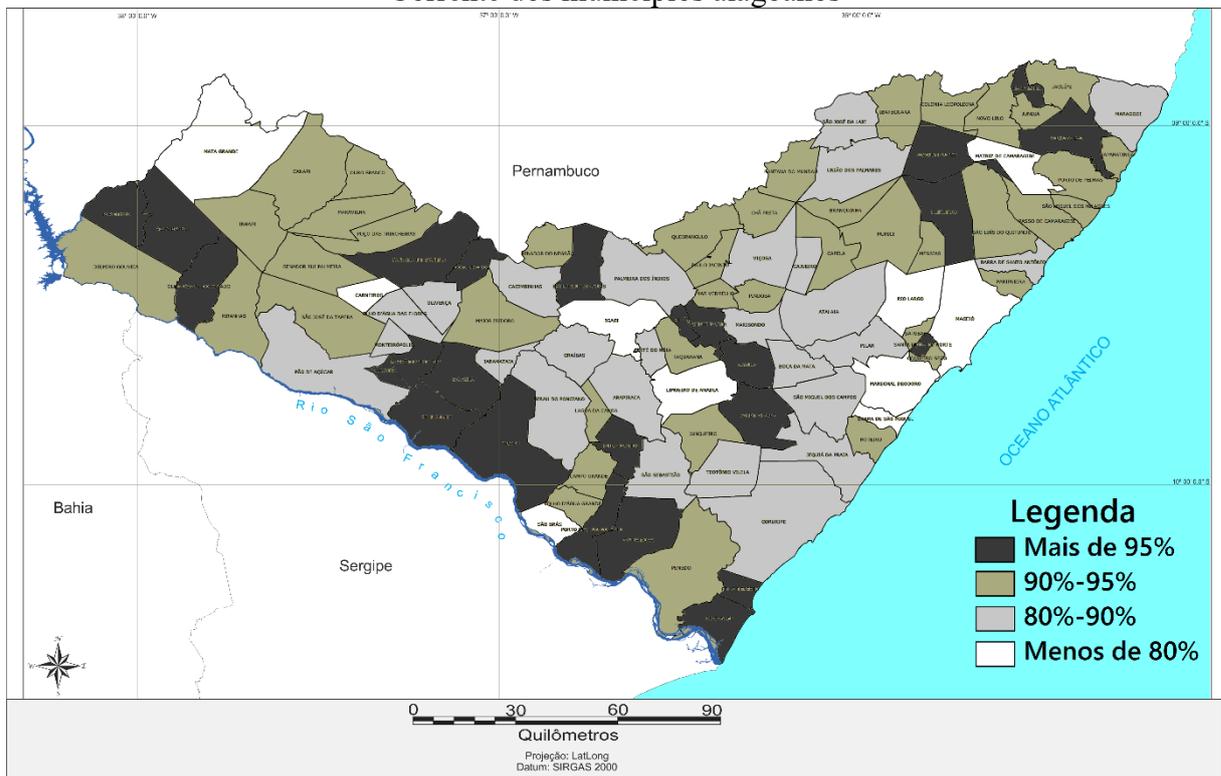
b) Transferências intergovernamentais

No tocante às transferências intergovernamentais, através dos dados coletados foi possível perceber na prática o quanto os municípios alagoanos são dependentes financeiramente deste mecanismo de distribuição de recursos.

¹⁵⁸ MEU MUNICÍPIO. Perfil do Município. 2021. Disponível em: www.meumunicipio.org.br. Acesso em: 19 abr. 2020.

Constatou-se que em 25 dos 102 municípios de Alagoas as transferências intergovernamentais representam mais de 95% da receita corrente destes entes federativos, ou seja, quase 1/4 das municipalidades alagoanas vivem exclusivamente dos recursos transferidos por outros entes (figura 3).

Figura 3 - Percentual que as Transferências Intergovernamentais representam na Receita Corrente dos municípios alagoanos



Fonte: IBGE, SEPLAN-AL, STN (Adaptado pelo autor).

A situação dos demais municípios não é muito diferente dos acima mencionados. Alagoas possui 41 municipalidades cujas transferências intergovernamentais representam entre de 90% a 95% da receita corrente; 26 municípios que correspondem de 80% a 90% e apenas 10 cidades onde elas representam menos de 80% da receita corrente municipal.

Não é novidade trazermos que, das transferências intergovernamentais recebidas pelos municípios alagoanos, a mais importante delas é o FPM – Tabela 5. Atentou-se que em 09 municípios alagoanos o FPM é responsável por mais de 50% das transferências intergovernamentais recebidas. Viu-se também que em 16 cidades, o FPM corresponde entre 40 e 50% dessas transferências.

Tabela 5 – Percentual que o FPM representa nas Transferências intergovernamentais dos municípios alagoanos

Percentual	Número de Municípios
- de 30%	24
+30 e – 40%	53
+ de 40 e - de 50%	16
+ de 50%	9
Total	102

Fonte: Siconfi/Secretaria do Tesouro Nacional. (Elaborado pelo autor).

Fato importante merece menção, vimos no começo desse tópico que a classificação adota pela STN inclui nas transferências intergovernamentais os recursos recebidos pela cota-parte do FPM; cota-parte do ICMS; cota-parte do IPVA; transferências do SUS; transferências do FUNDEF; transferências do FNDE; transferências de capital; outras transferências; e deduções da receita corrente. Assim, constatou que, apesar de o percentual do FPM em 77 municípios de Alagoas representar menos de 40% das transferências intergovernamentais recebidas por estes entes, o FPM comparado aos demais recursos recebidos ainda supera, individualmente, todas as rendas advindas de outras origens.¹⁵⁹

Estudado neste tópico como estão compostas as receitas dos municípios, detalhando quais são as fontes de renda mais importante para as municipalidades do Estado e quais os percentuais que elas representam no total das receitas, veremos a seguir qual o nível de dependência dos municípios alagoanos em relação às transferências intergovernamentais.

3.4 NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS EM RELAÇÃO ÀS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.

Para avaliarmos o nível de dependência dos municípios alagoanos em relação às transferências intergovernamentais, utilizamos para análise a relação entre o percentual que a Receita de Transferências Intergovernamentais (RTI) representa na Receita Corrente de cada município e o percentual total da Receita Corrente (RC) – tabela 6:

Tabela 6 – Cálculo do Índice de Dependência Financeira

Índice de Dependência Financeira (IDF) = $\frac{\% \text{ Transferências Intergovernamentais (RTI)}}{\% \text{ Receita Corrente (RC)}}$

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Elaborado pelo autor).

¹⁵⁹ MEU MUNICÍPIO. *Perfil do Município*. Op. Cit.

O resultado dessa operação, como se poderá ver, é um numeral entre 0 e 1, intitulado de Índice de Dependência Financeira (IDF), onde 0 corresponde à total independência em relação às transferências intergovernamentais e 1 corresponde à total dependência financeira.

Estabelecemos também, para fins didáticos, níveis de dependência assim classificados: muito baixo (0 a 0,20), baixo (0,21 a 0,40), médio (0,41 a 0,60) alto (0,61 a 0,80) e muito alto (0,81 a 1). Utilizaremos como exemplo, para demonstração da aplicação prática do método proposto e obtenção do nível de dependência das municipalidades o município de Viçosa – (Tabela 7).

Tabela 7 – Demonstrativo do Índice de Dependência Financeira para o município de Viçosa (2019)

Valores	Aplicação dos valores:	Nível de dependência:
IDF= a obter RTI= 86,55 RC= 100	IDF= 86,55/100 IDF≅ 0,865	Valor entre 0,81 e 1: Muito alto

Fonte: STN (Elaborado pelo autor)

Dessa forma, analisando os dados coletados será demonstrado agora quais são os 10 municípios alagoanos mais dependentes financeiramente das transferências intergovernamentais e quais são os 10 municípios menos dependentes na composição da sua receita total.

Com base nas informações colhidas, entre os anos de 2010 a 2019, observou-se que o Município de Jacaré dos Homens apresentou maior dependência financeira com relação aos repasses das transferências intergovernamentais, com IDF de aproximadamente 0,989, ou seja, muito próximo de 1 e entre 0,81 e 1 (muito alto). Em seguida, entre os municípios mais dependentes, vieram as cidades de Olho d'Água do Casado, Piaçabuçu, Feliz Deserto, Campestre, Estrela de Alagoas, Anadia, Feira Grande, Joaquim Gomes e Porto Real do Colégio, todos com seus níveis de dependência inseridos entre 0,81 e 1, portanto, muito alto (Tabela 8).

Tabela 8 – Os dez municípios alagoanos mais dependentes das transferências intergovernamentais

Posição	Município	IDF	Nível de dependência
1	Jacaré dos Homens	0,9890	Muito Alto
2	Olho d'Água do Casado	0,9851	Muito Alto
3	Piaçabuçu	0,9806	Muito Alto
4	Feliz Deserto	0,9788	Muito Alto
5	Campestre	0,9742	Muito Alto
6	Estrela de Alagoas	0,9734	Muito Alto
7	Anadia	0,9695	Muito Alto
8	Feira Grande	0,9678	Muito Alto
9	Joaquim Gomes	0,9666	Muito Alto
10	Porto Real do Colégio	0,9654	Muito Alto

Fonte: STN (Elaborado pelo autor)

Dentre os 10 municípios alagoanos menos dependentes, o Município de Mata Grande foi o que apresentou menor dependência financeira em relação às transferências intergovernamentais, com IDF de pouco mais de 0,58, ou seja, entre 0,41 e 0,6, sendo considerado de média dependência. Em seguida vieram os municípios de Maceió, Limoeiro de Anadia, São Brás, Carneiros, Marechal Deodoro, Barra de São Miguel, Matriz do Camaragibe, Igaci e Rio Largo, todos com níveis de dependência entre 0,61 e 0,80, considerado alto. (Tabela 9).

Tabela 9 – Os dez municípios alagoanos menos dependentes das transferências intergovernamentais

Posição	Município	IDF	Nível de dependência
1	Mata Grande	0,5852	Médio
2	Maceió	0,6553	Alto
3	Limoeiro de Anadia	0,6581	Alto
4	São Brás	0,6949	Alto
5	Carneiros	0,7114	Alto
6	Marechal Deodoro	0,7381	Alto
7	Barra de São Miguel	0,7526	Alto
8	Matriz de Camaragibe	0,7792	Alto
9	Igaci	0,7813	Alto
10	Rio Largo	0,7929	Alto

Fonte: STN (Elaborado pelo autor)

Cumprir explicar a peculiaridade que fez a cidade de Mata Grande ocupar o 1º lugar como município alagoano menos dependente das transferências intergovernamentais. Discriminando-se suas receitas, constatou-se que, em 2019, as rendas deste município foram compostas da seguinte forma: 3,04% de receita tributária; 58,52% de transferências intergovernamentais e 38,45% de outras receitas correntes.¹⁶⁰ Assim, o recebimento atípico de outras receitas correntes fez com que o percentual que as transferências intergovernamentais representavam para as rendas municipais caíssem naquele ano. Em comparativo com o ano de 2018, temos as rendas deste município assim compostas: 1,09% de receita tributária; 88,94% de transferências intergovernamentais e 9,97% de outras receitas correntes. Como se pode ver, o fenômeno vivenciado por Mata Grande foi incomum, pois normalmente este município é considerado muito dependente das transferências intergovernamentais. O mesmo se aplica aos municípios de Limoeiro de Anadia, São Brás, Carneiros, Matriz de Camaragibe e Igaci.¹⁶¹

¹⁶⁰ Para a STN em Outras Receitas Correntes inserem-se multas e juros de mora, indenizações, restituições, receitas da dívida ativa e as outras receitas não classificadas nas receitas correntes anteriores. BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Receita Orçamentária**, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/205525/AnexoI_RECEITA_ORCAMENTARIA.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2020.

¹⁶¹ MEU MUNICÍPIO. **Perfil do Município**. *Op. Cit.*

No mais, os outros municípios que compõem a lista dos menos dependentes são, em grande parte, cidades turísticas, com grande arrecadação de IPTU e ISS, e/ou cidades com elevada população, economia consolidada e existência de indústrias, exercendo suas competências tributárias - Barra de São Miguel, Maceió, Marechal Deodoro e Rio Largo, por exemplo.¹⁶²

Notou-se que, somando-se a população das 10 cidades menos dependentes, elas representam quase 1,3 milhão, ou seja, pouco menos de 40% de toda população do Estado de Alagoas (2020), além de serem responsáveis por mais da metade de todo o PIB estadual em 2016.¹⁶³

Conclui-se com este tópico que praticamente todos os municípios de Alagoas estão inseridos em um nível de dependência muito alto, ou seja, ostentam valores de IDF entre 0,81 e 1. A exceções estão em apenas 10 dos 102 municípios alagoanos, onde 9 deles possuem nível alto de dependência, com IDF entre 0,61 a 0,80, e apenas um com IDF entre 0,41 e 0,60 (médio).

Vimos neste capítulo toda a evolução municipal de Alagoas e as principais legislações pertinentes à criação de novos municípios. Além disso, analisamos os impactos que as criações de novas municipalidades trouxeram para a distribuição dos recursos provindos das transferências intergovernamentais, com enfoque no principal, o FPM. Estudamos também como estão compostas as receitas dos municípios, detalhando quais são as fontes de renda mais importantes para as municipalidades do Estado e quais os percentuais que elas representam no total das receitas. Por fim, trouxemos o nível de dependência dos municípios alagoanos em relação às transferências intergovernamentais, explicando como o obtivemos e sua aplicação.

No próximo capítulo será estudada quais as dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios de Alagoas e qual o esforço demandando pelos entes municipais para o aumento de suas receitas, como também a influência que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem sobre as finanças municipais.

¹⁶² ALAGOAS (Estado). **Produto Interno Bruto dos Municípios Alagoanos** – Ano 9, n.9. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico, 2014. p.11-12.

¹⁶³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

4 DIFICULDADES FINANCEIRAS E O ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS PARA O AUMENTO DE SUAS RECEITAS

4.1 A REALIDADE SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS

A análise da realidade socioeconômica dos municípios alagoanos é de suma importância para a compreensão das dificuldades fiscais encontradas por estes entes no aumento de suas arrecadações. Neste tópico abordaremos como é composta a economia de Alagoas, suas principais atividades econômicas e como a realidade social se reflete na atividade financeira dos municípios.

Alagoas, historicamente, foi um estado marcado pela dependência econômica em relação às atividades agrícolas ou agroindustriais.¹⁶⁴ O binômio cana-de-açúcar e pecuária predominou no quadro econômico, sendo fator decisivo na ocupação do estado, que ocasionou a formação de uma estrutura fundiária problemática marcada pela concentração de terras em poucos e extensos estabelecimentos rurais.¹⁶⁵

Identificado como uma sociedade rural, o estado, assim como o Nordeste brasileiro, começou a sofrer no final do século XVII uma prolongada crise no setor açucareiro. Celso Furtado (1920-2004) relata que a instabilidade desse campo econômico e a consequente estagnação da economia local terminaram por alterar a estrutura econômica da região:

Tudo indica que no período que se estende do último quartel do século XVII ao começo do século XIX, a economia nordestina sofreu um lento processo de atrofiamento, no sentido de que a renda *per capita* de sua população declinou secularmente. É interessante observar, entretanto, que esse atrofiamento constituiu o processo mesmo de formação que no século XIX viria ser o sistema econômico do Nordeste, cujas características persistem até hoje.¹⁶⁶

Por possuir uma economia dependente basicamente do setor sucroalcooleiro e voltada para seu mercado externo, a produção açucareira alagoana sofreu com as oscilações econômicas internacionais. Seus consumidores internos, por sua vez, não foram capazes de absorver a produção excedente, logo o curto-circuito formado na circulação e distribuição da produção gerou um forte desemprego no cenário local. Nesse sentido, o direcionamento da economia orientada basicamente para a exportação de uma única mercadoria bloqueou nitidamente a

¹⁶⁴ CARVALHO, Cícero Pérciles de. **Formação histórica de Alagoas**. 3. ed. rev. e ampl. Maceió: EDUFAL, 2015. p. 128.

¹⁶⁵ CARVALHO, Cícero Pérciles de. **Economia Popular: uma via de modernização de Alagoas**. 4. ed. rev. e ampl. Maceió: EDUFAL, 2010. p. 21.

¹⁶⁶ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**: edição comemorativa, 50 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 122.

exploração de outros gêneros, limitando o consumo interno a poucos itens e afetando o consumo das populações mais pobres.¹⁶⁷

A decadência econômica do setor açucareiro criou um excedente populacional que aos poucos foi migrando para outras atividades. Porém, a dependência econômica para com o açúcar fez com que os pequenos outros setores não fossem capazes de suportar toda população advinda.¹⁶⁸

A partir da segunda metade do século XX, Alagoas iniciou seu tardio processo de industrialização. Aliado a esse fato, o processo de urbanização populacional gerado pela crise econômica e a dependência em relação a produção sucroalcooleira fez com que essa transformação econômica fosse voltada e limitada a esse setor. Diferentemente do que aconteceu nas demais regiões brasileiras, o Nordeste brasileiro manteve suas antigas estruturas ligadas ao açúcar, sem diversificar a produção, onde os parques de produção industrial serviram apenas para a modernização da produção açucareira alagoana: as chamadas Usinas de Açúcar.¹⁶⁹

A peculiar formação econômica de Alagoas acarretou consequências no aspecto social do estado. O alagoano Manuel Diégues Júnior (1912-1991) observou que a dependência econômica de Alagoas em relação ao setor açucareiro criou uma instabilidade populacional em Alagoas, gerando pobreza, alto índice de analfabetismo e baixo nível de vida:

Os aspectos sociais que daí decorrem, agravados pela instabilidade das populações, são vários e apresentam seus efeitos não somente na pobreza da população, como, ainda, no seu nível de analfabetismo, nas condições precárias de habitação, na ausência de lavouras de subsistência. Tudo tendo como causa principal o domínio monocultor do açúcar, que leva a população a ele subordinada a manter-se em baixo nível de vida.¹⁷⁰

A busca por uma diversificação no setor industrial culminou na instalação do Polo Cloroquímico em Alagoas, que mesmo trazendo um novo ramo de produção para o cenário local, seguiu as tendências da industrialização brasileira: tardia e voltada para agroexportação. Apesar das melhorias ocasionadas a econômica alagoana, a implantação do complexo Cloroquímico não significou a ruptura com a tradicional base econômica do açúcar. O que se

¹⁶⁷ MACHADO, Fabiano Duarte. LIMA, Matheus Carlos Oliveira de. **História econômica de Alagoas: a indústria cloroquímica alagoana e modernização da dependência**. Maceió: EDUFAL, 2016. p. 142-144.

¹⁶⁸ CARVALHO, Cícero Pércles de. **Economia Popular...** *Op. Cit.* p. 21.

¹⁶⁹ MACHADO, Fabiano Duarte. LIMA, Matheus Carlos Oliveira de. **História econômica de Alagoas...** *Op. Cit.* p. 142-144.

¹⁷⁰ DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. **População e açúcar no nordeste brasileiro**. 2. ed. Maceió: EDUFAL, 2012. p. 170.

deu foi apenas a integração local com a economia nacional, não gerando o desenvolvimento autônomo econômico.¹⁷¹

Mesmo com as modificações econômicas realizadas, não foi possível frear a chegada das populações nas médias e grandes cidades. A falta de oportunidades de emprego, gerou uma economia frágil, onde a população migrante, devido à existência de raras indústrias e de um setor de serviços pouco dinâmico, buscou a informalidade no comércio de bairros periféricos da capital e das principais cidades do interior.¹⁷²

Nesse contexto, o setor de serviços foi aos poucos ganhando relevância para economia alagoana. Caracterizado por atividades urbanas, o setor terciário representa 60% de toda a riqueza gerada no Estado, empregando 50% da população ocupada. Em seguida, o ramo agropecuário compõe 9,5%, empregando 37% da população ocupada, indústria, 20%, empregando 13% da população ocupada, e impostos, 10,5% do Produto Interno Bruto (ver Tabela 10).¹⁷³

Tabela 10 - Produto Interno Bruto de Alagoas e Produto Interno Bruto *per capita*

Produto Interno Bruto (R\$ 1.000)				
Setor	Valor (R\$ 1.000)	%	População ocupada	PIB <i>per capita</i> (R\$)
Agropecuária	3.494.992	9,5%	37%	-
Indústria	5.924.942	20%	13%	-
Serviços	24.288.156	60%	50%	-
Impostos	3.574.440	10,5%	-	-
Total	37.282.529	100%	100%	11.295

Fonte: IBGE/ CONAC/SEPLAG/SINC (Adaptado pelo autor).

As transformações econômicas vivenciadas durante o século XX, apesar de melhorarem em parte a realidade social do estado, não foram suficientes para deixar Alagoas em melhores posições, se comparadas, com os índices sociais de outras unidades da federação. Estudo publicado pelo IPEA através do *Radar Social* (2007) revelou a situação econômica dos estados brasileiros. Nele, Alagoas se encontra nas últimas posições em todos os indicadores sociais (menor expectativa de vida, maiores taxas de analfabetismo e mortalidade infantil). No mesmo estudo, o IPEA revelou que 62% da população de Alagoas é considerada pobre e, entre os

¹⁷¹ MACHADO, Fabiano Duarte. LIMA, Matheus Carlos Oliveira de. **História econômica de Alagoas...** Op. Cit. p. 191.

¹⁷² CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia Popular...** Op. Cit. p. 16-17.

¹⁷³ ALAGOAS (Estado). **Anuário Estatístico do Estado de Alagoas**. Ano 22, n. 22. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2017. p. 376.

estados do Nordeste, Alagoas apresenta a 3ª menor renda *per capita* (R\$ 5.858,30 reais por ano), uma renda 20% menor que a média nordestina.¹⁷⁴

À mesma conclusão chegou pesquisa publicada pelo IBGE em 2016, na qual os resultados alcançados pela *Síntese de Indicadores Sociais Brasileiros*, estudo que contém os indicadores e reúne as informações sobre a realidade social do país, registraram situação semelhante, com Alagoas mais uma vez no final da lista.¹⁷⁵

O Governo de Alagoas publica anualmente os *Indicadores Básicos de Alagoas*; o estudo tem como objetivo oferecer um conjunto de informações básicas para subsidiar os processos de análise sobre a realidade estadual. Para exemplificarmos a situação econômico-social do Estado reunimos aqui os principais dados (tabela 11).¹⁷⁶

Tabela 11 – Principais Indicadores de Alagoas

Principais Indicadores de Alagoas					
	Expectativa de Vida ao nascer (2015)	Taxa de Mortalidade (2014)	IDH (2014)	PIB (2014) – (R\$ 1.000.000)	PIB <i>per</i> <i>capita</i> (2014)
Brasil	75,4	12,9	0,761	5.778.953	28.5000
Nordeste	72,8	15,5	-	805.099	14.329
Alagoas	71,2 anos	15,3	0,677	40.975	12.335

Fonte: Indicadores Básicos de Alagoas (Adaptado pelo autor)

É evidente que as limitações econômicas e sociais do Estado prejudicam e, por vezes, impedem a exigência de certos tributos municipais. O cenário econômico de qualquer ente federativo reflete-se diretamente nas arrecadações. A atividade financeira do Estado (em sentido amplo), exercida por meio da arrecadação de receitas, tem como principal fonte real a incidência dos tributos sobre as relações da economia, ou seja, quanto melhor a situação econômica, maior será a receita proveniente do recolhimento dos tributos.¹⁷⁷

Vista sucintamente a realidade socioeconômica do estado de Alagoas e de seus municípios, como é composta sua economia e quais os principais indicadores sociais, no item seguinte estudaremos quais as dificuldades enfrentadas pelos municípios no aumento de suas arrecadações.

¹⁷⁴ CARVALHO, Cícero Pérciles de. **Economia Popular**: uma via de modernização de Alagoas. 4. ed. rev. e ampl. Maceió: EDUFAL, 2010. p. 9.

¹⁷⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese dos indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. p. 18.

¹⁷⁶ ALAGOAS (Estado). **Indicadores Básicos de Alagoas**. – Ano 3, n.3. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2017. p. 25, 52, 75, 76, 87.

¹⁷⁷ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 64.

4.2 AS DIFICULDADES FINANCEIRAS ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS NO AUMENTO DE SUAS ARRECADAÇÕES

É de grande importância para a compreensão da dependência financeira municipal em relação às transferências intergovernamentais o estudo das dificuldades enfrentadas pelos municípios no aumento de suas arrecadações, bem como quais são as consequências financeiras que elas trazem nas rendas municipais.

Ao tratar da atuação dos municípios na busca por uma maior arrecadação tributária, Daniel Vieira Marins divide esse procedimento em quatro aspectos: político, técnico, fiscalizatório e legislativo.¹⁷⁸ Na esfera política, as municipalidades têm como principal obstáculo as críticas dos contribuintes quanto ao aumento dos impostos, principalmente em relação ao IPTU. Nesse sentido, por vezes, os contribuintes são contrários à atualização da Planta de Valores do Município,¹⁷⁹ voltando-se contra a administração municipal, que aceita as reivindicações, tendo em vista as repercussões políticas de tal aumento.

Assim, o problema da pouca arrecadação é agravado por este círculo vicioso que mantém a planta de valores desatualizada em prol de finalidades eleitoreiras, enquanto os gastos públicos são cada vez maiores.

No aspecto técnico a dificuldade de arrecadação dos tributos locais é intensificada devido à precária estrutura administrativa municipal. As secretarias municipais responsáveis pela arrecadação não possuem recursos humanos suficientes para efetuar uma melhoria na receita tributária. As limitações avançam ainda para a formação técnica dos profissionais envolvidos. Esses servidores muitas vezes não possuem um conhecimento mínimo para o exercício de suas atividades administrativas. Em conjunto com esses fatores, a implementação das mudanças necessárias para uma melhor arrecadação deve ultrapassar os períodos de mandatos eletivos, cabendo à administração municipal buscar investir em um corpo técnico capacitado e permanente, através de concurso público.¹⁸⁰

¹⁷⁸ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 76-78

¹⁷⁹ Entende-se por Planta de Valores a denominação genérica de uma fórmula de cálculo que possibilita a obtenção dos valores venais de todos os imóveis urbanos de um município a partir da avaliação individual de cada uma dessas propriedades, o que acarreta diretamente no cálculo do valor do IPTU. MOREIRA, Murilo Diniz. **Planta Genérica de Valores: Metodologia**. Dez. 2015. p. 1. Disponível em: <http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/admmun/0022.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.

¹⁸⁰ Nesse sentido, por possuir um corpo técnico mais capacitado e estruturado, realidade muito diferente das demais municipalidades alagoanas, a Prefeitura de Maceió lança anualmente o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), aprovado pela Câmara Municipal de Maceió, que tem como meta recuperar 400 milhões em recursos dos contribuintes inadimplentes. PREFEITURA tenta reaver R\$ 400 milhões em ISS. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 14 abril de 2017. Política. p. A3. A ação é seguida por outros municípios alagoanos, como Arapiraca, que aprovou várias leis municipais, dispondo sobre o mesmo tipo de programa para recuperação fiscal e incentivo dos

Cumprir fixar aqui que ainda existem municipalidades alagoanas que se limitam a cobrar seus impostos por meio de carnês impressos ou por boletos entregues no momento em que se atendem os contribuintes. Há municípios que não possuem sistema informatizado de cobrança e pagamento de tributos e conseqüentemente aperfeiçoam suas Fazendas, sendo preciso, por vezes, que o cidadão pague seu carnê e apresente a administração para dar baixa, num exemplo de total falta de praticidade e atualização tecnológica.

O aspecto fiscalizatório abrange a problemática das municipalidades que, mesmo possuindo um grupo de profissionais capacitados, com formação técnica razoável, carecem de material humano suficiente para a execução das atividades externas. De nada adianta possuir uma equipe interna especializada, se há poucos fiscais para a verificação dos pagamentos dos tributos. Além disso, por ser a atividade fiscalizatória uma tarefa altamente especializada, requerendo conhecimentos jurídicos e contábeis, os profissionais desta área exigem uma remuneração alta para o padrão salarial de muitas prefeituras alagoanas, que se torna ainda maior devido à indisponibilidade de locomoção para o interior do estado por parte desses profissionais. Soma-se a isso a dificuldade prática vivenciada pelas Prefeituras em razão da ausência de um setor jurídico especializado em execução fiscal nas procuradorias, bem como a inexistência de Varas de Fazenda Pública em suas cidades, que possibilitariam uma maior celeridade nos processos de execução fiscal e nas ações de rito ordinário que envolvem a Dívida Ativa de Tributos Municipais, principalmente o IPTU e ISS.

Por último, na esfera legislativa as dificuldades estão associadas à falta de atualização das plantas de valores dos impostos municipais. Corriqueiramente, os valores venais dos imóveis estabelecidos por lei municipal para a cobrança do IPTU estão abaixo dos valores do mercado, o que impede uma maior arrecadação. Nesses casos, muitas municipalidades alagoanas, apesar de possuírem seus CTM (alguns volumosos, por sinal), mantêm os mesmos como verdadeiras peças jurídicas ornamentais, estando desatualizados e, quando não, são meras cópias de outros municípios que possuem realidade social e econômica distinta, fugindo à prática daquele em que se aplica.

No tocante ao distanciamento da norma tributária com a realidade municipal, fato interessante foi constatado após a leitura do CTM de Atalaia, Lei Municipal nº 907, de 21 de dezembro de 2005. O diploma legal com mais de quatrocentos artigos prevê, em seu extenso Anexo III, taxas de cobrança para a licença de funcionamento de centenas de serviços, dentre eles, encontra-se a cobrança para o funcionamento de serviço que execute “limpeza de cascos

e manutenção de navios no porto” (código da atividade 6322-3/03), no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais).¹⁸¹

Como explicar que uma cidade localizada no interior da zona da mata alagoana, sem grandes rios navegáveis, desprovida de porto, instituiu uma taxa para tal serviço? A explicação está na cópia desatenta de um Código Tributário utilizado em outro município, não sabemos qual, com características geográficas bastante distintas da situação encontrada no Município de Atalaia. Evidencia-se aqui a ausência de um debate a respeito do sistema tributário municipal de muitos municípios alagoanos, cujos textos legais destoam da realidade municipal.

Observando-se a estrutura de repartição de competências constitucionais tributárias, conclui-se também que o sistema tributário nacional não favorece a arrecadação municipal por meio dos tributos a ela delegados. O presente trabalho não busca debater qual seria o melhor tributo para a arrecadação municipal, mas no tocante ao ISS, nota-se que a grande maioria das unidades locais de Alagoas possui uma economia voltada majoritariamente para o comércio e serviços; não é à toa que o principal imposto privativo arrecadado pelos municípios é o ISS, como mostrou-se no item 3.3. do capítulo anterior.

Nesse sentido, apesar de o ISS ser o principal imposto municipal, a realidade encontrada nos municípios alagoanos, especialmente nas pequenas cidades do interior do estado, é de localidades com pequeno centro urbano constituído e tímido comércio, presença do poder público como grande empregador e vocação econômica rural.¹⁸²

O ISS, mesmo sendo o mais importante imposto municipal, representa em valores quantitativos tímida fração nas arrecadações municipais, principalmente nas pequenas cidades. Tomando como exemplo as cinco menores cidades de Alagoas (Tabela 12), os valores arrecadados com esse imposto não são capazes de arcar com grandes despesas, nem mesmo um mês de pagamento da folha de pessoal.

¹⁸¹ ATALAIA. Lei municipal nº 907, de 21 de dezembro de 2005. **Diário Oficial Municipal**, Atalaia, 21 dez. 2005. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/index.php?PID=271079&amigavel=1>. Acesso em: 19 abr. 2020.

¹⁸² MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 36.

Tabela 12 – Valor quantitativo que o ISS representa na receita dos cinco menores municípios de Alagoas

Município	População ¹⁸³	Valores em reais (dados em milhares)
Pindoba	2.905	79
Mar Vermelho	3.494	80
Jundiá	4.137	146
Belém	4.284	79
Feliz Deserto	4.779	45

Fonte: IBGE/Siconfi/STN/Meu Município – Elaborado pelo autor.

Observando a folha de pagamento do Município de Feliz Deserto, o valor pago a título de remuneração de pessoal chegou a R\$ 663.007,18 (seiscentos e sessenta e três mil e sete reais e dezoito centavos) em fevereiro de 2021, ou seja, o quantitativo recolhido do ISS em um ano é quase 15 vezes menor que um mês de pagamento salarial daquele município, sendo imprescindível para cumprimento desta obrigação o recebimento das transferências intergovernamentais, em especial o FPM.¹⁸⁴

Paralelo a esse dado temos que a maioria dos municípios de Alagoas possuem um PIB muito baixo, sendo desprovidos de indústrias e grandes empresas. A concentração da riqueza gerada no estado está reunida em algumas grandes cidades: Maceió, Arapiraca, Marechal Deodoro, São Miguel dos Campos, Coruripe, Rio Largo, União dos Palmares, Palmeira dos Índios, Penedo e Delmiro Gouveia. Elas que representam 51,7% da população do Estado (2011), constituem 72,7% do total do PIB alagoano, dos quais 48,2% concentram-se na capital.¹⁸⁵

Curiosamente, observamos que dentre os dez municípios alagoanos com maior participação no PIB do Estado, três deles também ocupam as melhores posições no nosso IDF, ou seja, essas cidades são as menos dependentes das transferências intergovernamentais. Conclui-se então, que geralmente quanto mais consolidada é a economia municipal, maior é sua arrecadação própria e, conseqüentemente menor é sua dependência para com os recursos transferidos (Tabela 13).

¹⁸³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

¹⁸⁴ FELIZ DESERTO. Transparência. **Folha de Pagamento**. Disponível em: <https://www.transparenciafelizdeserto.al.gov.br/gestao-de-pessoal/folha-de-pagamento/busca?mes=Fevereiro&anos=2021>. Acesso em: 10 de mar. 2021.

¹⁸⁵ ALAGOAS (Estado). **Produto Interno Bruto dos Municípios Alagoanos**. Ano 9, n.9. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico, 2014. p. 11.

Tabela 13 – Relação entre os 10 municípios de Alagoas com maiores PIB x Posição IDF

Unidade da Federação e Municípios	Total (R\$ 1.000)	PIB	
		Part. Relativa (%)	Posição do IDF
Alagoas	28.540.303,89	-	-
1° Maceió	13.743.390,95	48,15%	2°
2° Arapiraca	2.173.810,58	7,62%	13°
3° Marechal Deodoro	912.374,78	3,20%	6°
4° São Miguel dos Campos	863.931,65	3,03%	24°
5° Coruripe	827.255,51	2,90%	32°
6° Rio Largo	527.407,39	1,85%	8°
7° União dos Palmares	484.924,65	1,70%	26°
8° Palmeira dos Índios	465.493,83	1,63%	28°
9° Penedo	396.273,26	1,39%	63°
10° Delmiro Gouveia	359.470,50	1,26%	52°

Fonte: IBGE/Seplande-AL

Elaboração: Seplande/Sinc/Diretoria de Estatística e Indicadores (Adaptado)

Forte influencia na economia municipal também exerce o poder público; dados do IBGE demonstram que a presença do Estado como empregador é marcante no cenário local, onde o número de funcionários públicos no âmbito estadual, federal e municipal (Maceió) chega a, respectivamente, 56 mil, 18 mil e 13 mil. Só no funcionalismo municipal de todo o Estado registrou-se crescimento de mais de 50% entre os anos de 2004 a 2009 (de 73 mil para quase 110 mil servidores).¹⁸⁶ Além disso, a Administração Pública tem forte interferência sobre o PIB alagoano, participando com a quantia de R\$ 9.356.242 em 2013.¹⁸⁷

No tocante ao IPTU, esse imposto possui interessante peculiaridade. De acordo com o Censo demográfico realizado em 2010 pelo IBGE, Alagoas possui uma população majoritariamente urbana, com 2.228.091 pessoas residindo em áreas urbanas (73%) e 822.831 pessoas na zona rural (27%).¹⁸⁸ Ocorre que somente a capital Maceió detém uma população superior a 930 mil habitantes em zona urbana, ou seja, quase 100% de seus habitantes. Nesse sentido, se levarmos em conta apenas a população residente nos 101 municípios que compõem

¹⁸⁶ CARVALHO, Cícero Pércles de. **Economia Popular: uma via de modernização de Alagoas**. 4. ed. rev. e ampl. Maceió: EDUFAL, 2010. p.16.

¹⁸⁷ ALAGOAS (Estado). **Anuário Estatístico do Estado de Alagoas**. *Op. Cit.* p. 376.

¹⁸⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_alagoas.pdf. Acesso em: 17 abr. 2020.

o interior do Estado, Alagoas possui mais de 37,5% de sua população interiorana vivendo em áreas rurais (Tabela 14), um percentual bem mais elevado que o total do estado. Além disso, das 102 municipalidades de Alagoas, 41 possuem população rural superior a urbana.¹⁸⁹

Tabela 14 – População Urbana x População Rural de Alagoas

Estado/Município	Pop. Urbana	Pop. Rural	Total
Maceió	931.984	624	932.608
Interior do Estado	1.366.107	822.207	2.188.314
Alagoas	2.298.091	822.831	3.120.922

Fonte: IBGE (Adaptado)

Como já demonstramos no item 3.4 do capítulo anterior, o IPTU não é o mais importante imposto das municipalidades de Alagoas. Dentre outras razões, a constatação acima é justificada pelo fato de essa espécie tributária não ser de valor quantitativo considerável para as finanças municipais. Assim, por possuir pequenos centros urbanos, as cidades não levantam grandes valores de IPTU arrecadado. Aliado a esse fato, existe ainda o apadrinhamento por parte dos políticos, isentando parcela da população local da cobrança do imposto e visando apenas fins eleitoreiros.

Além das considerações acima, muitas municipalidades alagoanas deixam de arrecadar o IPTU por não atentarem aos critérios elencados pelo CTN em seu §1º, do art. 32. O mencionado dispositivo entende por zona urbana a área definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois incisos do citado parágrafo:

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

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três)

quilômetros do imóvel considerado.¹⁹⁰

¹⁸⁹ SIMÕES, Leonardo (Coord.). **Enciclopédia dos Municípios Alagoanos**. Carlos Alberto Pinheiro Mendonça. Maceió: Instituto Arnon de Mello, 2012. p. 488.

¹⁹⁰ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27

Assim, na prática, diversas regiões municipais até hoje são consideradas zonas não urbanas, devido à falta de atenção dos órgãos responsáveis. A título de exemplo, tem-se o Município de São Miguel dos Milagres. Detentor de belas praias, hotéis, pousadas e casas de veraneio localizados em regiões distantes do centro urbano, o município deixa de arrecadar o IPTU desses imóveis, apesar destes possuírem mais de dois requisitos trazidos pelo CTN para o reconhecimento da zona urbana. Desse modo, a possibilidade de grandes hotéis, assim como casas de férias, recolhem apenas o ITR, talvez nem isso, por serem considerados localidades rurais é alta.¹⁹¹

A arrecadação com IPTU no citado município representou em 2018 apenas 3,79% de toda a receita tributária, percentual muito baixo se comparado a municípios com potencial turístico semelhante em Alagoas (Barra de São Miguel e Maragogi), onde o IPTU representa 68,26% (2019) e 19,46% (2019) da receita tributária municipal, respectivamente.¹⁹²

Por sua vez, o ITR, apesar de ser um imposto federal, sofreu modificações no tocante a sua fiscalização e arrecadação. A EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que alterou os arts. 153 e 158 da CF/88, facultou aos municípios optarem por fiscalizar e cobrar o ITR, caso em que teriam direito a 100% da arrecadação do imposto. Mesmo assim, poucos municípios alagoanos optaram por realizar o convênio regulamentado pela Lei Federal nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, e pelo Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008. Até julho de 2014, Alagoas era o 6º Estado brasileiro com menor número de municípios conveniados no ITR.¹⁹³

Desse modo, a maioria das municipalidades alagoanas, por não atentarem aos critérios trazidos pelo CTN, deixam de arrecadar maiores quantias com o IPTU, contentando-se com valores ínfimos de ITR que, mesmo com a celebração de convênios com a União para que todo o valor fiscalizado e arrecadado fique nos cofres municipais, este imposto representa quantia

out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

¹⁹¹ Há uma expectativa de avanço nesse sentido após a assinatura de convênio entre alguns municípios turísticos do litoral norte de Alagoas (São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras, Barra de Santo Antônio e Passo de Camaragibe) e o Governo Estadual. O acordo vai viabilizar de forma conjunta a elaboração do plano diretor dessas cidades, o que pode auxiliar no trabalho das prefeituras para um possível aumento de arrecadação, bem como traçar diretrizes que norteiem o crescimento urbano nas mais diversas áreas. ESTADO e Porto de Pedras firmam convênio para elaboração de Plano Diretor da cidade. **Agência Alagoas**, quarta-feira, 06 de janeiro de 2021. Disponível em: <http://agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/34762-estado-e-porto-de-pedras-firmam-convenio-para-elaboracao-de-plano-diretor-da-cidade>. Acesso em 19 abr. 2021.

¹⁹² MEU MUNICÍPIO. **Perfil do Município**. *Op. Cit.*

¹⁹³ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: imposto sobre a propriedade territorial rural**. Brasília, jul. 2014. p. 1-2. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_itr.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

muito menor que a possivelmente arrecadada com o IPTU,¹⁹⁴ a exemplo do maior município em área de Alagoas, Mata Grande, possuidor de 2.705 imóveis rurais (SNCR).¹⁹⁵

É evidente que em áreas urbanas é possível uma maior arrecadação do IPTU e ISS, haja vista a natureza desses impostos, sendo então prejudicado o recolhimento do ITR. Do mesmo modo, em municípios alagoanos predominantemente rurais a arrecadação do ISS e do IPTU são praticamente inviáveis. A única solução para esse imbróglio está na superação das dificuldades política, técnica, fiscalizatória e legislativa levantadas nesse tópico.

Por fim, buscando preencher a ausência dos recursos próprios ocasionada pelas limitações acima mencionadas, as municipalidades se voltam para as transferências intergovernamentais. Essa situação termina por mitigar a autonomia municipal, tornando este ente federativo pessoa jurídica dependente.¹⁹⁶ Não à toa, em nível nacional, a CNM criou a “Marcha à Brasília em defesa dos municípios”, um movimento municipalista até à Capital Federal que defende, entre outros objetivos “o ‘encontro de contas’ entre governo federal e Municípios, a redução do custeio das máquinas públicas e os recursos financeiros condizentes com as competências estabelecidas pelo pacto federativo”.¹⁹⁷

Do mesmo modo, em um ciclo vicioso, muitos gestores ainda não se voltaram para possíveis instrumentos de cooperação intermunicipais, que podem reduzir despesas e fortalecer a autonomia municipal, além de melhorar os serviços prestados, como será exposto na parte final dessa dissertação.

Na realidade brasileira, as transferências intergovernamentais não são vistas como recursos complementares; na verdade, as dificuldades enfrentadas pelas municipalidades as tornaram dependentes das rendas provindas das transferências obrigatórias (FPM, por exemplo) e das transferências intergovernamentais voluntárias (convênios). Nesse contexto, como é possível estimular aos administradores municipais a enfrentar as dificuldades de arrecadação existentes, de modo a propiciar uma gestão financeira responsável que fortaleça a autonomia municipal?

Após analisar as dificuldades legais e práticas enfrentadas pelas municipalidades no aumento de suas receitas próprias, no próximo tópico serão expostas as limitações e imposições

¹⁹⁴ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 75.

¹⁹⁵ BRASIL. Consulta Pública de Imóveis. **Sistema Nacional de Cadastro Rural**. 2021. Disponível em: <https://sncr.serpro.gov.br/sncr-web/consultaPublica.jsf?windowId=31c>. Acesso em 10 mar. 2021.

¹⁹⁶ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 79.

¹⁹⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **XXIII Marcha à Brasília em defesa dos municípios**. jan. 2021. Disponível em: www.marcha.cnm.org.br. Acesso em: 10 mar. 2021.

causadas pela LRF nas finanças municipais, as exigências estabelecidas ao poder de tributar como requisito para o recebimento das transferências intergovernamentais voluntárias e os limites de gastos com pessoal.

4.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ESTÍMULO AO ESFORÇO FISCAL MUNICIPAL

Esse item se propõe a analisar como a LRF, buscando um maior esforço fiscal municipal, impõe a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de sua competência para que este ente possa receber as chamadas transferências intergovernamentais voluntárias. Além disso, estudaremos os limites de gastos com pessoal também trazidos pela referida Lei Complementar e as consequências para as finanças municipais.

A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, em seu art. 11, *caput* e parágrafo único, trouxe: é vedada a realização de transferências intergovernamentais voluntárias para o ente federativo que não promova a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional, sendo estes requisitos essenciais da responsabilidade fiscal:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.¹⁹⁸

Desse modo, a exigência legal trazida pelo referido diploma busca o exercício efetivo da competência tributária, condicionando como penalidade a impossibilidade de o ente federativo receber recursos federais ou estaduais (no caso dos municípios) e impondo o enfretamento das limitações de ordem política, técnica, legislativa e fiscalizatória, de maneira a tornar a gestão fiscal mais responsável.¹⁹⁹

O parágrafo único do art. 11 da LRF já teve sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal. A ADIN 2238-5 proposta por diversos partidos políticos atacou vários artigos, dentre eles o art. 11. No tocante a este dispositivo utilizou-se como fundamento para a ação proposta a incompatibilidade do mesmo em relação ao art. 160 da Constituição Federal.²⁰⁰

¹⁹⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

¹⁹⁹ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 105.

²⁰⁰ EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. Não-conhecimento. [...] X - Art. 11, parágrafo único: por se tratar de transferências voluntárias, as restrições

Analisando as possíveis interpretações ao texto legal, podem-se extrair dois entendimentos: (a) a norma é inconstitucional e afronta o livre exercício da competência tributária e (b) a norma é constitucional e apenas regula as relações entre os entes federativos, não havendo afronta ao livre exercício da competência tributária.

Os defensores da primeira corrente interpretativa argumentaram que o termo “todos os impostos” já demonstrava uma intromissão da norma na competência tributária dos entes federativos. O texto constitucional, por sua vez, em seu art. 145 diz que poderão os entes da federação instituir seus tributos. Vejamos:

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

I – impostos;

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

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.²⁰¹ (Destacamos)

Assim, para os adeptos dessa corrente, o termo “poderão” garante à unidade federativa o livre exercício de sua competência tributária. Desse modo, este mandado constitucional, hierarquicamente superior à norma infraconstitucional (LRF) não pode ser contrariado. A expressão utilizada pela Lei Complementar 101/2000 “instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos” era considerada uma afronta ao texto constitucional, não podendo compelir um ente federativo a exaurir suas competências tributárias, prevalecendo a vontade política do poder tributante e a faculdade discricionária de agir.

A segunda corrente defendia a constitucionalidade do art. 11 por entender que o dispositivo não pode ser interpretado de forma isolada. Inicialmente, o citado dispositivo

impostas aos entes beneficiários que se revelem negligentes na instituição, previsão e arrecadação de seus próprios tributos não são incompatíveis com o art. 160 da Constituição Federal. [...] Medida cautelar deferida. Medida Provisória nº 1.980-22/2000. Ação prejudicada. XXVIII - Arts. 3º, I, e 4º: diploma normativo reeditado, sem que houvesse pedido de aditamento da petição inicial após as novas edições. Ação prejudicada, nesta parte. (ADI 2238 MC, Relator (a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 9 de agosto de 2007. Publicado em 12 de setembro de 2008). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, Tribunal Pleno. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 09 de agosto de 2007. **Diário Oficial da União**, 12 set. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346408>. Acesso em: 25 mar. 2020.

²⁰¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 107/2020, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

pretende estabelecer parâmetros para alcançar-se uma gestão fiscal responsável. A obrigação de o poder tributante instituir todos os impostos de sua competência visa à concretização desse Poder outorgado ao ente federativo pela Constituição. Muitas vezes essa competência é posta de lado para alimentar apenas interesses particulares, como já foi demonstrado ao longo dessa dissertação.

Além disso, é importante diferenciar o que traz o parágrafo único do art. 11 da LRF no tocante às transferências voluntárias e o que rege a CF/88 em seu art. 160 quando se refere às transferências obrigatórias, não se confundindo transferência voluntária com a obrigatória prevista na Constituição, como já expomos no item 2.5. do capítulo 2.

Não está aqui se falando em obrigar o ente federativo a instituir seus impostos. Até por que a norma infraconstitucional não tem poder de, por exemplo, forçar o Prefeito a elaborar e enviar projeto à Câmara de Vereadores para a instituição de determinado tributo, ou até mesmo vincular a Câmara de Vereadores a aprovar tal projeto. O que se preza é o exercício pleno do poder de tributar para que se possa alcançar uma melhor gestão fiscal.²⁰²

No julgamento da ADIN 2238-5, o STF acompanhou este último entendimento, segundo o qual, “por se tratar de transferências voluntárias, as restrições impostas aos entes beneficiários que se revelem negligentes na instituição, previsão e arrecadação de seus próprios tributos não são incompatíveis com o art. 160 da Constituição Federal”.²⁰³

Assim, na busca pela comprovação do preenchimento dos requisitos exigidos pela Lei Complementar Federal, as municipalidades levantaram questionamentos a respeito do que seria efetivamente necessário para tal. Nesse sentido, a STN publicou a Instrução Normativa nº 1, de 4 de maio de 2001, que disciplinou o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, previstas na Lei Complementar Federal e instituiu o Cadastro Único dessas exigências (CAUC). Em seu art. 2º, parágrafo único, a instrução normativa trouxe que o ente da Federação beneficiário do convênio poderia comprovar a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de sua competência constitucional mediante apresentação dos balancetes contábeis dos exercícios anteriores, da proposta orçamentária para o exercício seguinte, caso ainda não iniciado, ou, ainda, da Lei Orçamentária, se já aprovada.²⁰⁴

²⁰² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. *Op. Cit.* p. 460.

²⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, Tribunal Pleno. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 09 de agosto de 2007. **Diário Oficial da União**, 12 set. 2008.

²⁰⁴ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 1, de 4 de maio de 2001. Disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, constantes da Lei Complementar nº 101/2000, institui o Cadastro Único dessas exigências (CAUC) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 maio 2001.

Posteriormente, a STN aprovou novas instruções normativas, até a recente, datada de 7 de janeiro de 2021, dispondo em seu art. 11, inciso XI, que o “exercício da Plena Competência Tributária, nos termos do art. 11, parágrafo único da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data-limite para envio da declaração do exercício subsequente;”.²⁰⁵

Apesar disso, como já foi demonstrado, na prática as municipalidades deparam com impedimentos de cunho político que atrapalham a busca por uma melhor gestão fiscal. No que se refere ao IPTU, as dificuldades de arrecadação e atualização da Planta Genérica de Valores dos imóveis derivam de uma série de grupos. Além da própria população discordar dos eventuais aumentos, muitas vezes ocorre a judicialização dessa medida, motivada pelo Ministério Público ou até por partidos políticos.²⁰⁶

O projeto de Lei Complementar nº 108/2011 previa a alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal criando regra que obrigaria o uso e atualização da planta genérica de valores para fins de apuração do valor venal de imóveis urbanos. Mesmo tendo sido arquivada em 2015 pela Câmara dos Deputados, achamos importante trazer a redação do proposto projeto:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

§ 1º É obrigatória a instituição e o uso de planta genérica de valores, para fins de apuração do valor venal de imóveis urbano, para todo município com população acima de 20.000 (vinte mil habitantes);

§ 2º Os Municípios deverão atualizar suas respectivas plantas genéricas de valores, de modo a ajustá-las ao valor real de mercado do imóvel e de seus respectivos direitos, no mínimo:

I - a cada 4 (quatro) anos, para os municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

II - a cada 6 (seis) anos para os municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

III - a cada 8 (oito) anos para os municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

§ 3º É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto neste artigo.²⁰⁷

²⁰⁵ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 3, de 07 de janeiro de 2021. Disciplina a captação de dados em cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União e o fornecimento de informações acerca do cumprimento de requisitos fiscais por estados, Distrito Federal e municípios, seus órgãos e entidades, e organizações da sociedade civil pelo Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais - Cauc. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-7-de-janeiro-de-2021-298106843>. Acesso em: 21 mar. 2021.

²⁰⁶ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 106.

²⁰⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 108/2011. Acrescenta parágrafos ao artigo 11º, da Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 out. 2011. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=939337&filename=PLP+108/2011. Acesso em: 21 abr. 2020.

Percebe-se que a intenção da proposta arquivada era criar mecanismos eficientes para a melhoria da gestão fiscal, principalmente nos aspectos político e legislativo. Ao estabelecer a obrigatoriedade da instituição, uso e revisão periódica da Planta Genérica de Valores, o projeto buscava fixar instrumento capaz de compelir os governos a alcançarem uma gestão fiscal responsável.²⁰⁸

É inegável a importância das transferências intergovernamentais voluntárias para as municipalidades. Porém, não é legítimo que os municípios se eximam de exercer sua competência tributária ao tempo em que afirmam não possuírem recursos suficientes para darem cumprimento as obrigações trazidas pelo Texto Constitucional.²⁰⁹

No âmbito estadual, analisando a relevância dos recursos voluntários, temos que em Alagoas ainda há 13 município que não recebem tais ajudas. A explicação para o não-recebimento está na ausência do preenchimento dos requisitos trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como nas instruções normativas da STN.²¹⁰

Aliada a esse contexto, há limitação fixada pela mesma Lei Complementar no tocante ao teto de gastos com pessoal. O art. 169 da CF/88, traz: “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”, ou seja, cada ente público só pode comprometer seu orçamento dentro dos limites percentuais fixados pela Lei Complementar.

A ideia de estabelecer limites à contratação para as despesas com pessoal busca definir o tamanho da máquina pública; nela, o Estado deve gastar o mínimo possível com a manutenção do erário, e principal gasto é com as despesas de pessoal. Basile Christopoulos alerta precisamente que “em muitos municípios o pagamento da remuneração dos servidores é fundamental na manutenção da economia local, e nem sempre é verdadeira a expressão: diminuição do gasto com pessoal gera desenvolvimento econômico”, realidade onde se enquadram muitos municípios alagoanos.²¹¹

De acordo com a definição trazida pela LRF em seu art. 18, *caput*, entende-se como despesa total com pessoal:

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens

²⁰⁸ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. *Op. Cit.* p. 108.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ MEU MUNICÍPIO. **Perfil do Município**. *Op. Cit.*

²¹¹ CHRISTOPOULOS, Basile George Campos. **Despesa Pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. p. 99.

pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.²¹²

Nesse sentido, a mencionada Lei Complementar impõe aos municípios limite percentual de contratação de pessoal no montante de 60%. O art. 19 do diploma legal dispõe que, para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% do percentual da receita corrente líquida.²¹³

Analisando-se a situação dos municípios alagoanos, coletamos dados da Secretaria do Tesouro Nacional e chegamos à conclusão de que apenas 24 municipalidades não ultrapassam o limite de gastos com pessoal, ou seja, os outros 78 municípios alagoanos excedem os 60% da receita corrente líquida com as despesas de pessoal (ANEXO II). A situação não é muito diferente em nível nacional, observando-se o limite de gastos das capitais estaduais, além da capital alagoana, outras 10 capitais ultrapassam o percentual fixado pela LRF.²¹⁴

Preocupado com os casos em que os entes federativos ultrapassem os limites estipulados no art. 19 da LRF, o legislador estabeleceu no art. 22, parágrafo único, que, caso a despesa com pessoal exceda 95% (noventa e cinco por cento) dos limites fixados no art. 20 para os órgãos e Poder das instâncias federal, estadual e municipal, a respectiva unidade que cometer esse excesso ficará proibida de (I) conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; (II) criar cargo, emprego ou função; (III) alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (IV) prover cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; (V) contratar hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.²¹⁵

A Lei Complementar Federal prevê em seu art. 23, §§1º e 2º, assim como a CF/88 (art. 169, §3º), as medidas a serem tomadas caso o limite seja ultrapassado. No texto infraconstitucional, o objetivo almejado pela legislação poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos, sendo facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga

²¹² BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, *Op. Cit.*

²¹³ *Ibidem.*

²¹⁴ MACEIÓ ultrapassa limite de gastos. **Gazeta de Alagoas**. Maceió: 05-06 de nov. 2016. Economia. p. A18.

²¹⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, *Op. Cit.*

horária.²¹⁶ Já o texto fundamental dispõe que para o cumprimento dos limites estabelecidos durante o prazo fixado na LRF, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios reduzirão em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerarão os servidores não estáveis.²¹⁷

Se mesmo com essas medidas o limite for ultrapassado, a LRF impõe também sanções ao ente que o violar, ou seja, quando as despesas com pessoal exceder os 100% do estabelecido. Assim, se o Poder ou Órgão ultrapassar os limites definidos para os gastos com pessoal, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. E, não sendo alcançada a redução no prazo estabelecido, enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá (I) receber transferências voluntárias; (II) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (III) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal, na forma do art. 23, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal.²¹⁸

É preciso considerar os avanços trazidos pela Lei Complementar Federal. O diploma legal estudado trouxe muitas conquistas na busca pelo equilíbrio fiscal e um maior esforço fiscal dos municípios para o aumento de suas arrecadações próprias. Sabemos que as obrigações constitucionais repassadas aos municípios sobrecarregaram as finanças, necessitando assim a municipalidade de mais recursos. O federalismo fiscal almeja nivelar as contas municipais com o repasse de recursos, porém a dependência financeira em relação às transferências intergovernamentais termina por enfraquecer a autonomia municipal.

As dificuldades de ordem política, técnica, fiscalizatória e legislativa fizeram com que os municípios alagoanos buscassem uma ligação direta com a União, com o fim da liberação de recursos para cumprimento de suas necessidades. No caso específico das municipalidades, a utilização frequente das transferências intergovernamentais voluntárias fragiliza as políticas públicas locais, que passam a serem organizadas pelo poder central e impostas às outras unidades.²¹⁹

O cenário atual parece-nos ter criado uma situação de comodismo por parte das municipalidades que poderá comprometer o eixo financeiro constitucional. A superação dos obstáculos político, técnico, fiscalizatório e legislativo, aliada às modificações nas legislações

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil...** *Op. Cit.*

²¹⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, *Op. Cit.*

²¹⁹ MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais.** *Op. Cit.* p. 82

federais, demonstra ser o caminho para a melhor gestão fiscal que fortaleça a autonomia municipal.

Enquanto essas dificuldades não são vencidas, para além da utilização do clássico ensinamento de Domingos Jaguaribe (1847-1926), onde este ensina que “a base de toda a sciencia financeira é colher tres e gastar dous. E as necessidades do Estado, como as do individuo, devem regular-se pelos recursos de sua economia”,²²⁰ deve os municípios buscar também explorar os instrumentos de cooperação previstos em nosso ordenamento jurídico, mais especificamente os Consórcios Públicos, ferramentas que vem ganhando força na seara local como será demonstrado a seguir.

²²⁰ JAGUARIBE, Domingos. **O Município e a República**. São Paulo: J.B. Endrizzi & C. Bibliotheca Brasileira, 1897. p. 29. (Redação original).

5. O CONSÓRCIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO E MELHORIA DAS CONTAS MUNICIPAIS

5.1 INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO BRASIL

No cenário nacional brasileiro, a primeira tentativa de fortalecimento da cooperação entre os entes federativos municipais se deu apenas 48 anos após a instituição do regime federativo no Brasil.

A Constituição Brasileira de 1937, outorgada pelo Regime Ditatorial Vargasista, trouxe, por meio do art. 29, que os municípios brasileiros de uma mesma região poderiam “agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns”, onde o agrupamento constituído seria dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins, possibilitando assim a criação de consórcios públicos no âmbito municipal. Coube ainda aos estados regularem as condições em que tais agrupamentos poderiam constituir-se, bem como a forma de sua administração.²²¹

Apesar do relevante avanço trazido pela Carta Política do Estado Novo, a Constituição seguinte, de 1946, não previu tal perspectiva, mesmo sendo considerada por muitos a mais municipalista até então.²²²

Contraditoriamente, foi outra Lei Fundamental Ditatorial que indicou novamente um mecanismo de cooperação intermunicipal. A Constituição de 1967, em seu art. 16, § 4º, preceituou que os municípios poderiam, para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, celebrar convênios que dependiam da aprovação das respectivas Câmaras Municipais para sua execução.²²³ Porém, nota-se que o Texto Constitucional Militar optou por outra ferramenta de cooperação, o convênio, e não pelos consórcios públicos, instrumentos distintos, mas que na época eram muitas vezes tratados como sinônimos.

No âmbito alagoano, surpreendentemente, a primeira previsão de um instrumento de cooperação foi estabelecida pela Constituição Estadual de 1891, muito antes da disposição Federal. O §10, do art. 110, instituiu que caberia ao Conselho [Câmara] Municipal autorizar [o município] a celebrar com outros municípios ajustes, convenções e contratos de interesse municipal, administrativo e fiscal.²²⁴

²²¹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 05 out. 2020.

²²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. *Op. Cit.* p. 72.

²²³ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 05 nov. 2019.

²²⁴ FREIRE, Felisberto. **As Constituições dos Estados e a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. p. 437-454. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227306>. Acesso em: 05 nov. 2020.

Buscando regulamentar o mencionado dispositivo, porém sem inovação legislativa, o §10, do art. 13, da Lei Estadual nº 8, de 13 de maio de 1892, organizou os municípios do Estado, mas trouxe a igual redação do dispositivo constitucional.²²⁵

É preciso mencionar que até 1988, quase todos os estados brasileiros – exceto o Rio Grande do Sul, não permitiam a elaboração de leis orgânicas pelas municipalidades. Eram, portanto, leis ordinárias estaduais que disciplinavam a organização de todos os entes locais daquela unidade da federação.²²⁶

Somente em 1935, já sob um novo regime político, a Constituição Alagoana daquele ano, mesmo sem existir previsão em âmbito constitucional federal, em seu art. 106, parágrafo único, estabeleceu que seriam fixadas normas reguladoras de cooperação dos Municípios entre si, naquilo que respeite aos seus interesses comuns.²²⁷ Na esfera infraconstitucional local, a Lei nº 1.240, de 17 de dezembro de 1935, que fixou a organização municipal, previu que dois ou mais municípios vizinhos poderiam reunir-se celebrando ajustes, convenções ou contratos, para realizar serviços que lhes interessassem (art. 63).²²⁸

Por sua vez, a Constituição Caeté de 1947, por meio do art. 88, parágrafo único, firmou que as normas de cooperação dos municípios entre si, para fins de interesse comum, seriam definidas pela Lei de Organização Municipal.²²⁹

Nesse passo, a Lei Estadual nº 1.724, de 02 de setembro de 1953 – dá Organização dos Municípios – apresentou ponto dedicado a “união dos municípios” (Capítulo IV), onde o art. 22, em redação precisa, assim dispunha sobre a possibilidade de consórcio público intermunicipal:

Os municípios da mesma região, pelo voto de dois terços dos membros componentes das respectivas Câmaras, poderão agrupar-se, constituindo-se em pessoa jurídica, para instalação, exploração e administração de serviços comuns.
Parágrafo Único – O processo de agrupamento será regulado em lei especial.²³⁰

A redação de 1953 trouxe interessante possibilidade quanto aos Consórcios Públicos. A previsão de criação de pessoa jurídica para a instalação, exploração e administração dos serviços de interesse comum foi previsão pioneira até então. Pela primeira vez um diploma estadual estabeleceu

²²⁵ ALAGOAS (Estado). **Leis e Decretos promulgados em 1892**. Lei nº 8, de 13 de maio de 1892. Maceió: Lithographia Trigueiros, 1908. p. 28-29.

²²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19ª ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 74.

²²⁷ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1935. p. 21.

²²⁸ ALAGOAS (Estado). **Leis e Decretos de 1935**. Maceió: Imprensa Oficial, 1936. p. 353.

²²⁹ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1947. p. 24.

²³⁰ ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 1.724, de 2 de setembro de 1953: dá organização dos Municípios**, 1953. p. 6. Disponível em: <http://www.gabinetcivil.al.gov.br/legislacao>. Acesso em: 05 out. 2020.

que seria criada pessoa jurídica diversa daquelas que participavam do instrumento de cooperação formado.

Finalmente, no Governo Militar, a Constituição outorgada de 1967, previu que para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, poderiam o Estado e os municípios, ou estes entre si, celebrar convênios, cuja execução dependerá de aprovação das respectivas câmaras municipais (art. 115).²³¹

O Texto Constitucional de 1969, EC de 15 de dezembro do citado ano, não dispôs sobre mecanismos de cooperação.²³² Por outro lado a Lei nº 3.068, de 13 de maio de 1970, que organizou os municípios, em seu art. 57, abriu a possibilidade destes, para realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênios com o Estado, a União, ou Entidades particulares e, através de consórcios ou autarquias, com outros municípios, realizarem a cooperação.²³³ Nota-se que o legislador estadual optou por estabelecer mais de uma ferramenta de cooperação, não fazendo opção por apenas uma delas.

A Carta Política Caeté de 1989, por opção dos constituintes decorrentes, não estabeleceu a possibilidade de ferramentas de cooperação entre os municípios. Percebe-se uma latente falta de atenção no texto mais recente da Constituição de Alagoas, uma vez que a Carta Federal de 1988 previu tal possibilidade, como será abordado mais adiante.²³⁴

5.2 O CONSÓRCIO PÚBLICO NO MODELO FEDERAL BRASILEIRO

A criação do modelo federal brasileiro, advento de Golpe Militar em 1889, estabeleceu um sistema com características peculiares, principalmente em sua formação. A inspiração no modelo norte-americano, que tanto entusiasmou os líderes do movimento republicano brasileiro, esbarrou nos vícios políticos e administrativos que resistiram ao tempo.

O federalismo brasileiro conservou as máculas que tornavam desiguais as unidades políticas nacionais, não sendo de grande propagação o movimento centrífugo que almejou dividir competências e recursos.²³⁵

²³¹ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1967. p. 15.

²³² ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas: Emenda Constitucional de 15 de dezembro de 1969**. Maceió: Imprensa Oficial, 1969.

²³³ ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 3.068, de 13 de maio de 1970**: dispõe sobre a organização dos Municípios, 1970. p. 14. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 05 nov. 2020.

²³⁴ ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas, 1989**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Atualizada até a emenda nº 38/2010. Coord. de Maria de Fátima Medeiros Tavares – 3. ed. rev. e ampl. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2013.

²³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos** (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17. 01.2007). Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2009. p. 3

Nesse passo, as oscilações políticas que o ordenamento jurídico pátrio passou, culminou na atual CF/88. A nova dinâmica trazida pela Carta Política atual, que inaugurou a autonomia municipal, elevando os governos locais ao *status* de ente federativo, também aumentou a complexidade das relações interfederativas, rompendo-se assim com o entrelaçamento e coordenação entre os níveis de governo.²³⁶

A mudança de categoria do município no contexto federativo brasileiro, aumentou também as atribuições constitucionais agora previstas. Nesse cenário, a falta de recursos já explicada ao longo dessa dissertação, faz com que, para além de exigências por reformas, busque-se possibilidades que proporcionem uma melhor execução dos mandamentos da CF/88.

Assim, não há dúvidas de que os mecanismos de cooperação, mais precisamente os consórcios intermunicipais, se mostram como interessantes ferramentas para se alcançar as finalidades estatais, bem como relevantes instrumentos que auxiliam na superação das desigualdades existentes no federalismo brasileiro.

Previsto no art. 241 da CF/88, o consórcio público é um dos instrumentos de cooperação entre os entes federativos. Nele, União, estados, Distrito Federal e municípios, poderão unirem-se para a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.²³⁷

No plano infraconstitucional, o consórcio público teve suas normas gerais estabelecidas pela Lei nº 11.107/2005. Por sua vez, cuidou o Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, em regulamentar o respectivo diploma. É nesse último ato do Executivo Federal que está o conceito de consórcio público (art. 2º, I):

[Consórcio Público é] a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação [...] para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.²³⁸

Esse marco regulatório, que trouxe mais segurança institucional ao federalismo cooperativo brasileiro no nível municipal, é, conforme será demonstrado, importante para a grande maioria das municipalidades brasileiras, especialmente para aqueles de pequeno porte e

²³⁶ BRITO, Eder. Consórcios Intermunicipais no Federalismo Brasileiro: Coordenação, Colaboração e a nova governança pública. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense. BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 11-12.

²³⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em 16 nov. 2020.

²³⁸ BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 16 nov. de 2020.

com poucos recursos, que precisam unir-se traçando ações conjuntas almejando a diminuição de custos, aumento da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos.²³⁹

Como se nota, a legislação infraconstitucional brasileira, pós-Constituição de 1988, envolvendo o tema consórcio público é bastante recente. Apesar dos instrumentos de cooperação possuírem origem que remota ao final do Império e início da República, somente com os atuais diplomas legais foi que o consórcio público ganhou notoriedade entre os administradores, é o que será demonstrado a seguir.

5.3 PANORAMA DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL NO BRASIL

De acordo com um levantamento feito pela CNM em 2018, o consórcio público intermunicipal mais antigo que se tem conhecimento e que ainda está em funcionamento foi instituído na década de 1970. Esse estudo técnico mapeou os consórcios existentes no país apresentando que, dos 5.570 municípios, 4.081 participavam de pelo menos um consórcio público. Além disso, no cenário nacional, existiam até aquela data 491 consórcios públicos em atividade.²⁴⁰

No panorama apresentado, identificou-se os consórcios públicos atuais e suas informações básicas: constituição, formação e finalidades. Dentre as diversas conclusões, merecem destaque algumas delas:

- a) O número expressivo de municípios que hoje participam de consórcios públicos: 73% participa de pelo menos um;
- b) Os maiores percentuais de municípios que participam de consórcios públicos estão localizados nas regiões Sul e Sudeste do país: Sul (94%), Sudeste (91%), Centro-Oeste (75%), Nordeste (53%) e Norte (34%);
- c) Quatro estados não possuem nenhum município consorciado: Amazonas, Rondônia, Amapá e Piauí;
- d) A maioria dos municípios que participam de consórcios públicos são de pequeno porte (menos de 50 mil habitantes) – 3.599 (88%);
- e) Grande parte dos municípios participam de apenas um consórcio: 1.863;

²³⁹ BRITO, Eder. Consórcios Intermunicipais no Federalismo Brasileiro: Coordenação, Colaboração e a nova governança pública. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense. BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 11-12.

²⁴⁰ HENRICHES, Joanni Aparecida. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Confederação Nacional dos Municípios, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acesso em: 16 nov. 2020.

- f) Treze consórcios abrangem mais de um estado, um deles englobando municípios de sete unidades da federação: AC, BA, PB, PR, RS, SC e SP;
- g) O maior consórcio em área está situado no Paraná, com uma área de 198.254,55m², sendo integrado por 397 municípios;
- h) A década em que mais se criou consórcios públicos foi a de 2010: 178 dos 491 existentes; e o ano foi 2013: 47 consórcios;
- i) A grande maioria dos consórcios são criados para a área da saúde: 274 deles;

Observadas esses relevantes dados, constata-se que o consórcio público possui hoje expressiva contribuição na gestão pública municipal, firmando-se como alternativa efetiva para o enfrentamento e superação de dificuldades administrativas que, sozinhas, as municipalidades não alcançariam.

Além disso, essa ferramenta associativa possui grande potencial para responder ao desequilíbrio do pacto federativo nacional, onde a desigualdade de porte e autonomia – principalmente financeira – entre os entes federativos, em destaque os municípios, é representada por uma dependência crônica em relação aos estados e a União.²⁴¹

No cenário nacional, verifica-se também que o rol de objetivos (ou finalidades) de atuação que um consórcio público pode ser o mais amplo possível. O art. 3º do Decreto nº 6.017/2017, preceitua que os objetivos do consórcio público serão determinados pelo entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os por ele enumerados; ou seja, o rol apresentado é exemplificativo e não taxativo.²⁴²

A CNM ao analisar as finalidades de um consórcio público: específicas ou multifinalidades, entende que mostra-se mais vantajoso a criação de um consórcio com finalidades amplas, justificando que a possibilidade de adoção de outros caminhos em momentos futuros pode atravessar ritos burocráticos para alterar o protocolo de intenções e ratificá-lo novamente. Além disso, os municípios consorciados poderão se consorciar em relação a alguns ou todos objetivos, o que permite flexibilização.²⁴³

Apesar das pontuais defesas, se faz necessário observar também que existem dificuldades operacionais em consórcios públicos de diversificada e ampla finalidade.

²⁴¹ BRITO, Eder. Consórcios Intermunicipais no Federalismo Brasileiro: Coordenação, Colaboração e a nova governança pública. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense. BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 20.

²⁴² BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 16 nov. de 2020.

²⁴³ CONFEDERAÇÃO Nacional dos Municípios – CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública** – Brasília: CNM, 2016. p.43.

Objetivos dos mais genéricos terminam por ter tão somente um viés de discricionariedade para os gestores, que no fim apenas se detêm a poucas finalidades, ou então desempenhando mal as tantas quantas finalidades se propuseram.

Salienta-se que a melhor solução é que o consórcio público limite-se a uma ou poucas outras finalidades, para que possa com mais qualidade desempenhar as funções. Tal observação pode ser respaldada através dos próprios dados da CNM, onde a maioria dos consórcios públicos são finalitários, ou seja, atuam apenas em uma área, 56%.²⁴⁴

Nesse contexto, a criação de um consórcio público intermunicipal, seja ele com objetivo singular ou plúrimo, apresenta uma série de vantagens para os entes federativos consorciados. Como importante instrumento de cooperação e gestão intergovernamental, o consórcio público fortalece os entes com pequena capacidade administrativa e financeira, ou seja, os menores municípios possuidores de problemas estruturais intrínsecos a região onde estão inseridos. Assim, apesar de existirem muitas outras, aqui merece destaque as seguintes vantagens ocasionadas pelo consórcio público, que assim classificamos:²⁴⁵

- Político-administrativo: a) fortalece a autonomia do município e a democracia, descentralizando as ações de governo; b) melhora o relacionamento das prefeituras com outras esferas de governo, possibilitando que os recursos cheguem mais rápida e facilmente; c) dá peso político regional para as demandas locais; d) cria mecanismos eficientes para uma gestão pública menos suscetível a disputas político-partidárias e menor.

- Gerencial: a) cria comprometimento com a implantação das políticas; b) resolve problemas regionais sem se limitar às fronteiras administrativas; c) dá agilidade à administração municipal, aumentando sua capacidade de realização; d) ajuda as prefeituras menores, que assim podem receber apoio das prefeituras que dispõem de melhor infraestrutura; e) permite a realização de ações inacessíveis a um único município.

- Financeiro: a) ajuda na economia de recursos; b) valoriza os poucos recursos de que dispõe cada município; c) possibilita a diminuição das desigualdades regionais e a baixa capacidade de arrecadação tributária do município; d) cria novos fluxos de recursos para o Município, diminuindo sua dependência das transferências do FPM; e) ajuda o município a superar sua incapacidade de investimento público; f) viabiliza obras de grande porte e serviços de alto custo, que não são acessíveis à maioria das localidades; g) promove a constituição de

²⁴⁴ HENRICHES, Joanni Aparecida. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Confederação Nacional dos Municípios, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acesso em: 16 nov. 2020. p.33.

²⁴⁵ CONFEDERAÇÃO Nacional dos Municípios – CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública** – Brasília: CNM, 2016. p.35-37.

aparatos institucionais competentes, com capacidade técnica e de recursos; h) possibilita a realização de convênio por parte do consórcio, sem que os consorciados estejam em situação de regularidade junto ao CAUC;²⁴⁶

Merece destaque as vantagens inerentes aos consórcios públicos envolvendo pequenos municípios. Fábio Lins precisamente destaca como uma das principais circunstâncias onde se recomenda a criação desse instrumento de cooperação a existência de entes federativos de pequeno porte. Para o autor, esses entes federativos, normalmente municípios, não possuem estrutura administrativa adequada e muito menos boa condição financeira, como demonstrouse aqui. Assim, a alternativa de união dessas unidades locais, em uma soma de esforços e recursos, cria um ambiente favorável para a resolução de questões inalcançáveis por um somente.²⁴⁷

Além disso, no que se refere aos procedimentos licitatórios e a aquisição de produtos ou bens a preços mais vantajosos a administração pública municipal, com compras sendo feitas em maior escala, um procedimento licitatório feito para a compra de medicamentos, por exemplo, de 10 (dez) ou mais municípios, atrairia um número maior de participantes e faria o preço dos produtos baixarem significativamente, o que se estende para as mais variadas aquisições (equipamentos de alto custo, serviços, entre outros).²⁴⁸

O argumento de cunho econômico e eficiência no uso dos recursos públicos, fundado principalmente no ganho de escala, é sobretudo verificado como alternativa para as quedas de repasses obrigatórios, visando primordialmente superar as carências gerenciais e financeiras em nível local.²⁴⁹

Por outro lado, apesar das inúmeras vantagens, há ainda as dificuldades constatadas desde as tratativas para criação de um consórcio público, assim como as existentes após a formalização e atividade do mesmo.

²⁴⁶ Até a Lei nº 13.821, de 3 de maio de 2019 era vedada a celebração de convênio caso existisse alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados (§1º do art. 39 do Dec. 6.017/2007), redação esta modificada pelo Decreto nº 10.243/2020). BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 de abril de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

²⁴⁷ CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. Consórcios públicos e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, p.25-39, jul./set. 2013. p.32.

²⁴⁸ CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. Consórcios públicos e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, p.25-39, jul./set. 2013. p.33.

²⁴⁹ GRIM. Eduardo José. Federalismo, Governança e Cooperação Intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. In: CARNEIRO, José Mario Brasileiro. BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 43.

Em relação as tratativas, do ponto de vista procedimental, a criação de um consórcio requer uma série de passos e consensos para que este seja formalizado. Assim, o perfil contemporâneo da Administração Pública exige atividades e procedimentos negociais que alcancem a conciliação e a compatibilização de todos os interesses em prol de uma causa comum, ou seja, uma Administração Pública Consensual.²⁵⁰

Nesse sentido, as relações Administração Pública-Administração Pública receberam forte impulso através de instrumentos cooperativos, como o consórcio público, onde as competências administrativas passam a ser partilhadas, exigindo eficiência e articulação maior para a obtenção de um mútuo desenvolvimento dos envolvidos e áreas afins.²⁵¹

Apesar do entendimento doutrinário, nem sempre a Administração Pública Consensual teve espaço na gestão pública brasileira, principalmente quando se analisa o âmbito municipal. Como bem apresenta Andreas Krell, antes da Lei nº 11.105/05, as razões para o insucesso de muitos dos consórcios eram justificadas em:

[...] mudanças de mandato do poder executivo, a falta de interesse, de recursos, de apoio do governo estadual, de empenho para se articular com entidades técnicas e empresas privadas, e também a falta de entrosamento do consórcio com a própria máquina administrativa das prefeituras integrantes.²⁵²

Mesmo com o advento da atual legislação, sabe-se que muitas dessas dificuldades ainda permanecem, principalmente em estados onde existem rivalidades políticas e disputas por aumento de poder, como em Alagoas, onde os clãs políticos buscam a cada eleição ampliar os territórios conquistados, o que acaba por criar rivalidades entre administradores de municípios circunvizinhos e mitigar a formação de um consórcio público.²⁵³

Por ser um ato de vontade política, a figura do consórcio público é uma faculdade, onde para sua constituição exige-se uma forte e coesa articulação diplomática que alinhe os objetivos a serem almejados pelo conjunto. Nesse cenário, existem fatores que favorecem e outros que dificultam a criação de um consórcio público intermunicipal,²⁵⁴ onde aqui destacam-se:

²⁵⁰ MEDAUAR, Odete. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p.30.

²⁵¹ MEDAUAR, Odete. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p.34.

²⁵² KRELL, Andreas. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempo de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.129.

²⁵³ EM ALAGOAS, clãs da política tentam renovação para se manterem nas prefeituras. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/09/1817154-em-alagoas-clas-da-politica-tentam-renovacao-para-se-mantenerem-nas-prefeituras.shtml>. Acesso em: 20 nov. 2020.

²⁵⁴ CONFEDERAÇÃO Nacional dos Municípios – CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública – Brasília: CNM, 2016. p.32-33.**

a) Favorecem a formação de um consórcio público: a existência de uma identidade regional entre os municípios que farão parte do consórcio, o que impulsionará a atuação conjugada; a formação da lideranças políticas regionais que atuarão para produzir alianças intermunicipais, mesmo com a existência de contextos adversos; realidades que envolvem problemas comuns que atingem vários municípios, de modo que a cooperação é uma vantagem para todos; apoio dos governos federal e estadual para a indução de criação e manutenção de consórcios públicos intermunicipais, buscando reduzir as rivalidades e incerteza dos prefeitos; e, a existência de marcos legais que tornem atrativa e estável a cooperação intermunicipal.

b) Do mesmo modo, em sentido contrário, são fatores que dificultam a criação de um consórcio público intermunicipal: ausência de uma identidade regional; comportamento individualista dos gestores municipais, contrários a Administração Pública Consensual; desavenças político-partidárias entre os prefeitos ou destes com os governadores e o presidente; falta de incentivo por parte de outros níveis de governo, o que dificulta o conhecimento e esclarecimento sobre as vantagens de um consórcio público intermunicipal; e, o engessamento das normas de direito administrativo e sua interpretação por parte dos órgãos da justiça e de controle, o que cria barreiras para o associativismo intermunicipal.

Partindo agora para as dificuldades do ponto de vista operacional, os consórcios públicos também podem gerar impactos negativos quando geridos de forma a privilegiar tão somente interesses partidários, sejam eles locais, estaduais ou federais.

De modo geral, os consórcios públicos intermunicipais podem ser fragilizados em sua existência e consolidação se não forem afastadas as seguintes ações: a) o uso do consórcio para o aumento da centralidade de um grupo político, favorecendo um partido; b) o aprofundamento das assimetrias regionais quando apenas os municípios mais fortes decidem e impõem seus interesses aos demais; c) interferência verticalizada, ou seja, comandos das ações partindo do estado ou da União; d) o uso dos consórcios para favorecimento eleitoral, onde se retira proveito das melhorias que o consórcio público traz em prol de moeda de troca para fins políticos; e) os consórcios públicos intermunicipais criados após imposição do estado, União ou de órgãos de controle externos, em uma verdadeira coação vertical; e, f) a falta de pagamento por parte dos municípios consorciados, o que mitiga as ações a serem desenvolvidas.²⁵⁵

No que diz respeito a esta última dificuldade, o não cumprimento por parte de algum ente consorciado da obrigação em transferir os recursos financeiros para a realização das

²⁵⁵ RIOS, Ricardo Bahia. SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. **A utopia dos consórcios públicos intermunicipais e descentralização no contexto do federalismo brasileiro**. Barcelona, 2016. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/xiv_bahiaros.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

despesas do consórcio público estabelecidas no contrato de rateio, além ensejar na possibilidade de exclusão do consórcio público, deve também motivar a cobrança judicial dos valores devidos por meio de uma execução do contrato firmado, buscando-se garantir a transferência dos recursos pela via judicial.

Não é raro visualizar na prática atrasos por parte dos municípios consorciados dos valores acertados, em muitas situações o montante chega a altas cifras, o que compromete a execução dos serviços oferecidos. Apesar disso, no cenário alagoano, mesmo diante de atrasos nos repasses, as municipalidades não sofrem com ações judiciais, sendo apenas fomentado o diálogo com os gestores para que realizem as devidas transferências.²⁵⁶

Por outro lado, no caso do Consórcio Intermunicipal de Urgência e Emergência do Noroeste do Paraná, responsável pelo SAMU, o diálogo não foi suficiente, sendo preciso a judicialização para que o município de Ivaiporã pagasse os 777 mil reais que devia ao consórcio.²⁵⁷

Apresentado nesse capítulo um panorama dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil – constituição e finalidades, assim como as principais vantagens trazidas por esta ferramenta de cooperação aos entes locais, os fatores que favorecem a criação do consórcio público e os fatores de dificultam sua formação e manutenção – na parte seguinte será abordada a realidade dos consórcios públicos existentes em Alagoas e sua contribuição para o desenvolvimento do estado.

²⁵⁶ Não há ações judiciais em trâmite dessa natureza envolvendo, por exemplo, um dos principais consórcios intermunicipais de Alagoas: o CONISUL. Busca realizada no sítio do Tribunal de Justiça de Alagoas em maio de 2021. Disponível em:

<https://www2.tjal.jus.br/cpopg/search.do?conversationId=&cbPesquisa=NMPARTE&dadosConsulta.valorConsulta=conisul&dadosConsulta.localPesquisa.cdLocal=-1>. Acesso em 04 maio 2021.

²⁵⁷ PREFEITURA de Ivaiporã emite nota sobre cobrança de dívida junto ao SAMU 192. **TN Online**. Paraná, 2019. Disponível em: <https://tnonline.uol.com.br/noticias/regiao/32,484517,11,12,prefeitura-de-ivaipora-emite-nota-sobre-cobranca-de-divida-junto-ao-samu-192>. Acesso em: 15 nov. 2020.

6 A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL EM ALAGOAS POR MEIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

6.1 INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAIS EM ALAGOAS

Apesar de possuir uma legislação antiga referente as ferramentas de cooperação intermunicipal, não foi possível encontrar exemplos de consórcios públicos ou instrumentos afins antes da CF/88.

Em pesquisa aos acervos disponíveis nos sítios eletrônicos das Prefeituras e Câmaras Municipais, a mais antiga lei que se refere a criação de um consórcio intermunicipal em Alagoas foi aprovada em Arapiraca, no ano de 2003, ou seja, antes da edição da atual diploma normativo dos consórcios públicos, Lei nº 11.107/2005.

A citada lei municipal autorizou o poder executivo a constituir, com outros municípios interessados, consórcio intermunicipal. Porém, a legislação não faz menção a algum tipo específico de finalidade, ou mais de uma, a ser objetivada pelos consorciados, além disso, não encontrou-se registros de implementação deste consórcios na região.²⁵⁸

No mais, os outros documentos normativos que autorizam e formalizam a criação e participação em âmbito municipal são todos após a Lei nº 11.107/2005. Hoje, em Alagoas, a ferramenta do consórcio público intermunicipal possui grande relevância. Dos 102 municípios do estado, 101 deles participam de pelo menos um consórcio público (99%) – exceto a capital Maceió, o melhor número no Nordeste e um dos melhores do Brasil.²⁵⁹

Dos consórcios públicos recentes, o primeiro foi constituído em 02 dezembro de 2006 e está voltado para a gestão de resíduos sólidos – CIGRES, Hoje com 20 municípios,²⁶⁰ abrangendo uma população de 281 mil habitantes, a ferramenta de cooperação da região sertaneja alagoana processa por dia mais de 70 toneladas de lixo.²⁶¹

Ainda na área de resíduos sólidos, tem-se: a) Consórcio Regional de Resíduos Sólidos do Agreste Alagoano – CONAGRESTE, instituído em 29 de abril de 2013, hoje com 20 municípios e

²⁵⁸ ARAPIRACA. **Lei Municipal nº 2.320, de 22 de setembro de 2003.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a constituir consórcio intermunicipal, e dá outras providências. Arapiraca, 2003. Disponível em: https://sapl.arapiraca.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2003/2295/2295_texto_integral.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

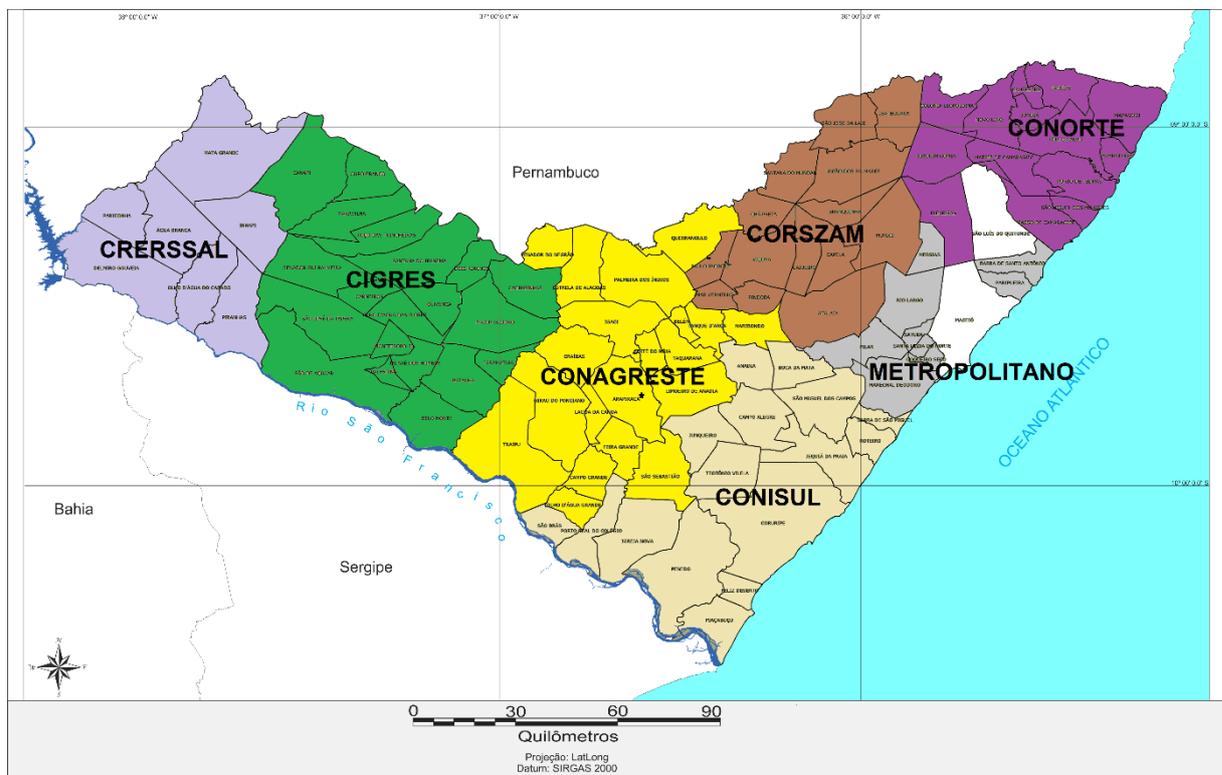
²⁵⁹ HENRICHES, Joanni Aparecida. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros.** Confederação Nacional dos Municípios, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acesso em: 16 nov. 2020. p.8-9. ALENCAR, Brígida Leylane Gomes de. **Consórcios Públicos em Alagoas: Biênio 2021-2022.** Associação dos Municípios Alagoanos, 2021. p. 1.

²⁶⁰ ALENCAR, Brígida Leylane Gomes de. **Consórcios Públicos em Alagoas: Biênio 2021-2022.** Associação dos Municípios Alagoanos, 2021. p. 1.

²⁶¹ RESIDUOS Sólidos. **Resíduos Sólidos Alagoas,** 2019. Disponível em: <http://www.residuossolidos.al.gov.br/gestao-municipal/consorcio>. Acesso em: 30 de nov. 2020.

uma área de atuação que abrange consideráveis 637 mil habitantes, processando mais de 283 toneladas de lixo/dia; b) Consórcio Regional de Resíduos Sólidos do Sertão de Alagoas – CRERSSAL, fundado em 17 de abril de 2013 – 7 municípios, população dos municípios consorciados superior a 162 mil habitantes, que geram 56 toneladas de resíduos sólidos por dia; c) Consórcio Regional de Resíduos Sólidos da Zona da Mata Alagoana – CORSZAM, fundado em 07 de fevereiro de 2011, tendo 13 municípios, uma população de 264 mil habitantes e processando 121 toneladas de lixo/dia; d) Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região do Litoral Norte de Alagoas – CONORTE – 14 municípios, instituído em 21 de março de 2011, englobando 175 mil habitantes e processando 80 toneladas/dia; e) Consórcio Regional Metropolitano de Resíduos Sólidos de Alagoas, fundado em outubro de 2011, com 9 municípios, população favorecida superior a 238 mil habitantes e processando mais de 140 ton./dia; e, por fim, f) Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas – CONISUL – criado em 22 de março de 2013, hoje com 16 municípios consorciados e 37 conveniados, uma população de 433 mil habitantes e recebendo 190 toneladas de resíduos por dia.^{262, 263}

Figura 4 – Mapa de Alagoas com os Consórcios Públicos Intermunicipais de Resíduos Sólidos



Fonte: SEPLAG; AMA e Consórcios de Resíduos Sólidos (Adaptado pelo autor).

²⁶² RESIDUOS Sólidos. **Resíduos Sólidos Alagoas**, 2019. Disponível em: <http://www.residuossolidos.al.gov.br/>. Acesso em: 30 de nov. 2020.

²⁶³ ALENCAR, Brígida Leylane Gomes de. **Consórcios Públicos em Alagoas: Biênio 2021-2022**. Associação dos Municípios Alagoanos, 2021. p. 1-3.

Antes de explanar o desenvolvimento alcançado através dos consórcios públicos na área de resíduos sólidos em Alagoas, se faz necessário expor a série de dificuldades enfrentadas antes do êxito no estado.

Apesar da existência desses instrumentos de cooperação, até o ano de 2015 apenas um dos consórcios anteriormente citados estava sendo implementado – CIGRES; os demais ainda não haviam saído do papel sequer para a fase de instalação, imperando nos municípios do interior alagoano, os famigerados lixões e todas as suas consequências ambientais.²⁶⁴

É preciso destacar aqui o papel relevante de atuação dos órgãos de controle para que essa política ambiental, através dos consórcios públicos intermunicipais, fosse efetivamente executada e as atividades dos consorciados realizadas. Em Alagoas, o MP/AL lançou em outubro de 2017 o projeto “Por uma Alagoas mais verde”, cujo o objetivo era fazer os gestores municipais cumprirem o que determina a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), dando a correta destinação aos resíduos produzidos nos municípios.²⁶⁵

Ressalta-se que o órgão de controle não estava atuando para impelir a formação de um consórcio público, uma prática que pode mitigar o sucesso deste instrumento de cooperação, como já foi citado nessa dissertação. Na verdade o MP/AL estava agindo para que os gestores fizessem cumprir a lei federal; quanto à forma, coube a eles encontrar.

Assim, ao final do projeto, o Ministério Público conseguiu, através dos diversos acordos firmados com as municipalidades, fechar todos os lixões do estado sem que houvesse a necessidade de demanda judicial, além de os prefeitos assumirem o compromisso de recuperar as áreas degradadas.²⁶⁶

Importar destacar a utilização da consensualidade entre os órgãos da Administração, o que foi destacado pelo relatório final do projeto, onde evidencia-se a boa receptividade da sociedade e a parceria com a AMA e o IMA. Por outro lado, o relatório também faz menção a principal das dificuldades constatadas: falta de estrutura no que diz respeito a pessoal de apoio, o que requer uma maior dedicação e entusiasmo de cada membro e servidor envolvido na ação.

Ademais, se muitos prefeitos sentiram-se coagidos a firmar um acordo com o *Parquet* Estadual, vislumbrando ali a única saída para evitar a persecução penal, a medida terminou

²⁶⁴ CONSÓRCIOS não saem do papel e lixões se multiplicam em Alagoas. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 21 maio 2015. Interior. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia-old.php?c=387127&e=14>. Acesso em: 30 nov. 2020.

²⁶⁵ ALAGOAS. Ministério Público do Estado. **Projeto de Encerramento dos Lixões**, Maceió, julho de 2018. Disponível em: <https://www.mpal.mp.br/download/projeto-encerramento-dos-lixoes-informacoes-gerais/>. Acesso em 10 dez. 2020.

²⁶⁶ BOAS práticas: Alagoas fecha todos os lixões do estado. **Confederação Nacional dos Municípios**, Maceió: 24 ago. 2018. Notícias. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/boas-praticas-alagoas-fecha-todos-os-lixoes-do-estado>. Acesso em 20 dez. 2020.

por ser um impulso para a implementação dos diversos consórcios públicos intermunicipais que estavam tão somente no papel há mais de 10 anos.

Em outro aspecto, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos prevê como vantagem, em seu art. 18, §1º, I, que serão priorizados no acesso aos recursos da União os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos.²⁶⁷

Além disso, como já explanado, no viés administrativo, o consórcio público permite a realização de ações inacessíveis a um único município, nesse caso, seria praticamente impossível uma municipalidade de pequeno porte (Alagoas tem 91 municípios com menos de 50 mil habitantes, dos 102) alcançar tal finalidade sem que fosse por meio da citada ferramenta de cooperação.

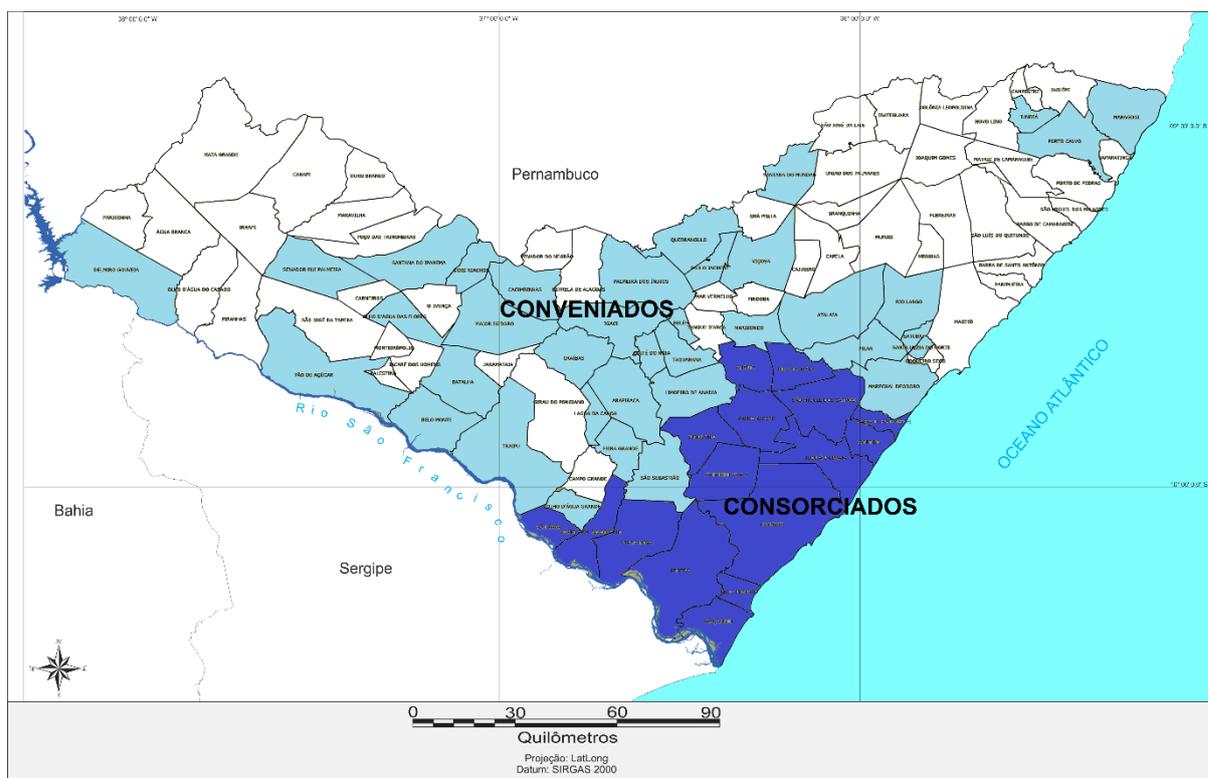
Dessa forma, foi através dos consórcios públicos que os municípios de Alagoas conseguiram superar o cenário de poluição e descaso com descarte de resíduos sólidos, encontrando-se hoje com uma situação que muitos estados ainda não atingiram: com todos os lixões fechados.

Ainda no cenário alagoano há mais dois consórcios que desempenham grande papel, tanto para os gestores, quanto para a população beneficiada. O primeiro deles, já citado pela sua atuação em Resíduos Sólidos, é o CONISUL. Instituído para atuar nas áreas da saúde, iluminação pública, licenciamento ambiental, gerenciamento de resíduos sólidos, desenvolvimento do turismo, da piscicultura e da agricultura familiar e compras compartilhadas, hoje esse instrumento de cooperação tem um quadro de 16 municípios consorciados e mais 37 municípios conveniados.²⁶⁸

²⁶⁷ BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

²⁶⁸ MUNICÍPIOS Consorciados e Conveniados. **CONISUL ALAGOAS**, 2019. Disponível em: http://conisul.com.br/paginas-centralizadas/27_Municipios-Consorciados-Conveniados.html. Acesso em: 10 dez. 2020.

Figura 5 – Mapa de Alagoas com os municípios pertencentes ao CONISUL



Fonte: SEPLAG; AMA e CONISUL (Adaptado pelo autor).

Apesar das diversas áreas de atuação do mencionado consórcio público, o CONISUL tem se destacado em Alagoas na prestação de serviços de saúde; tanto pelas redes municipais, quanto pelos mais de 70 prestadores de serviços credenciados espalhados por diversas cidades, disponibilizando exames, consultas e cirurgias, além da aquisição de medicamentos.²⁶⁹

Buscando diminuir os custos e tornar mais acessíveis à população serviços de saúde como exames, consultas especializadas e cirurgias, no período de janeiro até novembro de 2015, foram realizados 252.427 exames, 18.969 consultas médicas especializadas e 3.552 cirurgias.²⁷⁰

A eficiência e crescimento desse consórcio é comprovada pelo aumento no número de procedimentos cirúrgicos e exames de maior complexidades realizados em 2020: expressivos 365.074 exames, 35.145 consultas e 239.650 cirurgias e exames de maior complexidade prestados aos cidadãos.²⁷¹

²⁶⁹ CONISUL. **Relatório de Gestão 2020**. Maceió: 2020. p. 16. Disponível em: <http://www.conisul.com.br/storage/uploads/imprensa/documentos/7/CwdO5wngH4VHSHYAFodSIXhUS9SHaIWZUDCwHvU.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

²⁷⁰ CONSÓRCIO permite a prefeituras de AL economia de gastos na saúde pública. **G1 Alagoas**. Notícias, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2016/02/consorcio-permite-prefeituras-de-al-economia-de-gastos-na-saude-publica.html>. Acesso em 10. Fev. 2021.

²⁷¹ CONISUL. **Relatório de Gestão 2020**. Maceió: 2020. p. 16. Disponível em: <http://www.conisul.com.br/storage/uploads/imprensa/documentos/7/CwdO5wngH4VHSHYAFodSIXhUS9SHaIWZUDCwHvU.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Outra atratividade que o consórcio proporciona é no valor pago nos procedimentos cirúrgicos. Por exemplo, para uma Colostomia a tabela de procedimentos ambulatoriais e hospitalares (2018/2019) paga R\$ 2.995,63.²⁷² Já a tabela de procedimentos do SUS paga para a mesma intervenção o valor de apenas R\$ 1.173,77, quase três vezes menos, o que praticamente inviabiliza a cirurgia.²⁷³

Aquele valor somente é alcançado graças aos procedimentos em grande escala, uma vez que certamente, se cada municipalidade fosse marcar uma cirurgia individualmente, essa quantia era bem maior, necessitando completar com mais recursos o valor pago pelo SUS em sua tabela.

Além disso, em meio à pandemia da COVID-19, sinalizando que a gestão consorciada traz benefícios aos municípios, a AMA apoiou o CONISUL na abertura de manifestação de interesse para aquisição de vacinas contra o Coronavírus. O intuito do ato era reunir municipalidades parceira para comprar um quantitativo mínimo de 500 mil doses a \$7,90 (sete dólares e noventa centavos) a unidade.²⁷⁴

Infelizmente até maio de 2021 a proposta não havia surtido o efeito esperado, apesar da adesão de mais de 30 (trinta) municípios que ultrapassaram o número mínimo de vacinas estabelecido.²⁷⁵ O que muito se deve à ausência de uma coordenação nacional e a falta de imunizantes para o país como um todo.

Por fim, o Consórcio Público para Gestão da Energia Elétrica e Serviços Públicos, o CIGIP, foi o primeiro no Brasil do tipo e é o maior dos consórcios intermunicipais de Alagoas, sendo responsável por gerir a iluminação pública, bem como dar suporte técnico, adquirir equipamentos, prestar consultoria e capacitação as municipalidades.²⁷⁶

Criado em 14 de maio de 2007, hoje o consórcio público conta com 83 municípios que, na opinião do seu então Superintendente, só não possui maior adesão por razões políticas –

²⁷² CONISUL. **Tabela de procedimentos ambulatoriais e hospitalares (2018/2019)**. Maceió, 2019. p. 23. Disponível em: <http://www.conisul.com.br/storage/uploads/imprensa/documentos/3/SFIMhtiy13FQksRCqAQU0jSJV9IlpKi9vQW2gNZG.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

²⁷³ BRASIL, Ministério da Saúde do. **Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS**. Datasus, 2021. Disponível em: <http://sigtap.datasus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/procedimento/exibir/0407020101/05/2021>. Acesso em 01 maio 2021.

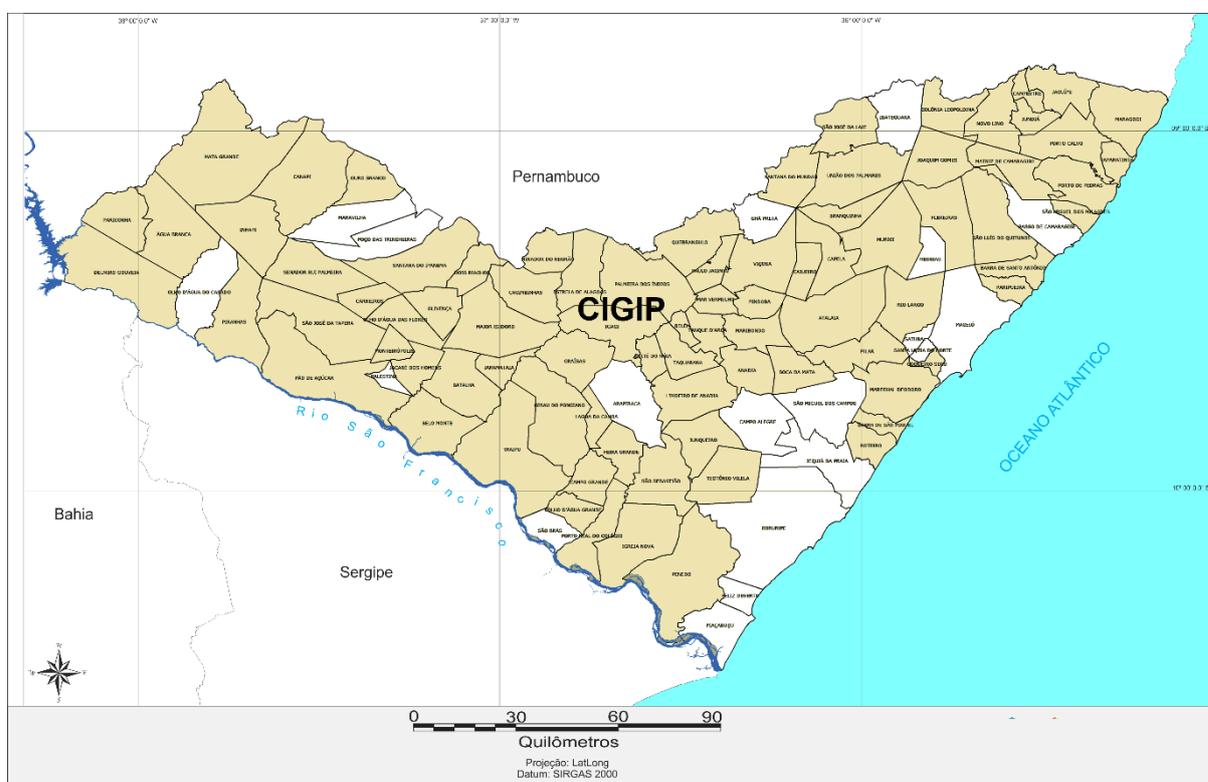
²⁷⁴ CONISUL abre manifestação de interesse para aquisição de vacinas contra a COVID-19. **CONISUL**, 2021. Notícias. Disponível em: <http://www.conisul.com.br/noticias/conisul-abre-manifestacao-de-interesse-para-aquisicao-de-vacinas-contra-a-covid-19>. Acesso em: 10 abr. 2021.

²⁷⁵ MUNICÍPIOS aderem a Manifestação de Interesse e quantitativo de doses ultrapassa 500 mil. **AMA**, 23 de março de 2021. Disponível em: <https://ama-al.com.br/municipios-aderem-a-manifestacao-de-interesse-e-quantitativo-de-doses-ultrapassa-500-mil/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

²⁷⁶ CONSÓRCIO Público para Gestão da Energia Elétrica e Serviços Públicos. **CIGIP**, 2019. Disponível em: <http://www.cigip.al.gov.br/consorcio>. Acesso em: 20 dez. 2020.

como foi alertado no item 5.3 deste trabalho – mas que ainda consegue aglutinar gestores de vários grupos ideológicos.

Figura 6 – Mapa de Alagoas com os municípios pertencentes ao CIGIP



Fonte: SEPLAG; AMA e CIGIP (Adaptado pelo autor).

Aliado a melhoria de gestão, o CIGIP tem efetivamente aprimorado a iluminação pública, principalmente nas cidades do interior de Alagoas. De toda forma, sabe-se também que uma boa iluminação das praças e vias, além de trazer conforto e comodidade para a população, oferece resultados práticos em outras áreas, como a segurança pública,²⁷⁷ Como expõe o prefeito de Penedo: O CIGIP é um consórcio que oferece apoio técnico e jurídico sobre questões relacionadas com a iluminação, seja de imóveis públicos ou da cidade e da zona rural”.²⁷⁸

Pelo exposto neste tópico, percebe-se claramente as vantagens e benefícios trazidos pelos consórcios públicos intermunicipais em Alagoas, sendo este efetivamente um instrumento para o desenvolvimento regional que possui resultados práticos constatados no estado.

²⁷⁷ A IMPORTÂNCIA da iluminação pública nas cidades. **Rede Juntos**, 2019. Disponível em: <https://wiki.redejuntos.org.br/busca/importancia-da-iluminacao-publica-nas-cidades>. Acesso em: 20 dez. 2020.

²⁷⁸ ADESÃO de Penedo ao CIGIP gera mais economia e eficiência energética, destaca Prefeito Ronaldo Lopes. **Penedo**. Notícias, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://penedo.al.gov.br/2021/04/20/adesao-de-penedo-ao-cigip-gera-mais-economia-e-eficiencia-energetica-destaca-prefeito-ronaldo-lopes/>. Acesso em 1 maio 2021.

No próximo item deste capítulo a temática será desenvolvida abordando as melhorias das contas municipais ocasionadas pela criação e implementação do consórcios públicos nas diversas áreas explanadas.

6.2 A MELHORIA DAS CONTAS MUNICIPAIS POR MEIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM ALAGOAS

A penúltima parte dessa dissertação almeja evidenciar as melhorias alcançadas nas contas municipais por meio dos consórcios públicos em Alagoas. Como foi apresentado ao longo de todo o trabalho, os municípios do estado apresentam uma crônica dependência financeira para com os recursos intergovernamentais transferidos, em especial o FPM.

Certamente, a criação de instrumentos de cooperação envolvendo municipalidades, por si só não vai provocar a autonomia financeira tão comentada. Mas, sem dúvidas, essa ferramenta poderá sim ajudar na valorização e economia de recursos que dispõe cada município, auxiliando na dificuldade de baixa capacidade arrecadatória local, bem como a incapacidade de investimento público, que cria novos fluxos e ampara a dependência para com os recursos federais.

Nessa senda, conforme já foi apontado no item anterior, quando se retratou a realidade modificada por meio dos exemplos de consórcios públicos atuantes em Alagoas, agora, o diálogo é voltado para a economia de recursos que podem ser aplicados em outras áreas, uma vez que os gastos são minimizados via os instrumentos cooperativos.

A começar pelo CONISUL, este consórcio apresentou ao longo de cinco anos consideráveis compras compartilhadas que geraram uma importante contenção de gastos. Em 2016, a cooperação desses municípios garantiu uma economia de 30% na aquisição de medicamentos, com redução, em certos casos, de 400% do valor de alguns remédios. Exemplificando com a cidade do Penedo, a economia foi de aproximadamente R\$ 1,6 milhões de reais.²⁷⁹

Em janeiro de 2019, esse mesmo consórcio finalizou pregão de medicamentos com uma economia de 40 milhões no valor global em mais de 286 itens, o que já demonstra a vantagem financeira da mencionada ferramenta, bem como a administrativa, uma vez que jamais uma

²⁷⁹ CONSÓRCIO permite a prefeituras de AL economia de gastos na saúde pública. **G1 Alagoas**. Notícias, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2016/02/consorcio-permite-prefeituras-de-al-economia-de-gastos-na-saude-publica.html>. Acesso em 10. Fev. 2021.

pequena municipalidade conseguiria realizar tão complexo procedimento sozinha envolvendo uma gama variada de itens.²⁸⁰

No ano seguinte, apesar da diminuição na economia proporcionada, muito possivelmente mitigada devido à pandemia da COVID-19 e a crise global, que elevou o preço dos medicamentos, fechou-se pregão com 271 itens e uma redução superior a R\$ 20 milhões de reais, quando comparado os valores cadastrados inicialmente, o que não desmerece as vantagens financeiras.

As alternativas fiscais também se apresentam nos consórcios de resíduos sólidos. A Prefeitura Municipal de Maragogi conseguiu firmar acordo para tal finalidade que gerou uma economia de recursos, valores que podem ser investidos em outras áreas.²⁸¹

No plano da iluminação pública, um antigo sério problema das municipalidades alagoanas, que com a dificuldade de gerir e implementar luz de qualidade para a população afundavam em dívidas, foi também por meio do CIGIP que a cooperação demonstrou-se uma via escapatória para a crítica situação.

O déficit, segundo o então Superintendente do CIGIP, chegava as volumosas quantias, sendo, até aquela data, o mais endividado, o município de Porto Real do Colégio, com R\$ 12 milhões de débito, seguido de Delmiro Gouveia que devia R\$ 10 milhões, Palmeira dos Índios (8 milhões), Porto Calvo (R\$ 3,6 milhões) e Rio Largo (R\$ 3 milhões).²⁸²

Atualmente, com a credibilidade construída pelo CIGIP, o parcelamento das dívidas e a adesão ao consórcio, os municípios pagam quantias que variam entre R\$ 2 mil e R\$ 14 mil reais mensais, parcela mais vantajosa, além de ter os benefícios que sozinhos as municipalidades consorciadas jamais conseguiriam: serviço de qualidade e manutenção constante.

Deve-se mencionar também as economias proporcionadas pela utilização de lâmpadas de LED, que além de clarear melhor as vias urbanas, consomem muito menos que as luzes incandescentes.²⁸³ Além de serem mais econômicas, ainda possuem maior durabilidade, o que

²⁸⁰ CONISUL finaliza pregão de medicamentos com economia de 40 milhões no valor global. **CONISUL ALAGOAS**, 2019. Disponível em: http://conisul.com.br/noticiasView/1874_Conisul-finaliza-pregao-de-medicamentos-com-economia-de-R40-milhoes-no-valor-global.html. Acesso em: 20 dez. 2020.

²⁸¹ PREFEITURA de Maragogi (AL) firma consórcio público e fecha lixão da cidade a baixo custo. **Confederação Nacional dos Municípios**, Maceió: 16 mar. 2018. Notícias. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/prefeitura-de-maragogi-al-firma-consorcio-publico-e-fecha-lixao-da-cidade-a-baixo-custo>. Acesso em 20 dez. 2020.

²⁸² CONSÓRCIO Público para Gestão da Energia Elétrica e Serviços Públicos. **CIGIP**, 2019. Disponível em: <http://www.cigip.al.gov.br/consorcio>. Acesso em: 20 dez. 2020.

²⁸³ CIGIP/AL ressalta implantação de iluminação de LED em nosso município. **Porto Real do Colégio**. Notícia, 2019. Disponível em: <https://www.portorealdocolegio.al.gov.br/noticia/cigip-al-ressalta-implantacao-de-iluminacao-de-led-em-nosso-municipio-13-08-2019-22-30-45>. Acesso em: 20 dez. 2020.

gera uma contenção de gastos para as prefeituras e também para os contribuintes que pagam a COSIP.²⁸⁴

Recentemente, novos municípios tem aderido ao CIGIP. Ciente da economia e eficiência energética, o Município de Penedo reconheceu, além do apoio técnico e jurídico sobre questões relacionadas a iluminação, a evolução nessa área.²⁸⁵

É evidente que ainda há muitas áreas que podem ser exploradas através da gestão consorciada entre as municipalidades de Alagoas, mas nota-se que esta ferramenta tem crescido e apresentado consideráveis rendimentos financeiros, administrativos e políticos, rompendo a barreira do isolamento e abrindo as portas para uma Administração Pública Consensual.

De todo modo, é imprescindível, além de um razoável nível de maturidade institucional entre os representantes de governo, que se fomente a criação de consórcios que busquem operar nas searas mais frágeis da atuação municipal.

A título de sugestão, para além dos já citados modelos práticos existentes, as municipalidades alagoanas precisam constituir instrumentos de cooperação com finalidades principais, separadamente, na Educação e na Gestão Tributária.

Explicando melhor cada uma, na Educação por exemplo, apesar de o CONISUL também funcionar nesse âmbito, sua atividade é voltada a maior parte para a área da saúde. E como visto, não há em Alagoas nenhum consórcio voltado exclusivamente para a Educação. Em nível nacional a realidade se repete, sendo apenas 12 consórcios que atuam de alguma maneira com Educação, ínfimo 1,5% dos consórcios existentes no Brasil.²⁸⁶

Nas realizações alcançadas por este pequeno número, destacam-se: assessoria técnica, acompanhamento de programas e investimentos, monitoramento de resultados educacionais, capacitação e formação de professores, interlocução políticas com outras esferas de governo e execução de projetos.²⁸⁷

Todo esse trabalho, se implantado por meio de consórcios em municípios alagoanos, verdadeiramente trará ganhos dos mais diversos: educacional, administrativo e financeiro, uma

²⁸⁴ PARCERIA entre Prefeitura e CIGIP, moderniza iluminação na cidade. **São José da Laje**. Notícias, S/D. Disponível em: <http://www.saojosedalaje.al.gov.br/?p=554>. Acesso em 20 dez. 2020.

²⁸⁵ ADESÃO de Penedo ao CIGIP gera mais economia e eficiência energética, destaca Prefeito Ronaldo Lopes. **Penedo**. Notícias, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://penedo.al.gov.br/2021/04/20/adesao-de-penedo-ao-cigip-gera-mais-economia-e-eficiencia-energetica-destaca-prefeito-ronaldo-lobes/>. Acesso em 1 maio 2021.

²⁸⁶ RODRIGUEZ, Alicia Freijo. HSIA, Pedro Murgel. CARNEIRO, José Mario Brasiliense. (org.) **A gestão da educação em municípios e consórcios**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020. p. 75.

²⁸⁷ RODRIGUEZ, Alicia Freijo. HSIA, Pedro Murgel. CARNEIRO, José Mario Brasiliense. (org.) **A gestão da educação em municípios e consórcios**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020. p. 77-78.

vez que a gestão apropriada fará com que os profissionais saibam melhor gerir o ensino nas localidades.

6.3. A POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EM ALAGOAS

Finalizando a presente dissertação, o estudo se dirige à possibilidade de implementação de consórcios públicos intermunicipais voltados para a gestão/administração tributária em Alagoas, visto que já há casos bem sucedidos de instrumentos de cooperação em outras áreas no estado.

Conforme foi demonstrado, os consórcios públicos não são novidade no âmbito alagoano. Com alta taxa de participação dos municípios em ao menos um deles, nota-se que há na verdade a necessidade de ampliação dos campos de atuação, que deve ser conduzida por meio de novas uniões.

Foi explicado também, mais precisamente no item 4.2, que os municípios alagoanos esbarram em dificuldades intrínsecas para o aumento de suas arrecadações próprias, a dizer via os seguintes tributos: IPTU, ISS, ITBI e COSIP, destacando-se aqui apenas os mais relevantes. Nesse perfil, as barreiras possuem origem em aspectos político, técnico, fiscalizatório e legislativo, cada qual com sua peculiaridade.

Portanto, a cooperação via consórcio de administração tributária aparece como uma ferramenta viável para ultrapassar o cenário existente – de renúncia de receitas e comodismo fiscal – nos municípios de Alagoas. Evidentemente que a sugestão requer ações em conjunto para que realmente possa diminuir o grau de dependência financeira municipal em relação aos recursos transferidos, suscitando alternativas para melhorias dos aparatos institucionais competentes, com capacitação técnica e de gestão de recursos.

Apesar da má técnica legislativa utilizada pela maioria das prefeituras alagoanas na elaboração de suas normas tributárias (CTM), que corriqueiramente plagia códigos inteiros de localidades até do sul país, com realidade socioeconômica totalmente distinta, os municípios do estado possuem legislação sobre o tema.

Boa ou ruim, inapropriada ou não, o fato é que há nas municipalidades alagoanas um sistema local de incidência tributária que possibilita a atividade financeira. Por outro lado, de forma geral, isso não basta. Se faz necessário ainda a implementação das atividades correspondentes, tais quais: fiscalização dos contribuintes, constituição do crédito tributário, cobrança e arrecadação dos tributos, orientações ao contribuinte, treinamento do pessoal,

formalização da dívida ativa e execução, devido processo administrativo fiscal, legislação sempre atualizada, bem como a planta de valores, entre outras medidas.²⁸⁸

Vale citar que a CF/88, em seu art. 37, XXII, após redação dada pela EC/42 de 2003, menciona:

Art. 37. [...]

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.²⁸⁹

Contudo, o que se constata é a ausência de estrutura capaz de executar verdadeiramente os preceitos constitucionais, principalmente em cidades de pequeno porte, desaparelhadas para uma efetiva arrecadação municipal, pois a previsão legal de um tributo não converte-se automaticamente em arrecadação, sendo imprescindível a infraestrutura institucional para tal fim.²⁹⁰

Por outro lado, não está se falando em delegação da competência tributária dos municípios para os consórcios públicos intermunicipais, que em regra é vedada (art. 7º do CTN). A temática aqui proposta é a delegação de certas funções, a exemplo da arrecadação, fiscalização ou execução de leis, serviços, atos ou decisões, sempre tendo atenção ao §1º do art. 145 da CF/88.²⁹¹

²⁸⁸ SOUZA, Tânia dos Santos Coelho de; ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. O grau de “i” maturidade das administrações tributárias dos municípios mineiros e o consórcio público como ferramenta indutora do equilíbrio fiscal. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 34, n. 2, p. 66-98, abr./jun. 2016. p.74-75. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/190>. Acesso em: 10 mar. 2021.

²⁸⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 107/2020, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

²⁹⁰ SOUZA, Tânia dos Santos Coelho de; ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. O grau de “i” maturidade das administrações tributárias dos municípios mineiros e o consórcio público como ferramenta indutora do equilíbrio fiscal. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 34, n. 2, p. 66-98, abr./jun. 2016. p. 75. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/190>.

²⁹¹ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 107/2020, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

Realizadas em conjunto, os custos serão diluídos para várias Administrações Municipais, porém as vantagens serão compartilhadas com todas, ocasionando a melhoria da atividade financeira dos entes locais via esse modelo de gestão compartilhada na área fazendária, retirando as prefeituras do comodismo fiscal que lesa os cofres públicos e cria uma crônica dependência financeira para com as transferências intergovernamentais, especialmente o FPM.

Fortalecer a colaboração, cooperação e compartilhamentos dos esforços nesse sentido, ajudará a superar as críticas dos contribuintes quanto ao aumento dos impostos, principalmente em relação ao IPTU, uma vez que se tratará de uma ação com respaldo em um consórcio que envolve vários municípios com as ações em conjunto, resguardando a imagem do gestor das repercussões políticas de tal aumento – a grande preocupação dos prefeitos.

Assim, pode-se solucionar a carência de recursos humanos e a má formação técnica dos profissionais envolvidos, implementando um sistema informatizado eficaz, dispondo de um material humano suficiente para a execução das atividades externas de fiscalização, bem como de corpo técnico-jurídico mais preparado para auxiliar na atualização das plantas de valores dos impostos municipais e no próprio CTM, superando assim as barreiras políticas, técnicas, fiscalizatórias e legislativas.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho discutiu relevante tema a respeito da autonomia financeira dos municípios alagoanos, a dependência financeira para com os recursos transferidos e a cooperação intermunicipal por meio dos consórcios públicos. Utilizou-se para isso, o estudo do histórico das Constituições Federais e Estaduais de Alagoas, além das legislações infraconstitucionais pertinentes que originaram o Município como ente federativo.

A partir de um recorte teórico a respeito da realidade financeira municipal das unidades alagoanas, verificou-se através de dados coletados em Órgãos e Instituições nacionais e estaduais que a forte dependência em relação às transferências intergovernamentais enfraquece a autonomia municipal. Ademais, a situação socioeconômica do estado de Alagoas evidencia as dificuldades encontradas pelas administrações municipais na busca pelo aumento de sua arrecadação própria, cenário agravado pelo comodismo fiscal das prefeituras.

O federalismo fiscal cooperativo proposto pela Constituição Federal centralizou os principais comandos na União Federal, de modo a mitigar na prática a autonomia municipal. Aliada a esse fato, as administrações municipais enfrentam limitações de ordem política, técnica, fiscalizatória e legislativa. Os preceitos trazidos tanto pela Carta Federal, quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal não se mostram suficientes para propiciar uma melhor gestão fiscal.

Sem a efetiva autonomia financeira municipal não é possível alcançar as melhorias almejadas pela Constituição Federal. Não podem os municípios alagoanos permanecerem em uma quadro de ínfima arrecadação própria, sendo necessário, para além de reformas, a instituição de mecanismos de cooperação disponíveis no ordenamento jurídico pátrio.

No estudo da realidade alagoana é evidente que, em conjunto com essas novas alterações almejadas nas legislações pertinentes as finanças municipais, sejam criados cada vez mais consórcios públicos, uma vez que os exemplos existentes são bem sucedidos, ampliando as áreas de atuação para os entraves administrativos, em especial a arrecadação.

Desse modo, sabendo das dificuldades de cunho político, técnico, fiscalizatório e legislativo que restringem o aumento da arrecadação municipal, não se pode conceber que a preguiça fiscal por parte da administração municipal seja cultuada. A crescente demanda por recursos não pode ser fundada apenas nas transferências intergovernamentais; cabe aos municípios realizarem reformas em seus sistemas tributários e implementarem eficientes modelos de gestão fiscal via consórcios públicos.

Expostas as considerações finais, chegamos as seguintes conclusões:

1. A autonomia financeira municipal é condição primária em relação as demais autonomias deste ente – administrativa e política;
2. As Constituições Federais brasileiras e Estaduais de Alagoas, bem como as legislações infraconstitucionais pertinentes a autonomia financeira municipal, oscilaram de acordo com os respectivos regimes políticos de suas épocas;
3. A competência tributária municipal trazida na Constituição de 1988 não foi suficiente para que a municipalidade alcançasse sua independência financeira por meio dos tributos a ela delegados;
4. O federalismo fiscal cooperativo adotado na Carta Política buscou equilibrar as diferenças entre os diferentes níveis de governo, garantindo a participação dos municípios nas rendas das União, Estados e nos chamados Fundos de Participação;
5. As transferências intergovernamentais (obrigatórias e voluntárias) se tornaram mecanismos imprescindíveis para as finanças municipais, sendo responsáveis pela maior parte dos recursos que adentram aos cofres locais;
6. O FPM demonstrou ser a principal das transferências intergovernamentais, onde segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios, 80% dos municípios brasileiros só alcançam a autonomia financeira graças a esses recursos. No âmbito estadual, as transferências intergovernamentais possuem relevância ainda maior para as receitas municipais;
7. Alagoas viveu uma peculiar evolução municipal que causou impactos nos recursos transferidos. Muitas das municipalidades criadas, não possuíam/possuem infraestrutura mínima para atender as necessidades populacionais, sendo criadas para satisfazer os interesses de um grupo político, onde o auge da “corrida emancipacionista” alagoana se deu entre os anos de 1950 e 1970;
8. Antes mesmo da elaboração da legislação federal que estabeleceu os requisitos para a criação de novos municípios, duas leis alagoanas que criaram os municípios de Craíbas e São Marcos, ambas de 1962, foram questionadas no STF e declaradas inconstitucionais;
9. As modificações na legislação federal acarretaram consequências na criação de novos municípios em todo Brasil e também em Alagoas, durante a década de 1970 nosso estado não criou novas cidades;
10. A crise de legitimidade intensificada na década de 1980 fez com que novos municípios fossem criados em Alagoas sem a observância dos requisitos trazidos pela legislação

- federal. A lei que criou o município de Pariconha antes da Constituição de 1988 foi objeto de ação do STF, sendo julgada inconstitucional;
11. Cinco municípios foram criados na ADCT da Constituição Estadual de Alagoas de 1989, nesse sentido, o art. 1º, §2º foi alvo de ação no STF e, posteriormente, declarado em desconformidade com a Constituição Federal de 1988;
 12. As criações desses municípios acarretaram impactos da repartição dos recursos transferidos, principalmente no tocante ao FPM;
 13. A composição das receitas dos municípios alagoanos é substancialmente formada pelas transferências intergovernamentais. Analisando as fontes de rendas mais importantes para as municipalidades do Estado e o percentual que elas representam no total das receitas, elaborou-se um Índice de Dependência Financeira (IDF) dos municípios alagoanos, indicador que mostra a situação de vulnerabilidade das finanças locais devido à forte dependência em relação às transferências intergovernamentais;
 14. Mais de 90% dos municípios alagoanos possuem o FPM como sua principal fonte de recursos.
 15. A formação econômica de Alagoas influenciou diretamente dos indicadores sociais do estado, acarretando impacto nas arrecadações municipais;
 16. A histórica dependência econômica em relação ao açúcar, criou um cenário econômico limitado a produção sucroalcooleira. A crise nesse setor gerou aumento da pobreza e consequente queda nos indicadores sociais. Mesmo com a criação do Polo Cloroquímico de Alagoas a economia local não se mostrou diversificada;
 17. O setor de serviços é hoje o que concentra o maior PIB do estado, porém mesmo com as transformações vivenciadas Alagoas ainda ocupa as piores posições nos indicadores sociais;
 18. O cenário econômico de qualquer ente federativo influencia nas arrecadações tributárias. Além disso, os municípios alagoanos, na busca pelo aumento de suas receitas, encontram dificuldades de natureza política, técnica, fiscalizatória e legislativa;
 19. Essas limitações agravaram a dependência financeira municipal em relação às transferências intergovernamentais;
 20. Nesse sentido, as transferências intergovernamentais já não são vistas como recursos complementares, e sim como rendas essenciais para a administração municipal;
 21. Visando estimular o esforço municipal no aumento de suas arrecadações próprias, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu requisitos para o recebimento das chamadas transferências voluntárias;

22. Apesar de questionado no STF sobre o argumento de que o diploma legal feria a autonomia dos entes federativos, a Corte manteve o entendimento de que o dispositivo legal trazido no art. 11 da LRF busca garantir uma melhor gestão fiscal;
23. A redução de gastos com pessoal é outra dificuldade encontrada pelas municipalidades, ao trazer limites percentuais sobre a receita corrente líquida, a LRF mais uma vez realçou a importância do equilíbrio das contas e uma valorização do dinheiro público para o cumprimento dos preceitos constitucionais;
24. Nessa senda, os consórcios públicos, instrumentos de cooperação com grande aceitação nacional e atuação em diversos ramos da administração pública, tem-se demonstrado uma alternativa para a superação dos problemas locais;
25. Em todo o Brasil é crescente o número de consórcios criados e ampliação das finalidades, realidade alcançada graças aos bons resultados de gestão e finanças;
26. Em Alagoas a gestão consorciada ainda é recente, mas já possui bons exemplos de ferramentas que deram certos e ajudaram a superar dificuldades que, sozinhos, a ampla maioria dos municípios jamais alcançariam;
27. Diante desse quadro – o modelo de federalismo que gera dependência financeira e o comodismo fiscal dos municípios – os consórcios são uma alternativa para a saída desse panorama;
28. Fomentar a criação de novas uniões que almejem o equilíbrio e autonomia fiscal dos municípios, com planejamento, atualização e organização dos sistemas tributários locais, é sim um caminho de possibilidades;
29. Por fim, deve-se superar as desavenças ideológicas que ainda mitigam as chances de criação de novos consórcios no estado e incentivar esse modelo de gestão compartilhada na área fazendária, retirando as prefeituras alagoanas do preguiça fiscal que lesa os cofres públicos e cria uma crônica dependência financeira para com as transferências intergovernamentais, especialmente o FPM.

REFERÊNCIAS

A IMPORTÂNCIA da iluminação pública nas cidades. **Rede Juntos**, 2019. Disponível em: <https://wiki.redejuntos.org.br/busca/importancia-da-iluminacao-publica-nas-cidades>. Acesso em: 20 dez. 2020.

ACKEL FILHO, Diomar. **Município e Prática Municipal: À luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

ADESÃO de Penedo ao CIGIP gera mais economia e eficiência energética, destaca Prefeito Ronaldo Lopes. **Penedo**. Notícias, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://penedo.al.gov.br/2021/04/20/adesao-de-penedo-ao-cigip-gera-mais-economia-e-eficiencia-energetica-destaca-prefeito-ronaldo-lopes/>. Acesso em 1 maio 2021.

ALAGOAS (Estado). **Anuário Estatístico do Estado de Alagoas**. Ano 22, n. 22. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2017.

ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas, 1989**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Atualizada até a emenda nº 38/2010. Coord. de Maria de Fátima Medeiros Tavares – 3. ed. rev. e ampl. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2013.

ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1935.

ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1947.

ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1935.

ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas**. Maceió: Imprensa Oficial, 1967.

ALAGOAS (Estado). **Constituição do Estado de Alagoas: Emenda Constitucional de 15 de dezembro de 1969**. Maceió: Imprensa Oficial, 1969.

ALAGOAS (Estado). **Indicadores Básicos de Alagoas**. – Ano 3, n.3. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2017.

ALAGOAS (Estado). **Legislação Gabinete Civil**. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 27 mar. 2020.

ALAGOAS (Estado). **Lei Complementar nº 1, de 27 de março de 1990**: estabelece os requisitos mínimos de população, renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 25 mar. 2020.

ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 1.724, de 2 de setembro de 1953**: dá organização dos Municípios, 1953. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao>. Acesso em: 05 out. 2020.

ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 2.471 de 30 de agosto de 1962**: dispõe sobre a criação do Município de Craíbas. Declarada inconstitucional em 30 de agosto de 1965. O Município de Craíbas foi criado novamente pela Lei nº 4.365 de 23 de abril de 1982; Acesso em: 24 mar. 2020.

ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 2.478 de 5 de novembro de 1962**: dispõe sobre a criação do Município de São Marcos. Declarada inconstitucional em abril de 1965. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 24 mar. 2020.

ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 2.627, de 12 de setembro de 1963**: Veda a criação de municípios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 24 mar. 2020.

ALAGOAS (Estado). **Lei Estadual nº 3.068, de 13 de maio de 1970**: dispõe sobre a organização dos Municípios. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>. Acesso em: 05 nov. 2020.

ALAGOAS (Estado). **Leis e Decretos de 1926**. Maceió: Imprensa Oficial, 1940.

ALAGOAS (Estado). **Leis e Decretos de 1935**. Maceió: Imprensa Oficial, 1936.

ALAGOAS (Estado). **Leis e Decretos de 1936**. Maceió: Imprensa Oficial, 1936.

ALAGOAS (Estado). **Leis e Decretos promulgados em 1892**. Lei nº 8, de 13 de maio de 1892. Maceió: Lithographia Trigueiros, 1908.

ALAGOAS (Estado). **Produto Interno Bruto dos Municípios Alagoanos**. Ano 9, n.9. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico, 2014.

ALAGOAS (Estado). Secretaria de Planejamento. **Histórico das divisões regionais de Alagoas**. Maceió, 1978.

ALAGOAS quer emancipar dois povoados, **Gazeta Web**. 14 set. 2008. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia-old.php?c=160143&e=2>. Acesso em: 23 mar. 2020.

ALAGOAS. Ministério Público do Estado. **Projeto de Encerramento dos Lixões**, Maceió, julho de 2018. Disponível em: <https://www.mp.al.br/download/projeto-encerramento-dos-lixoes-informacoes-gerais/>. Acesso em 10 dez. 2020.

ALENCAR, Brígida Leylane Gomes de. **Consórcios Públicos em Alagoas: Biênio 2021-2022**. Associação dos Municípios Alagoanos, 2021.

AMA vai reunir bancada para defender municípios da extinção, **AMA**. 2 mar. 2020. Disponível em: <https://ama-al.com.br/ama-vai-reunir-bancada-para-defender-municipios-da-extincao/>. Acesso em: 22 fev. 2021.

ANDRADE, Eusebio de. Administração e Finanças do Estado. In: COSTA, Craveiro; e CABRAL, Torquato (Org.) **Indicador Geral do Estado de Alagoas**. Maceió: Typographia Commercial, 1902.

ARAPIRACA. **Lei Municipal nº 2.320, de 22 de setembro de 2003**. Autoriza o Poder Executivo Municipal a constituir consórcio intermunicipal, e dá outras providências. Arapiraca, 2003. Disponível em: https://sapl.arapiraca.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2003/2295/2295_texto_integral.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

ARAPIRACA. **Leis Municipais de Arapiraca.** Disponível em: <https://web.arapiraca.al.gov.br/tipo-de-arquivo/leis-leis/>. Acesso: 22 abr. 2020.

ATALAIA. Lei municipal nº 907, de 21 de dezembro de 2005. **Diário Oficial Municipal**, Atalaia, 21 dez. 2005. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/index.php?PID=271079&amigavel=1>. Acesso em: 19 abr. 2020.

BOAS práticas: Alagoas fecha todos os lixões do estado. **Confederação Nacional dos Municípios**, Maceió: 24 ago. 2018. Notícias. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/boas-praticas-alagoas-fecha-todos-os-lixoes-do-estado>. Acesso em 20 dez. 2020.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, jul.-set. 2010.

BRASIL, Ministério da Saúde do. **Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS.** Datasus, 2021. Disponível em: <http://sigtap.datasus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/procedimento/exibir/0407020101/05/2021>. Acesso em 01 maio 2021.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Estatísticas – Tesouro Nacional**, 2016. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp. Acesso em: 27 mar. 2020.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário 1998-2004.** p. 1. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/gfm/perfil/GLOSSARIO_1998_2004.pdf. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Receita Orçamentária**, 2017. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/205525/AnexoI_RECEITA_ORCAMENTARIA.pdf. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº190, de 25 de novembro de 2020.** Brasília: TCU, 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Transferências constitucionais e legais**, 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>. Acesso em: 27 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 108/2011. Acrescenta parágrafos ao artigo 11º, da Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 out. 2011. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=939337&filename=PLP+108/2011. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 107/2020, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 05 out. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 05 nov. 2019.

BRASIL. Consulta Pública de Imóveis. **Sistema Nacional de Cadastro Rural**. 2021. Disponível em: <https://sncr.serpro.gov.br/sncr-web/consultaPublica.jsf?windowId=31c>. Acesso em 10 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 16 nov. de 2020.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Biblioteca, junho de 2020. p. 36-38 Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/POP2020_20210331.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_alagoas.pdf. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 1, de 9 de maio de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp01.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei Nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 de abril de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário – Tesouro Nacional**, 2016. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 1, de 4 de maio de 2001. Disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, constantes da Lei Complementar nº 101/2000, institui o Cadastro Único dessas exigências (CAUC) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 maio 2001.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 3, de 07 de janeiro de 2021. Disciplina a captação de dados em cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União e o fornecimento de informações acerca do cumprimento de requisitos fiscais por estados, Distrito Federal e municípios, seus órgãos e entidades, e organizações da sociedade civil pelo Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais - Cauc. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-7-de-janeiro-de-2021-298106843>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Princípios básicos**. Brasília, mar. 2016. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Brasília, jun. 2013. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: imposto sobre a propriedade territorial rural**. Brasília, jul. 2014. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_itr.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 475-1, Tribunal Pleno: Min Rel. Moreira Alves. Brasília 12 abr. 1991. **Diário Oficial da União**, 31 maio 1991. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346408>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, Tribunal Pleno. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 09 de agosto de 2007. **Diário Oficial da União**, 12 set. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, Tribunal Pleno. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 09 de agosto de 2007. **Diário Oficial da União**, 12 set. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346408>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 1.554-8 – Alagoas, Tribunal Pleno: Min. Rel. Adair Passarinho. Brasília, 28 set. 1988. **Diário Oficial da União**, 10 mar. 1989. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263476>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 573 – Alagoas, Tribunal Pleno: Min. Rel. Pedro Chaves. Brasília, 30 ago. 1965. **Diário Oficial da União**, 29 set. 1965. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263473>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 576 – Alagoas, Tribunal Pleno: Min. Rel. Hahnemann Guimarães. Brasília, 3 set. 1964. **Diário Oficial da União**, 19 nov. 1964. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263476>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BREMAEKER, François E. J. de. Os novos Municípios: surgimento, problemas e soluções. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan.-mar. 1993. *apud* FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul.-set. 2016. p. 57. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRITO, Eder. Consórcios Intermunicipais no Federalismo Brasileiro: Coordenação, Colaboração e a nova governança pública. *In*: CARNEIRO, José Mario Brasiliense. BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos** (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17. 01.2007). Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2009.

CARVALHO, Cícero Pérciles de. **Economia Popular: uma via de modernização de Alagoas**. 4. ed. rev. e ampl. Maceió: EDUFAL, 2010.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Formação histórica de Alagoas**. 3. ed. rev. e ampl. Maceió: EDUFAL, 2015.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. Consórcios públicos e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, p.25-39, jul./set. 2013.

CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CHRISTOPOULOS, Basile George Campos. **Despesa Pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011.

CIGIP/AL ressalta implantação de iluminação de LED em nosso município. **Porto Real do Colégio**. Notícia, 2019. Disponível em: <https://www.portorealdocolegio.al.gov.br/noticia/cigip-al-ressalta-implantacao-de-iluminacao-de-led-em-nosso-municipio-13-08-2019-22-30-45>. Acesso em: 20 dez. 2020.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **Ocupação do território e a criação de Municípios do Período Imperial Brasileiro**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 7-19, jan.-abr. 2015. p. 12-14. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14n1/1984-2201-mercator-14-01-0007.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

COM 5 novos municípios Brasil agora tem 5570 cidades. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 jan. 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>. Acesso em: 11 abr. 2020.

CONFEDERAÇÃO Nacional dos Municípios – CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública – Brasília: CNM**, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Nota técnica nº 12/2014**. Brasília: CNM, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2020 e as perspectivas para 2021**. Brasília: CNM. Dezembro de 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Porque os 1% é importante**. Brasília: CNM, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **XXIII Marcha à Brasília em defesa dos municípios**. jan. 2021. Disponível em: www.marcha.cnm.org.br. Acesso em: 10 mar. 2021.

CONISUL abre manifestação de interesse para aquisição de vacinas contra a COVID-19. **CONISUL**, 2021. Notícias. Disponível em: <http://www.conisul.com.br/noticias/conisul-abre-manifestacao-de-interesse-para-aquisicao-de-vacinas-contr-a-covid-19>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CONISUL finaliza pregão de medicamentos com economia de 40 milhões no valor global. **CONISUL ALAGOAS**, 2019. Disponível em: http://conisul.com.br/noticiasView/1874_Conisul-finaliza-pregao-de-medicamentos-com-economia-de-R40-milhoes-no-valor-global.html. Acesso em: 20 dez. 2020.

CONISUL. **Relatório de Gestão 2020**. Maceió: 2020. Disponível em: <http://www.conisul.com.br/storage/uploads/imprensa/documentos/7/CwdO5wngH4VHSIHYAFodSIXhUS9SHaIWZUDCwHvU.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CONISUL. **Tabela de procedimentos ambulatoriais e hospitalares (2018/2019)**. Maceió, 2019. Disponível em: <http://www.conisul.com.br/storage/uploads/imprensa/documentos/3/SFIMhtiy13FQksRCqAQU0jSJV9IlpKi9vQW2gNZG.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CONSÓRCIO permite a prefeituras de AL economia de gastos na saúde pública. **G1 Alagoas**. Notícias, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2016/02/consorcio-permite-prefeituras-de-al-economia-de-gastos-na-saude-publica.html>. Acesso em 10. Fev. 2021.

CONSÓRCIO Público para Gestão da Energia Elétrica e Serviços Públicos. **CIGIP**, 2019. Disponível em: <http://www.cigip.al.gov.br/consorcio>. Acesso em: 20 dez. 2020.

CONSÓRCIOS não saem do papel e lixões se multiplicam em Alagoas. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 21 maio 2015. Interior. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia-old.php?c=387127&e=14>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2001.

CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

CORRALO, Giovanni da Silva. O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano: competência constitucionais versus recursos financeiros. *In*: CIARLINI, Álvaro Luís de A. S.; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros (Org.). **Pacto Federativo**. Brasília: IDP, 2014.

COSTA, Nelson Nery, **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro** (livro eletrônico). Série Direito Financeiro (coord. José Maurício Conti). Rio de Janeiro: Blucher, 2016.

DEPUTADO eleito quer emancipar duas comunidades em Alagoas, **Gazeta Web**. 4 jan. 2011. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia-old.php?c=220663&e=>. Acesso em: 23 mar. 2020.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. **População e açúcar no nordeste brasileiro**. 2. ed. Maceió: EDUFAL, 2012.

DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

EM ALAGOAS, clãs da política tentam renovação para se manterem nas prefeituras. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/09/1817154-em-alagoas-clas-da-politica-tentam-renovacao-para-se-manterem-nas-prefeituras.shtml>. Acesso em: 20 nov. 2020.

ESTADO e Porto de Pedras firmam convênio para elaboração de Plano Diretor da cidade. **Agência Alagoas**, quarta-feira, 06 de janeiro de 2021. Disponível em: <http://agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/34762-estado-e-porto-de-pedras-firmam-convenio-para-elaboracao-de-plano-diretor-da-cidade>. Acesso em 19 abr. 2021.

FELIZ DESERTO. Transparência. **Folha de Pagamento**. Disponível em: <https://www.transparenciafelizdeserto.al.gov.br/gestao-de-pessoal/folha-de-pagamento/busca?mes=Fevereiro&anos=2021>. Acesso em: 10 de mar. 2021.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul.-set. 2016. p. 57. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55. Acesso em: 20 mar. 2020.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

FREIRE, Felisberto. **As Constituições dos Estados e a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1898. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227306>. Acesso em: 13 mar. 2020.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**: edição comemorativa, 50 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GRIM, Eduardo José. Federalismo, Governança e Cooperação Intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. *In*: CARNEIRO, José Mario Brasiliense. BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

GUSMÃO, Carlos de. Que modificações devem ser feitas no regimen tributário municipal. *In*: MELLO, Américo (Org.). **Congresso das Municipalidades**. Maceió: Imprensa Oficial, 1936.

HENRICHES, Joanni Aparecida. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Confederação Nacional dos Municípios, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acesso em: 16 nov. 2020.

IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997.

JAGUARIBE, Domingos. **O Município e a República**. São Paulo: J.B. Endrizzi & C. Bibliotheca Brasileira, 1897.

KRELL, Andreas J. **O Município no Brasil e na Alemanha**: direito e administração pública comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

KRELL, Andreas. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempo de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

MACEIÓ ultrapassa limite de gastos. **Gazeta de Alagoas**. Maceió: 05-06 de nov. 2016. Economia. p. A18.

MACHADO, Fabiano Duarte. LIMA, Matheus Carlos Oliveira de. **História econômica de Alagoas: a indústria cloroquímica alagoana e modernização da dependência**. Maceió: EDUFAL, 2016.

MARINS, Daniel Vieira. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

MEDAUAR, Odete. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19ª ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MELLO, Américo (Org.). **Congresso das Municipalidades**. Maceió: Imprensa Oficial, 1936.

MELLO, Diogo Lordello de. A multiplicação de municípios no Brasil. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, v. 39. n. 203, p. 23-28, 1992.

MEU MUNICÍPIO. **Perfil do Município**. 2021.

MOREIRA, Murilo Diniz. **Planta Genérica de Valores: Metodologia**. Dez. 2015. p. 1. Disponível em: <http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/admmun/0022.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.

MUNICÍPIOS aderem a Manifestação de Interesse e quantitativo de doses ultrapassa 500 mil. **AMA**, 23 de março de 2021. Disponível em: <https://ama-al.com.br/municipios-aderem-a-manifestacao-de-interesse-e-quantitativo-de-doses-ultrapassa-500-mil/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MUNICÍPIOS Consorciados e Conveniados. **CONISUL ALAGOAS**, 2019. Disponível em: http://conisul.com.br/paginas-centralizadas/27_Municipios-Consorciados-Conveniados.html. Acesso em: 10 dez. 2020.

MUNICÍPIOS recebem mais de R\$ 166 milhões. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 9 dez. 2016. Política. p. A5.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Competência tributária do município: fundamentos constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 21, n. 88, jul-set.1984.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PARCERIA entre Prefeitura e CIGIP, moderniza iluminação na cidade. **São José da Laje**. Notícias, S/D. Disponível em: <http://www.saojosedalaje.al.gov.br/?p=554>. Acesso em 20 dez. 2020.

PREFEITURA de Ivaiporã emite nota sobre cobrança de dívida junto ao SAMU 192. **TN Online**. Paraná, 2019. Disponível em: <https://tnonline.uol.com.br/noticias/regiao/32,484517,11,12,prefeitura-de-ivaipora-emite-nota-sobre-cobranca-de-divida-junto-ao-samu-192>. Acesso em: 15 nov. 2020.

PREFEITURA de Maragogi (AL) firma consórcio público e fecha lixão da cidade a baixo custo. **Confederação Nacional dos Municípios**, Maceió: 16 mar. 2018. Notícias. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/prefeitura-de-maragogi-al-firma-consorcio-publico-e-fecha-lixao-da-cidade-a-baixo-custo>. Acesso em 20 dez. 2020.

PREFEITURA tenta reaver R\$ 400 milhões em ISS. **Gazeta de Alagoas**. Maceió, 14 abril de 2017. Política. p. A3.

PREFEITURAS demitem e cortam despesas. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 04 nov. 2014. Política. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=255019>. Acesso em: 13 mar. 2020.

PRESIDENTE do Senado afasta possibilidade de pautar proposta de extinção dos municípios. **AMA**. 8 mar. 2021. Disponível em: <https://ama-al.com.br/presidente-do-senado-afasta-possibilidade-de-pautar-proposta-de-extincao-dos-municipios/>. Acesso em 15 mar. 2021.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RECEITA Extra: Alagoas deve receber cerca de 136 milhões. **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 3 nov. 2016. Política. p. A5.

RESIDUOS Sólidos. **Resíduos Sólidos Alagoas**, 2019. Disponível em: <http://www.residuossolidos.al.gov.br/gestao-municipal/consorcio>. Acesso em: 30 de nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL, Estado do. **A Constituição Federal e as Constituições dos Estados da República do Brasil**. Pelotas; Porto Alegre: Livraria Universal, 1895. p. 415. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/224222>. Acesso em: 10 abr. 2020.

RIOS, Ricardo Bahia. SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. **A utopia dos consórcios públicos intermunicipais e descentralização no contexto do federalismo brasileiro**. Barcelona, 2016. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/xiv_bahiaros.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

RODRIGUEZ, Alicia Freijo. HSIA, Pedro Murgel. CARNEIRO, José Mario Brasiliense. (org.) **A gestão da educação em municípios e consórcios**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.

SÁ JÚNIOR. Heider Lisboa de. **A Justiça Eleitoral em Alagoas**. Maceió: Tribunal Regional Eleitoral, 2008.

SCAFF. Fernando Facury, Extingam-se os municípios, disse Guedes. O que dirão o Congresso e o STF? **Revista Consultor Jurídico**, 12 de novembro de 2019. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2019-nov-12/contas-vista-extingam-municipios-disse-guedes-dira-supremo>. Acesso em 20 dez. 2020.

SENADO aprova, pela 3ª vez, texto com regras para criação de municípios, **G1 Globo**. 15 jul. 2015. Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/senado-aprova-pela-3-vez-texto-com-regras-para-criacao-de-municipios.html>. Acesso em: 23 mar. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Fundamentos do direito tributário e tributos municipais**. São Paulo: José Bushatsky, 1978.

SILVA, José Afonso. Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil. São Paulo, 1968. p. 67-68. apud CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2001.

SILVA. José Afonso da, **Teoria do Conhecimento Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014. p.273-274.

SILVA. José Afonso da. **O Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SIMÕES, Leonardo (Coord.). **Enciclopédia dos Municípios Alagoanos**. Carlos Alberto Pinheiro Mendonça. Maceió: Instituto Arnon de Mello, 2012.

SOUZA, Tânia dos Santos Coelho de; ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. O grau de “i” maturidade das administrações tributárias dos municípios mineiros e o consórcio público como ferramenta indutora do equilíbrio fiscal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 2, p. 66-98, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/190>.

SUPREMO reconhece demora do Congresso Nacional em editar lei complementar sobre criação de municípios, **Supremo Tribunal Federal**. 9 mai. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69884&caixaBusca=N>. Acesso em: 27 mar. 2020.

SUPREMO restabelece Lei alagoana que criou município de Jequiá da Praia, **Supremo Tribunal Federal**. 10 mai. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69898>. Acesso em: 27 mar. 2020.

TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido de. **A província: estudo sobre a descentralização do Brasil**. Rio de Janeiro: Garnier, 1870. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/220526>. Acesso em: 12 mar. 2020.

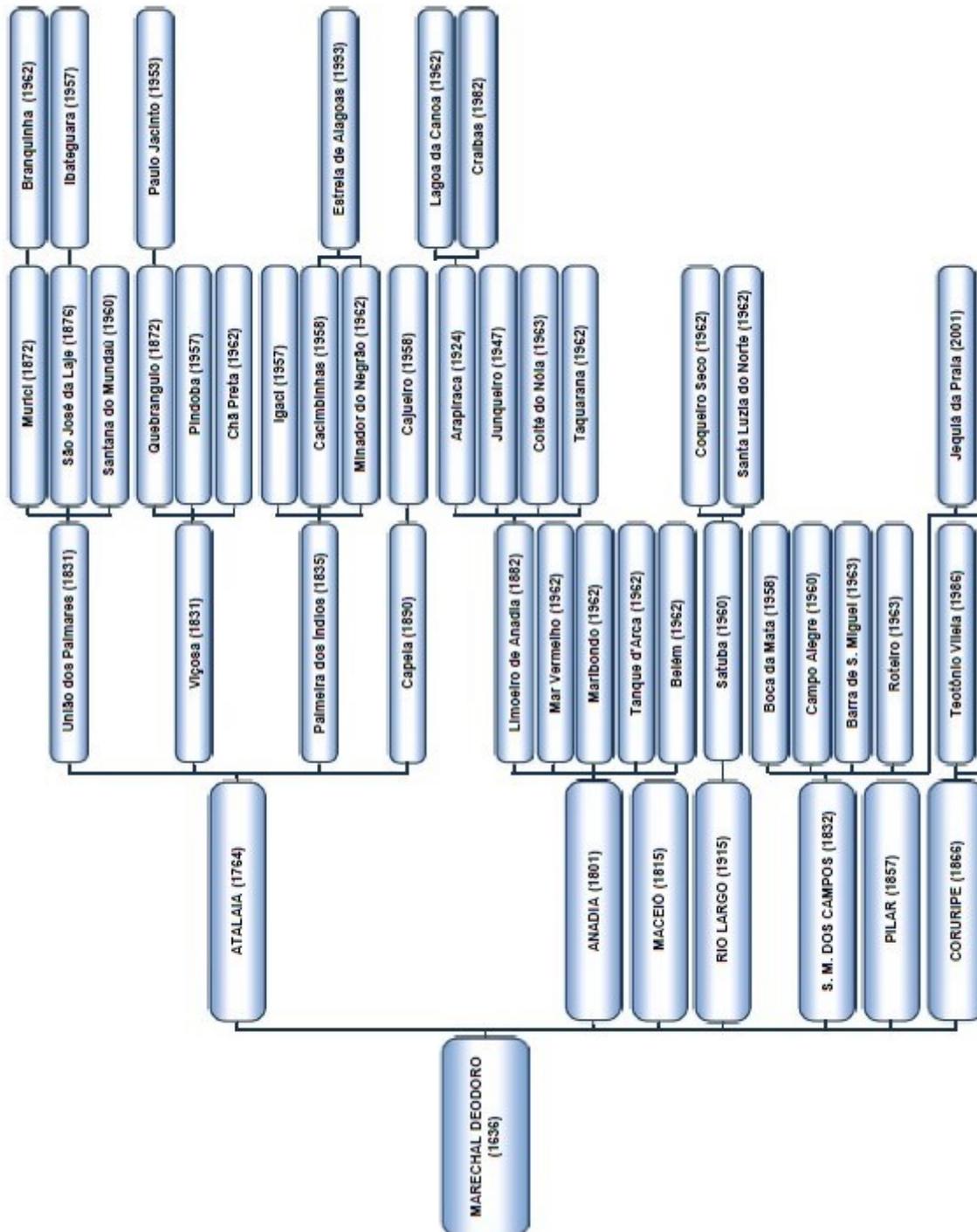
TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

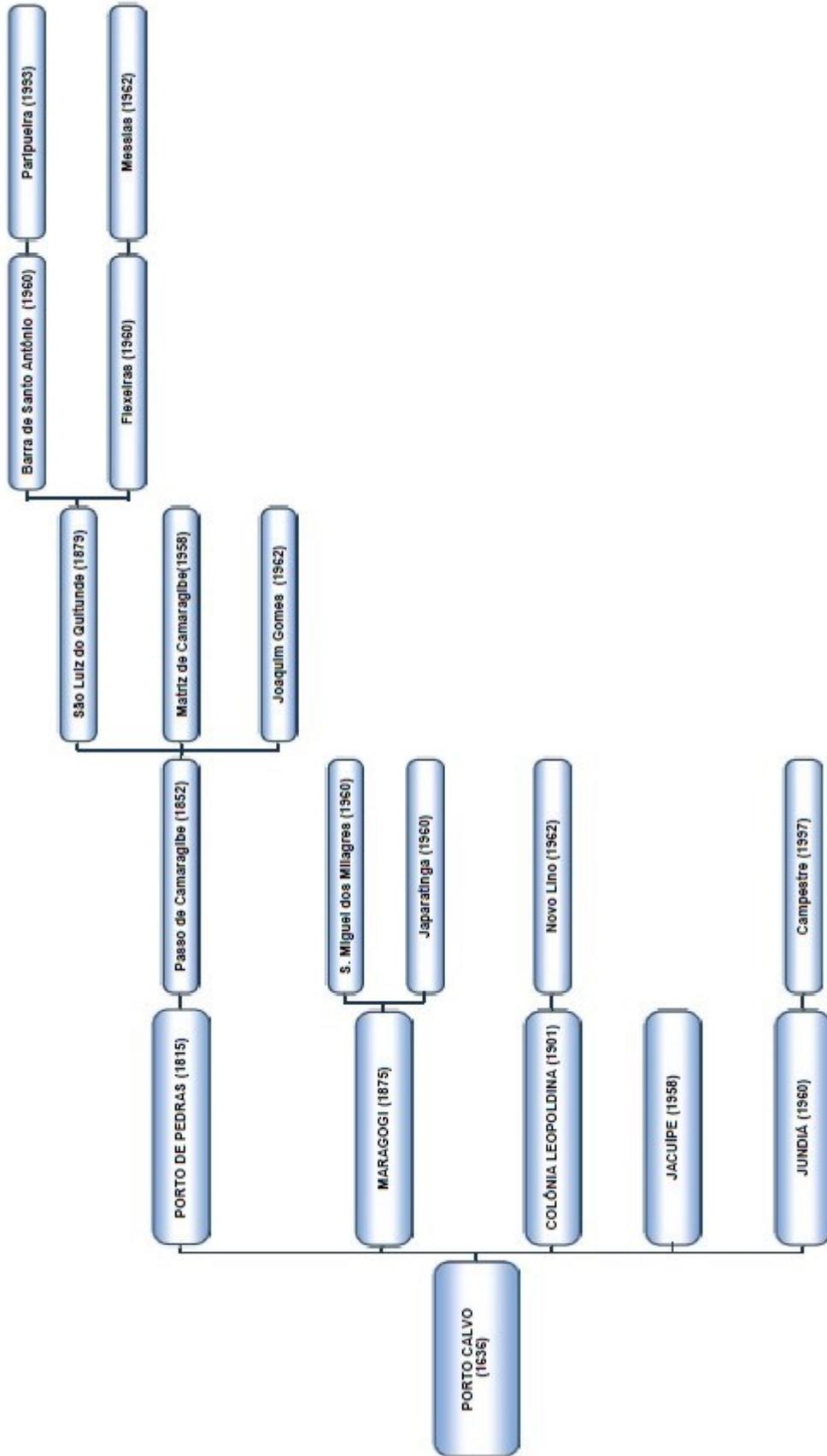
VACCARI JÚNIOR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélío; TREMEL, Rosângela. Da Cruz, Flávio (org.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** São Paulo: Atlas, 2000.

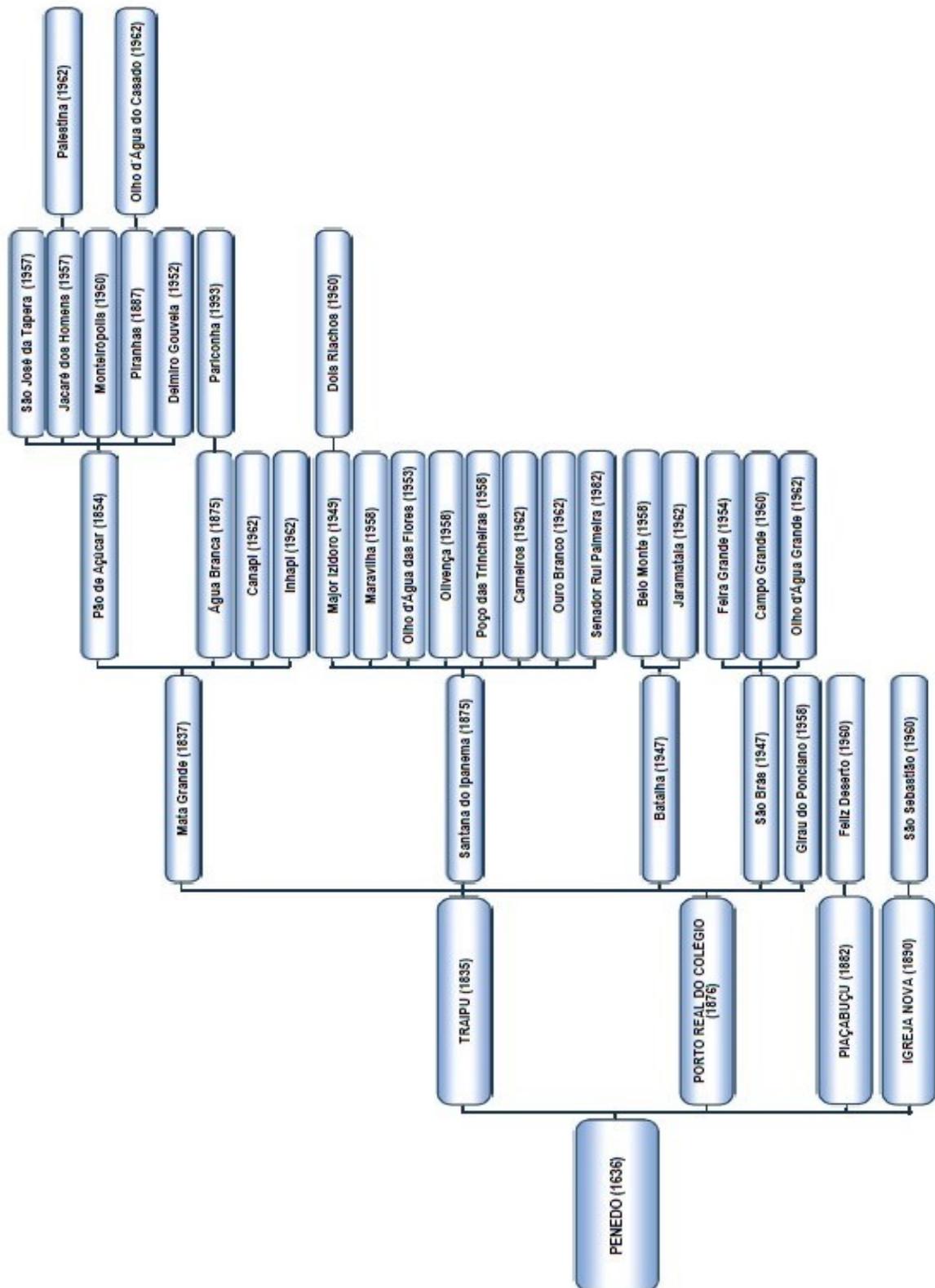
VIANNA, Arruda. **O Município e a sua Lei Orgânica.** São Paulo: Saraiva, 1950.

ANEXO

ANEXO I: EVOLUÇÃO MUNICIPAL DE ALAGOAS







Fonte: Anuário Estatístico do Estado de Alagoas. Ano 22, n. 22. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2017. p. 20-22.

ANEXO II: PRINCIPAIS DADOS FINANCEIROS DOS MUNICÍPIOS DE ALAGOAS (2010-2019)

	Município	Receita Corrente				Despesa Corrente
		Receita Tributária	Receita de transferências Intergovernamentais	Outras Transferências Intergovernamentais	Outras Receitas Correntes	Despesas com pessoal
1	Água Branca (2019)	2.19% (ISS 36,46%)	95,21% (FPM 37,01%)	13,83%	2,6%	Gasto com pessoal: 70,59%
2	Anadia (2019)	2,39% (ISS 29,58)	96,95% (FPM 20,97%)	10,43%	0,38%	Gasto com pessoal: 77,47%
3	Arapiraca (2019)	9,83% (ISS 42%)	83,25% (FPM 20,97%)	7,35%	6,93%	Gasto com pessoal: 62,32%
4	Atalaia (2017)	5,73% (ISS 22,3%)	86,18% (FPM 31,27%)	6,73%	7,35%	Gasto com pessoal: 87,06%
5	Barra de Santo Antônio (2019)	5,8% (IPTU 12,02%)	80,28% (FPM 39,43%)	13,51%	13,92%	Gasto com pessoal: 75,93%
6	Barra de São Miguel (2019)	19,89% (IPTU 68,26%)	75,26% (FPM 24,79)	45,58%	4,55%	Gasto com pessoal: 65,79%
7	Batalha (2016)	5,38% (ISS 26,2%)	96,06% (FPM 41,64)	3,92%	3,55%	Gasto com pessoal: 62,19%
8	Belém (2013)	2,04% (ISS 27,72%)	95,97% (FPM 51,69%)	0%	1,99%	Gasto com pessoal: 62,18%
9	Belo Monte (2019)	1,11% (ISS 69,91%)	96,18% (FPM 24,83%)	45,45%	2,71%	Gasto com pessoal: 62,23%
10	Boca da Mata (2019)	4,12% (ISS 30,7%)	86,9% (FPM 34,54%)	12,34%	8,98%	Gasto com pessoal: 64,22%
11	Branquinha (2019)	2,18% (ISS 16%)	94,84% (FPM 38,48%)	2,22%	2,98%	Gasto com pessoal: 69,56%

12	Cacimbinhas (2019)	1,38% (ISS 42,12%)	89,88% (FPM 38,78%)	2,17%	8,74%	Gasto com pessoal: 72,37%
13	Cajueiro (2019)	1,56% (ISS 27,31%)	89,27% (FPM 33,64%)	14,26%	9,17%	Gasto com pessoal: 79,98%
14	Campestre (2018)	1,28% (ISS 38,69%)	97,42% (FPM 38,19%)	29,39%	1,3%	Gasto com pessoal: 68,34%
15	Campo Alegre (2013)	2,05% (ISS 36,9%)	95,19% (FPM 37,11)	0%	2,76%	Gasto com pessoal: 61,69%
16	Campo Grande (2019)	0,81% (ISS 44,31%)	94,88% (FPM 30,28%)	1,8%	4,31%	Gasto com pessoal: 71,73%
17	Canapi (2019)	2,55% (ISS 24,76%)	92,63% (FPM 35,09%)	16,12%	4,82%	Gasto com pessoal: 64,62%
18	Capela (2019)	1,85% (ISS 24,23%)	93% (FPM 34,74 %)	13,34%	3,8%	Gasto com pessoal: 74,04%
19	Carneiros (2010)	1,7% (ISS 42,3%)	71,14% (FPM 36,36%)	13,26%	27,16%	Gasto com pessoal: 61,54%
20	Chã Preta (2018)	0,41% (IPTU 34,46%)	94,71% (FPM 41,31%)	10,58%	4,88%	Gasto com pessoal: 69,1%
21	Coité do Noia (2019)	3,55% (ISS 30,24%)	84,14% (FPM 82,67%)	0%	12,31%	Gasto com pessoal: 64,14%
22	Colônia Leopoldina (2019)	3,69% (ISS 12,85%)	92,56% (FPM 24,01%)	41,56%	3,76%	Gasto com pessoal: 71,3%
23	Coqueiro Seco (2019)	1,33% (ISS 47,29%)	90,02% (FPM 32,71%)	8,69%	8,65%	Gasto com pessoal: 61,9%
24	Coruripe (2019)	4,09% (ISS 31,99%)	89,39% (FPM 18,69%)	9,59%	6,05%	Gasto com pessoal: 51,18%
25	Craíbas (2019)	2,97% (ISS 66,18%)	85,8% (FPM 6,18%)	19,5%	11,23%	Gasto com pessoal: 64,44%
26	Delmiro Gouveia (2018)	5,03% (ISS 35,16%)	92,65% (FPM 31,15%)	3,45%	2,32%	Gasto com pessoal: 67,42%

27	Dois Riachos (2018)	3,14% (ISS 62,33%)	95,65% (FPM 36,13%)	14%	1,2%	Gasto com pessoal: 56,86%
28	Estrela de Alagoas (2019)	0,71% (ISS 39,72%)	97,34% (FPM 42,88%)	12,33%	1,96%	Gasto com pessoal: 55,62%
29	Feira Grande (2019)	1,31% (ISS 39,17%)	96,78% (FPM 34,52%)	17,27%	1,91%	Gasto com pessoal: 74,04%
30	Feliz Deserto (2019)	0,88% (ISS 22,37%)	97,88% (FPM 45,2%)	14,25%	1,16%	Gasto com pessoal: 63,02%
31	Flexeiras (2011)	2,47% (ISS 81,3%)	96,29% (FPM 38,14%)	0%	1,23%	Gasto com pessoal: 59,21%
32	Girau do Ponciano (2019)	4,32% (ITBI 2,34%)	84,61% (FPM 28,46%)	4,28	11,06%	Gasto com pessoal: 56,21%
33	Ibateguara (2014)	3,33% (ISS 42,78%)	92,76% (FPM 81,26%)	0%	3,91%	Gasto com pessoal: 61,83%
34	Igaci (2019)	2,15% (ISS 46,69%)	78,13% (FPM 37,67%)	10,16%	19,72%	Gasto com pessoal: 76,26%
35	Igreja Nova (2019)	4,01% (ISS 32,9%)	95,37% (FPM 37,28%)	6,85%	0,61%	Gasto com pessoal: 63,03%
36	Inhapi (2019)	1,52% (ISS 68,95%)	94,77% (FPM 42,92%)	11,31%	3,71%	Gasto com pessoal: 68,33%
37	Jacaré dos Homens (2019)	0,25% (ISS 74,45%)	98,9% (FPM 37,98%)	13,06%	0,85%	Gasto com pessoal: 59,9%
38	Jacuípe (2019)	3,15% (ISS 11,41%)	90,53% (FPM 74,84%)	1,97%	6,31%	Gasto com pessoal: 57,63%
39	Japaratinga (2015)	2,92% (ISS 50,19%)	93,37% (FPM 49,06%)	0%	3,72%	Gasto com pessoal: 69,15%
40	Jaramataia (2019)	1,67% (ISS 32,51%)	88,84% (FPM 43,56%)	12,44%	9,5%	Gasto com pessoal: 68,44%

41	Jequiá da Praia (2013)	0,86% (ISS 83,75%)	86,54% (FPM 31,4%)	6,42%	6,18%	Gasto com pessoal: 61,63%
42	Joaquim Gomes (2012)	3,08% (ISS 79,6%)	96,66% (FPM 37,25%)	0%	0,26%	Gasto com pessoal: 58,08%
43	Jundiá (2019)	2,5% (ISS 25,44%)	93,79 % (FPM 47,1%)	1,95%	3,71%	Gasto com pessoal: 58,45
44	Junqueiro (2012)	4,1% (ISS 79,28%)	92,44% (33,85%)	0%	3,45%	Gasto com pessoal: 58,53%
45	Lagoa da Canoa (2019)	1,73% (ISS 45,13%)	93,92% (FPM 37,56%)	12,36%	4,35%	Gasto com pessoal: 72,44%
46	Limoeiro de Anadia (2019)	1,68% (ISS 77,42%)	65,81% (FPM 34,31%)	3,17%	32,51%	Gasto com pessoal: 70,22%
47	Maceió (2019)	23,42% (ISS 45,39%)	65,53% (FPM 29,07%)	5,09%	11,01%	Gasto com pessoal: 56,69%
48	Major Isidoro (2019)	2,54% (27,53%)	91,93% (FPM 34,76%)	8,04%	5,54%	Gasto com pessoal: 71,89%
49	Mar Vermelho (2019)	2,13% (ISS 19,93%)	94,59% (FPM 56,42%)	4,91%	3,28%	Gasto com pessoal: 66,54%
50	Maragogi (2019)	11,72% (ISS 52,86%)	80,43% (FPM 21,85%)	41,48%	7,52%	Gasto com pessoal: 53,65%
51	Maravilha (2019)	3,48% (ISS 43,24%)	94,94% (FPM 32,36%)	15,49%	1,58%	Gasto com pessoal: 54,28%
52	Marechal Deodoro (2019)	11,95% (ISS 30,78%)	73,81% (FPM 21,35%)	7,83%	14,23%	Gasto com pessoal: 70,59%
53	Maribondo (2019)	2,17% (ISS 38,06%)	89,37% (FPM 25,95%)	41,47%	8,46%	Gasto com pessoal: 75,43%
54	Mata Grande (2019)	3,04% (ITBI 0,46%)	58,52% (FPM 37,07%)	11,47%	38,45%	Gasto com pessoal: 53,51%

55	Matriz do Camaragibe (2019)	1,26% (ISS 77,08%)	77,92% (FPM 37,97%)	1,86%	18,82%	Gasto com pessoal: 58,85%
56	Messias (2019)	3,04% (ISS 25,82%)	90,18% (FPM 38,89%)	11,01%	6,78%	Gasto com pessoal: 53,23%
57	Minador do Negrão (2019)	1,27% (ISS 66,68%)	92,79% (FPM 26,4%)	40,27%	5,94%	Gasto com pessoal: 61,96%
58	Monteirópolis (2014)	2,87% (ISS 81,21%)	87,07% (FPM 80,94%)	0%	10,06%	Gasto com pessoal: 70,72%
59	Murici (2019)	2,55% (ITBI 21,45%)	90,98% (FPM 33,12%)	12,81%	6,47%	Gasto com pessoal: 57,53%
60	Novo Lino (2019)	1,83% (ISS 71,58%)	94,33% (FPM 38,08%)	2,41%	3,83%	Gasto com pessoal: 72,47%
61	Olho d'Água das Flores (2019)	2,63% (ISS 44,75%)	88,2% (FPM 33,21%)	26,17%	8,92%	Gasto com pessoal: 69,31%
62	Olho d'Água do Casado (2019)	0,94% (ISS 40,35%)	98,51% (FPM 37,86%)	12,1%	0,55%	Gasto com pessoal: 68,54%
63	Olho d'Água Grande (2019)	0,58% (ISS 7,43%)	92,41% (FPM 44,22%)	32,59%	7,01%	Gasto com pessoal: 67,52%
64	Olivença (2019)	2,95% (ISS 34,13%)	86,18% (FPM 0%)	53,08%	10,87%	Gasto com pessoal: 63,64%
65	Ouro Branco (2019)	1,56 % (ISS: 52,2%)	93,85% (FPM 38,79%)	12,82%	4,59%	Gasto com pessoal: 52,9%
66	Palestina (2019)	0,65% (ISS 26,03%)	96,26% (FPM 50,19%)	9,53%	3,1%	Gasto com pessoal: 76,32%
67	Palmeira dos Índios (2019)	4,9% (ISS 34,34%)	88,77% (FPM 22,64%)	11,68%	6,33%	Gasto com pessoal: 61,46%

68	Pão de Açúcar (2017)	1,54% (ISS 45,74%)	87,56% (FPM 32,32%)	11,13%	10,52%	Gasto com pessoal: 70,59%
69	Pariconha (2019)	1,07% (ISS 24,97%)	95,4% (FPM 34,91%)	24,93%	3,54%	Gasto com pessoal: 64,56%
70	Paripueira (2019)	4,05% (ISS 41,57%)	94,68% (FPM 24,7%)	29,9%	1,27%	Gasto com pessoal: 59,44%
71	Passo de Camaragibe (2017)	3,31% (ISS 26,95%)	91,25% (FPM 36,36%)	7,71%	5,44%	Gasto com pessoal: 82,99%
72	Paulo Jacinto (2019)	1,61% (ISS 56,65%)	94,39% (41,69%)	16,06%	3,99%	Gasto com pessoal: 73,24%
73	Penedo (2014)	3,39% (ISS 49,22%)	93,91% (FPM 28,96%)	0,04%	2,67%	Gasto com pessoal: 65,32%
74	Piaçabuçu (2017)	1,42% (ISS: 34%)	98,06% (FPM 40,82%)	8,07%	0,52%	Gasto com pessoal: 64,35%
75	Pilar (2019)	6,81% (ISS: 68,91%)	87,21% (FPM 18,95%)	5,68%	5,98%	Gasto com pessoal: 67,55%
76	Pindoba (2013)	0,93% (ISS 27,43%)	94,29% (FPM 59,58%)	0%	4,78%	Gasto com pessoal: 76,46%
77	Piranhas (2019)	2,41% (ISS 26,93%)	90,59% (FPM 30,26%)	11,07%	6,99%	Gasto com pessoal: 72,64%
78	Poço das Trincheiras (2018)	1,92% (ISS 48,76%)	93,67% (FPM 40,41%)	4,38%	4,41%	Gasto com pessoal: 70,04%
79	Porto Calvo (2019)	0,48% (ISS 43,21%)	95,1% (FPM 30,79%)	12,22%	4,42%	Gasto com pessoal: 70,06%
80	Porto de Pedras (2019)	4,51% (ISS 55,27%)	91,21% (FPM 28,26%)	13,46%	4,29%	Gasto com pessoal: 70,32%

81	Porto Real do Colégio (2019)	1,64% (ISS 63,52%)	96,54% (FPM 43,12%)	2,07%	1,81%	Gasto com pessoal: 73,66%
82	Quebrangulo (2019)	2,34% (ISS 24,93%)	91,82% (FPM 32,24%)	42,19%	5,84%	Gasto com pessoal: 68,18%
83	Rio Largo (2014)	15,31% (ISS 74,97%)	79,29% (FPM 57,46%)	0%	5,4%	Gasto com pessoal: 75,96%
84	Roteiro (2019)	2,75% (ISS 37,09%)	94,41% (FPM 28,05%)	12,68%	2,84%	Gasto com pessoal: 57,16%
85	Santa Luzia do Norte (2019)	2,3% (ISS 42,27%)	95,66% (FPM 33,16%)	10,39%	2,04	Gasto com pessoal: 60,14%
86	Santana do Ipanema (2019)	3,6% (ISS: 59,47%)	95,01% (FPM: 19,9%)	17,16%	1,39%	Gasto com pessoal: 36,1%
87	Santana do Mundaú (2019)	0,89% (ISS 45,95%)	93,03% (FPM 36,23%)	11,95%	6,08%	Gasto com pessoal: 73,02%
88	São Brás (2019)	0,66% (ISS 44,14%)	69,49% (FPM 43,57%)	1,63%	29,86%	Gasto com pessoal: 67,23%
89	São José da Laje (2019)	1,53% (ISS: 32,6%)	89,98% (FPM 34,64%)	10,62%	8,49%	Gasto com pessoal: 51,45%
90	São José da Tapera (2019)	5,86% (ISS 73,34%)	93,05% (FPM 2,61%)	42,61%	1,09%	Gasto com pessoal: 73,43%
91	São Luís do Quitunde (2016)	1,12% (ISS 74,55%)	93,78% (FPM 34,28%)	3,83%	5,11%	Gasto com pessoal: 60,59%

92	São Miguel dos Campos (2019)	5,5% (ISS 54,93%)	87,33% (FPM 19,73%)	25,46%	7,17%	Gasto com pessoal: 57,15%
93	São Miguel dos Milagres (2013)	0,87% (ISS 18,12%)	94,79% (FPM 38,69%)	0%	4,33%	Gasto com pessoal: 64,88%
94	São Sebastião (2019)	4,26% (ISS 22,26%)	89,77% (FPM 34,18%)	13,13%	5,97%	Gasto com pessoal: 73,83%
95	Satuba (2018)	3,62% (ISS 23,7%)	94,9% (FPM 37,96%)	22,42%	1,48%	Gasto com pessoal: 69,78%
96	Senador Rui Palmeira (2018)	2,09% (ISS 54,85%)	92,16% (FPM 40,47%)	4,79%	5,75%	Gasto com pessoal: 63,41%
97	Tanque d'Arca (2018)	1,14% (ISS 23,94%)	95,72% (FPM 45,35%)	5,48%	3,13%	Gasto com pessoal: 72,63%
98	Taquarana (2019)	2,87% (ISS 16,4%)	90,09% (FPM 32,6%)	2,48%	7,04%	Gasto com pessoal: 67,93%
99	Teotônio Vilela (2012)	6,88% (ISS 72,39%)	89,65% (FPM 32,7%)	0%	3,46%	Gasto com pessoal: 59,76%
100	Traipu (2017)	1,35% (ISS 39,65%)	96,06% (FPM 38,65%)	4,18%	1,02%	Gasto com pessoal: 80,01%
101	União dos Palmares (2018)	2,36% (ISS 38,7%)	87,73% (FPM 29,43%)	5,22%	9,91%	Gasto com pessoal: 72,83%
102	Viçosa (2019)	3,09% (ISS 24,16%)	86,55% (FPM 33,09)	15,81	10,36%	Gasto com pessoal: 82,41%

Fonte: MeuMunicípio.org; SicoNfi/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) 2010 a 2019.