

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

THIAGO BRAGA RÖSLER

**PACTO OU IMPACTO FEDERATIVO?
A INFLUÊNCIA DA RENÚNCIA FISCAL DO ESTADO DO MATO GROSSO NA
AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS**

**BRASÍLIA-DF
2019**

THIAGO BRAGA RÖSLER

PACTO OU IMPACTO FEDERATIVO?
A INFLUÊNCIA DA RENÚNCIA FISCAL DO ESTADO DO MATO GROSSO NA
AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

Trabalho de Dissertação apresentado ao
Curso de pós-graduação em Direito como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Bachur

BRASÍLIA-DF
2019

THIAGO BRAGA RÖSLER

PACTO OU IMPACTO FEDERATIVO?
A INFLUÊNCIA DA RENÚNCIA FISCAL DO ESTADO DO MATO GROSSO NA
AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de pós-graduação em Direito como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional. Linha de pesquisa "Ordem Econômica e Social, Desenvolvimento e Inovação".

Brasília-DF, 12 de dezembro de 2019.

Prof. Dr. João Paulo Bachur (IDP)
Professor Orientador

Prof. Dr. José Roberto Rodrigues Afonso (IDP)
Avaliador Interno

Prof. Dr. Luiz Henrique Lima (UFRJ)
Avaliador Externo

Prof. Dr. Evandro Ferreira Gomes (FCU)
Avaliador Externo

À minha amada esposa Juliana Morellato e à nossa
princesa Maria Júlia Morellato.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Bachur, pela compreensão e confiança depositadas no meu trabalho desde a primeira reunião quando fiz o convite para a orientação.

Aos professores que compõem a banca de avaliação (Profs. Drs. Luiz Henrique Lima, Evandro Ferreira Gomes e José Roberto Afonso), por aceitarem o convite e disponibilizarem tempo e atenção ao trabalho apresentado – sei da longa jornada de trabalho de cada um e valorizo muito a participação dos senhores na finalização desta tese.

Aos professores do mestrado, em especial ao Prof. Dr. Fábio Quintas, com quem tive a oportunidade e o privilégio de iniciar a jornada acadêmica na disciplina de Processo Constitucional.

Aos meus colegas de trabalho, chefes e chefiados, líderes e liderados, por sempre colaborar na execução dos trabalhos do Tribunal de Contas do Mato Grosso, compreendendo os cansaços e possíveis quedas de rendimento apresentadas durante esses dois anos acadêmicos, em especial aos Auditores Públicos Marlom H. de Ascensão, Francislene Fortes e Francis Bortoluzzi.

A todos colegas e amigos do mestrado, em especial a Thiago Dayan, Péricles José Queiroz, Lásaro Jr. e Marcus Cortês.

Ao meu amigo André Santos, pela parceria costumeira apresentada durante a jornada acadêmica.

Por fim, à minha família, Reneu Alceu Rösler e Sandra Maria Rösler – meus pais, advogados e anjos da guarda. Agradeço aos meus sogros Marco Morellato e Marília Morellato – pessoas do bem, maravilhosas e sempre colaborativas.

Em especial, por ser o meu porto seguro, minha dupla e companheira para todas as horas, e por ter o meu amor eterno, agradeço a minha esposa Juliana Morellato e a nossa maravilha princesinha Maria Júlia, presente de Deus chegado durante a jornada acadêmica - obrigado.

RESUMO

Este trabalho está inserido no tema federalismo fiscal e trata dos efeitos da renúncia fiscal dos Estados nas finanças públicas e na autonomia dos municípios, tendo como base amostral e pesquisa de campo as isenções de ICMS do Estado do Mato Grosso refletidas nos seus municípios no exercício 2018. Para tratar do tema, analisou-se o modelo federativo e o federalismo fiscal brasileiro, assim como arcabouço fiscal com base na Constituição Federal de 1988. Para corroborar a hipótese de que o federalismo fiscal brasileiro apresenta algumas disfunções, com prejuízo causado pela renúncia fiscal dos entes políticos maiores – União e Estados – aos municípios, foi feita a exposição de dois *leading cases* julgados no Supremo Tribunal Federal - STF nos últimos dez anos – o RE n.º 572.762 e o RE 705.423. No primeiro deles, o STF decidiu pela impossibilidade de renúncia de receita de impostos que seria repartida; no segundo caso, decidiu pela possibilidade. Após isso, adentra-se no objeto de pesquisa do trabalho: a renúncia fiscal causada pela Estado do Mato Grosso aos municípios do estado. O universo de estudo (todos 141 municípios do Mato Grosso) foi trabalhado por diversos indicadores como a receita renunciada pelo Estado que refletiu em cada município, índices de receita total e própria, entre outros. Esse estudo de base empírica trouxe dados que demonstram como as políticas de renúncia e guerra fiscal impactam as finanças dos municípios, tendo em vista que os últimos têm competências constitucionais na prestação de serviços públicos essenciais, como saúde e educação, mas tem sua autonomia financeira comprometida, não só por insuficiência de receitas próprias, mas pela perda de receita de transferência prejudicadas por essas políticas, tanto pela União, mas principalmente pelos Estados – e pelo estado do Mato Grosso, tema deste trabalho.

Palavras chave: Renúncia Fiscal; Guerra Fiscal; Federalismo Fiscal; Repartição Constitucional de Competências Fiscais; Finanças Públicas no Mato Grosso. Renúncia do ICMS. Cota-Parte ICMS

ABSTRACT

This paper deals with the fiscal federalism theme, studying the effects of states' fiscal renunciation on public finances and municipal autonomy, based on the sample and field research of the Mato Grosso State ICMS exemptions reflected in their municipalities in the year 2018. To address the issue, the federal model and Brazilian fiscal federalism will be discussed, as well as the fiscal framework based on the Federal Constitution of 1988. To corroborate the hypothesis that Brazilian fiscal federalism presents some dysfunctions, to the detriment caused by the fiscal renunciation of the larger political entities - Union and States - to the municipalities, two leading cases were judged in the Supreme Court - STF in the last ten years - RE 572.762 and RE 705.423. In the first one, the Supreme Court decided that it would be impossible to waive the tax revenue that would be shared; In the second case, he decided on the possibility. After that, the research object of the study enters: the tax waiver caused by the State of Mato Grosso to the municipalities of the state. The universe of study (all 141 Mato Grossos's municipalities) was worked by several indicators such as the state renounced revenue that reflected in each municipality, total and own revenue indices, among others. This empirically based study provided data demonstrating how policies of renunciation and fiscal war impact the finances of municipalities, given that the latter have constitutional competences in the provision of essential public services such as health and education, but their financial autonomy is compromised. , not only due to insufficient own revenues, but also due to the loss of transfer revenue affected by these policies, both by the Union, but mainly by the States - and by the state of Mato Grosso, the subject of this work.

Keywords: Tax Waiver; Fiscal war; Fiscal Federalism; Constitutional Division of Fiscal Competencies; Public Finance in Mato Grosso. ICMS Tax Waiver. Cota-Parte ICMS.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de Receita Própria sobre Receita Total (2018).....	54
Tabela 2 – Cálculo ICMS Realizado pelo Estado do Mato Grosso (2017-2018)	79
Tabela 3 – Cálculo da Cota-Parte do ICMS Renunciada pelo Estado.....	80
Tabela 4 – Extrato do Apêndice B.....	80
Tabela 5 – Casos Selecionados para Comparações – Dados de 2018	81
Tabela 6 - Análise de Cuiabá	83
Tabela 7 - Índices de Avaliação da Educação em Cuiabá	85
Tabela 8 - Análise de Alto Taquari	86
Tabela 9 - Análise de Alta Floresta	88
Tabela 10 - Análise de Rondonópolis.....	89
Tabela 11 - Análise de Acorizal.....	90

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fornecedores para Licitações da Prefeitura de Alto Taquari (2018).....	86
Figura 2 - IDEB Alta Floresta (2018)	88

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Índice de Receita Própria sobre Receita Total (Exercício 2018).....	103
Apêndice B - ICMS Arrecadado x ICMS Renunciado pelo Estado Cabível a Cada Município (2017-2018)	107
Apêndice C - ICMS Renunciado Comparado com a Receita Própria por Município (2018)	110
Apêndice D - Lista de Leis Orçamentárias Municipais	113

SÚMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
OBJETO DE PESQUISA	12
PLANO DA OBRA	14
1. FEDERALISMO: CONCEITUAÇÃO E HISTÓRICO	19
1.1 FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL: CONCEITO	21
1.2 HISTÓRICO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	26
1.3 TRÍPLICE AUTONOMIA MUNICIPAL: MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO	35
1.4 IMPACTO NO PACTO FEDERATIVO: “AUTONOMIA FINANCEIRA”	41
2. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: REGIME DE COMPETÊNCIAS	43
2.1 REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS	44
2.2 REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECEITAS	50
2.3 COMPOSIÇÃO DA RECEITA PÚBLICA MUNICIPAL	52
2.3.1 Receita Tributária Própria	53
2.3.2 Receita Tributária Recebida em Transferência	55
2.4 PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL NA RECEITA DE ICMS: O CASO DO MATO GROSSO	56
3. RENÚNCIA FISCAL	59
3.1 CONCEITO E ARCABOUÇO LEGAL	60
3.2 RENÚNCIA FISCAL E O PACTO FEDERATIVO	62
3.2.1 ESTADOS: IMPOSSIBILIDADE DE RENÚNCIA POTENCIAL: REN.º 572.762 ...	63
3.2.2 UNIÃO: POSSIBILIDADE DE RENÚNCIA DE RECEITA POTENCIAL – RE 705.423	69
4. PESQUISA CIENTÍFICA: O CASO DO MATO GROSSO	79
4.1 DADOS DA RENÚNCIA FISCAL DO ICMS NO MATO GROSSO	79
4.2 DADOS DA RENÚNCIA FISCAL DO ICMS NOS MUNICÍPIOS DO MATO GROSSO	80
4.3 ANÁLISE DE DADOS E COMPARAÇÃO COM POLÍTICAS PÚBLICAS	81
4.3.1 Análise dos Dados: Caso #1 – Cuiabá	83
4.3.2 Análise dos Dados: Caso #2 – Alto Taquari	85
4.3.3 Análise dos Dados: Caso #3 – Alta Floresta	87
4.3.4 Análise dos Dados: Caso #4 – Rondonópolis	89
4.3.5 Análise dos Dados: Caso #5 – Acorizal	90
CONCLUSÃO: PREJUÍZO AO PACTO FEDERATIVO	91
REFERÊNCIAS	97
LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA	101
APÊNDICE A - ÍNDICE DE RECEITA PRÓPRIA SOBRE RECEITA TOTAL	103
APÊNDICE B – ICMS ARRECADADO X ICMS RENUNCIADO (2017-2018)	107
APÊNDICE C – ICMS RENUNCIADO COMPARADO COM A RECEITA PRÓPRIA	110
APÊNDICE D – LISTA DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS	113

INTRODUÇÃO

O Federalismo no Brasil nasce em 1889¹ e já conta com mais de cem anos de idade. Após o império, o federalismo resistiu a períodos de guerra mundial, regime militar, nascimentos e falência de planos econômicos, governos de esquerda e chega a seu momento de ser conduzido por um governo de extrema direita. Trata-se, portanto, de forma de estado utilizada e validada por praticamente todas as vertentes de governo que o Brasil já vivenciou.

Esse importante instituto, fortalecido pela Constituição Federal de 1988 e permeado por uma série de elementos como a relação entre os estados membros e todas as nuances que delas podem decorrer – convivência política, cooperação para execução de políticas públicas, autonomia dos entes, etc – tem como um dos mais importantes aspectos, certamente está o federalismo fiscal.

Costuma-se citar o termo pacto federativo para se tratar do modelo federalista brasileiro, mas, quando se estuda a questão fiscal, existem diversos dados que geram um forte questionamento: existe, realmente, um pacto federativo? Isso porque há forte arrecadação e poderio econômico dos entes políticos “maiores”, haja vista a repartição constitucional de receitas, em detrimento dos entes políticos “menores”.

Assim, a União realiza a arrecadação e, exercendo sua competência tributária, renuncia às receitas como bem entende, tendo como decorrência disso prejuízo direto aos Estados e Municípios. O mesmo sistema ocorre com os Estados: renunciam receitas tributárias (de ICMS, por exemplo) e, com isso, impactam na participação por transferência que os municípios têm direito. Isso tudo já foi considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal - STF, conforme se depreende da seguinte tese:²

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

¹ art. 1º do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 705.423. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=330311>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

A renúncia fiscal da União tem sido superior a 20% de sua potencial arrecadação³ – R\$ 282,4 bilhões dos R\$ 1.337,9 bilhões arrecadados em 2015, R\$ 271 bi de R\$ 1.310,2 bi em 2016 e R\$ 284,8 bi do total de R\$ 1.335,9 bi arrecadados em 2017. São números por demais expressivos e que arrepiam os prefeitos de todo o país. Nos Estados, a renúncia é feita principalmente por intermédio de incentivos fiscais no ICMS.

É a investigação do impacto dessa renúncia que surge como tema do presente trabalho, intitulado “A Influência da Renúncia Fiscal dos Estados na Autonomia Financeira dos Municípios”.

A pesquisa trata da questão da autonomia financeira dos Municípios, notadamente prejudicada pela renúncia fiscal dos entes políticos maiores – União e Estados. O foco da pesquisa são os municípios de Mato Grosso e como tem sido o impacto da renúncia fiscal do Estado (quanto ao ICMS) na autonomia financeira municipal.

A questão da autonomia financeira dos entes políticos jamais poderá deixar de ser discutida, sendo o ponto fulcral do sistema federalista, entendido como cláusula pétrea da Constituição Federal. A autonomia financeira dos entes políticos menores (municípios, principalmente) está sendo impactada de maneira tão significativa que a Administração Pública não tem conseguido pagar o salário de seus próprios colaboradores – os servidores públicos.

É notório o quadro de crise em que o país se insere, com a crescente falta de autonomia financeira de Estados e Municípios. Os dados oficiais do Banco Central do Brasil (nota divulgada em 30 de outubro de 2017 para o exercício de 2017) demonstram que “Em setembro, o setor público consolidado registrou *déficit* primário de R\$ 21,3 bilhões (...) No ano, o setor público consolidado registrou *déficit* primário de R\$ 82,1 bilhões, ante *déficit* de R\$ 85,5 bilhões no mesmo período de 2016”.⁴ O setor público consolidado envolve todos os entes políticos do federalismo – União, Estados e Municípios – e ainda suas estatais.

³BRASIL. Controladoria Geral da União. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/plano-tatico/arquivos/infografico-renuncias-tributarias.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

⁴Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>>. Acesso em: 5 maio. 2019.

Além dos dados oficiais, a imprensa divulga cotidianamente o colapso das contas governamentais: estados como o Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais e Sergipe já atrasaram salários nos últimos anos e centenas de municípios pelo país também sofrem com esse drama.⁵ Esses dados são alarmantes: estaria a política de renúncia fiscal correta diante do quadro financeiro apresentado?

A primeira impressão é que não - a famigerada renúncia foi, inclusive, objeto e motivo das ressalvas contidas no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União em relação às contas do governo federal de 2016 (há ressalvas para os períodos da Ex Presidente Dilma Vana Rousseff e do Presidente Michel Temer).⁶

Os dados desse parecer apontam o não cumprimento de requisitos legais na política de renúncia fiscal, como a ausência de projeção do impacto orçamentário e a demonstração do impacto da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e das metas fiscais.

A questão da política de renúncia fiscal também foi abordada no Parecer Prévio do Tribunal de Contas de Mato Grosso em relação às contas do governo de 2017 – uma série de irregularidades e recomendações relacionadas à contabilização, registro, formas de incentivos, entre outras.⁷

Objeto de Pesquisa

A problematização envolve a questão do prejuízo causado ao federalismo pelas renúncias fiscais dos entes políticos maiores, sobretudo, o impacto financeiro nos municípios.

⁵ Nesse sentido, as notícias da mídia: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/prefeituras-50-tem-atraso-salarial-1.1840088>; <http://www.rdnnews.com.br/blog-do-romilson/conteudo/prefeitura-nao-paga-salarios-em-dia-ha-3-meses-e-culpa-sistema/43584>; <http://www.contasabertas.com.br/site/noticias/gasto-com-pessoal-volta-a-subir-e-16-estados-ja-superam-limites-legais>; <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/11/maioria-dos-estados-gasta-mais-do-que-lei-permite-com-pessoal.html>. Acesso em: 4 jun. 2019.

⁶ Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

⁷ Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/81710/ano/2018>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

A política de renúncia fiscal é demasiadamente complexa e as isenções, benefícios e incentivos tributários que a União e os Estados podem conceder são de gama variada, podendo ocorrer em diversas espécies tributárias.

Dessas espécies, esta pesquisa utilizou dados a respeito de impostos sobre de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, de competência constitucional dos Estados.

É mister destacar dois fatores relativos à escolha deste imposto para análise: i) é objeto recorrente de renúncia fiscal e ii) é repartido com os municípios, conforme normas gerais da Lei Complementar n.º 63/1990 que disciplinam a repartição do ICMS.

Assim, o fato de os entes políticos serem autônomos entre si, conforme afirma o art. 18 da Constituição Federal de 1988, entra em choque com o princípio da autonomia financeira. De posse uma série de competências na organização político-administrativa, os municípios têm suas receitas diminuídas todos os anos com as políticas de renúncia fiscal, principalmente em relação ao ICMS.

Já as obrigações constitucionais a que estão os entes políticos municipais submetidos não diminuem – apenas aumentam as demandas das pequenas localidades brasileiras, onde a cobrança direta aos representantes políticos é mais próxima. Há, portanto, um forte choque da política de renúncia fiscal com a tão defendida teoria dos poderes implícitos.

A partir desse contexto coloca-se a seguinte questão: em que medida a política de renúncia fiscal do ICMS está impactando a autonomia financeira dos municípios do Mato Grosso?

Após o enfrentamento das questões sobre o federalismo e a receita pública, a delimitação do problema recaiu, portanto, sobre um imposto específico – o ICMS, e em um grupo selecionado de entes políticos municipais - no caso, as municipalidades mato-grossenses.

Isso permite “conhecer uma determinada questão da realidade a partir de conceitos sistematizados, utilizando uma argumentação sólida e bem articulada”.⁸

A hipótese proposta inicialmente, tida como uma “solução prévia dada pelo pesquisador”⁹ tem como síntese o fato de a política de renúncia fiscal estar inviabilizando o federalismo brasileiro, porquanto torna os municípios reféns dos entes políticos maiores, ou seja, dos Estados aos quais pertencem e da União.

Isso se explica porque o impacto da renúncia fiscal à autonomia financeira municipal é demasiadamente negativo, a ponto de comprometer políticas públicas e o pagamento dos servidores públicos, conforme se pôde demonstrar nos capítulos do trabalho dedicados à pesquisa de campo. A pesquisa e a tese - em que conceitos e conhecimento se misturam com dados empíricos – foi dividida em 5 capítulos, demonstrando influência na autonomia municipal sofrida pela renúncia fiscal dos entes políticos “maiores”.

Plano da Obra

O Federalismo é conceito inerente e necessário ao estudo da autonomia financeira dos entes políticos. Assim, estudou-se para filtrar o conceito de federalismo em um capítulo inicial, a partir da doutrina de José Alfredo Baracho (Teoria Geral do Federalismo) e de Augusto Zimmermann (Teoria geral do federalismo democrático).

O modelo federalista no Brasil também é assunto indispensável à construção da tese, motivo pelo qual foi feito estudo para expor ao leitor como se constitui a forma do Estado brasileiro e, em uma análise comparada, demonstrar uma noção de outros federalismos existentes no mundo – mormente Alemanha e Estados Unidos. São trabalhados “alguns conceitos, noções, categorias e classificações da teoria do federalismo” para conceituar o federalismo e identificar o modelo adotado no Brasil:¹⁰

⁸ XIMENES, Julia Maurmann. O processo de produção científico-jurídica – o problema é o problema. In: XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília/DF, 2008. Disponível em: <<http://www.idp.edu.br/docman/graduacao/994-art.-problema-julia-ximenes-1/file>>. Acesso em: 10. jul. 2017. p. 4796.

⁹ *Ibidem*, p. 4798.

¹⁰ ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo de repartição de competências legislativas e de execução. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em:

(i) Sua evolução histórica; (ii) seus principais aspectos constitucionais; (iii) a questão da autonomia municipal, e; (iii) a representação dos Estados-membros no poder legislativo federal [...] O terceiro tópico dedicado à contextualização da federação brasileira tratará da autonomia municipal, tanto em uma perspectiva histórica quanto a partir do atual tratamento constitucional do Município.

Dentro dessa conceituação, há um histórico detalhado de como se deu a evolução do federalismo fiscal principalmente pela ótica do ente político menor – geograficamente e economicamente – mas não menos importante: o município. A importância do município, portanto, é descrita ao longo desse capítulo.

Colocada a modelagem federalista e as peculiaridades municipalistas, ruma-se à ênfase da descrição dos aspectos municipais, tratando-se da autonomia política, administrativa e financeira, esta última para se adentrar no tema do federalismo fiscal.

O federalismo fiscal e a repartição de receitas já enquadram a pesquisa e a conduz para a questão da autonomia financeira. Para isso, expõe-se, ainda que sinteticamente, como se dá a repartição constitucional de receitas tributárias no país. Após, detalha-se quais são as fontes de receita (não mais apenas as tributárias, mas receita pública como um todo) dos entes municipais. No Capítulo 2 traça-se um panorama das competências dos entes políticos municipais e um quadro geral de como ocorre o regime da desconcentração fiscal no Brasil, explicando a composição da receita pública municipal, seguido do Capítulo 3, com a exposição conceitual da renúncia de receitas: quais são os conceitos e requisitos envolvidos, como está a renúncia fiscal e o que ela impacta na relação federalista que os entes políticos União, Estados, Municípios e Distrito Federal têm uns com os outros. O Capítulo 3 é o último do tipo conceitual, formando a base necessária para se entender e expor a pesquisa do projeto. A Renúncia Fiscal foi examinada em seus diversos aspectos, espécies, requisitos e decisões judiciais envolvidas.

Quanto às espécies, a expressão renúncia de receitas compreende, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 - denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - a "anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições", bem como outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Quanto aos requisitos, a CF/88, o Código Tributário Nacional e a Lei de Responsabilidade Fiscal crescem de importância nesta parte do trabalho – com a utilização das obras tradicionais, como a de Kiyoshi Harada, somando para a construção e demonstração das exigências legais para que um ente político proceda à renúncia da receita. O autor sustenta que, embora seja vedada a supressão "pura e simples" da receita tributária, atualmente, na prática, é ainda comum os entes políticos concederem benefícios sem o respaldo legal: ¹¹

Com as exigências previstas nos dois incisos comentados torna-se impossível, juridicamente, a supressão pura e simples do encargo tributário, para atender aos diversos interesses políticos divorciados do verdadeiro interesse público. Porém, na prática as três esferas impositivas vêm concedendo incentivos tributários sem o cumprimento dos requisitos do art. 14 retro analisado. E mais, os Estados membros vêm outorgando benefícios tributários unilateralmente em relação ao ICMS, não só com violação do citado art. 14 da LRF, como também com afronta ao art. 155, XII, g, da CF que submete essa questão à regulamentação por Convênios firmados pelos Estados integrantes da Federação Brasileira, na forma da lei complementar. São as chamadas "Guerras Tributárias" que tantos transtornos vêm causando aos contribuintes em geral, que vêm suportando os efeitos maléficos desses incentivos ilegais e inconstitucionais mediante a glosa dos créditos apropriados, sempre que originados de Estados que concederam unilateralmente o benefício tributário.

Após uma exposição conceitual, o Capítulo 3 encerra-se com a análise do Recurso Extraordinário n.º 705.423. Nele fixou-se a seguinte tese:¹²

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

¹¹ HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 18 ed. São Paulo: Atlas: 2007.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n.º 705.423. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Assim, o entendimento atual do STF superou o seguinte precedente (ADI 4705/2012): “Os entes federados não podem utilizar sua competência legislativa privativa ou concorrente para retaliar outros entes federados, sob o pretexto de corrigir desequilíbrio econômico”.

Pretende-se tecer críticas à decisão do RE n.º 705.423, demonstrando com dados que o entendimento anterior seria o mais correto, mas sem maiores aprofundamentos por não ser esse o tema principal da pesquisa. O capítulo seguinte traz o maior desafio enfrentado na tese: mensurar o impacto dessa receita para cada município, comparando-a em relação a receita municipal, a programas e ações dos instrumentos orçamentários (PPA, LOA e LDO). Trata-se de uma renúncia demasiada. A título de exemplificação, o ICMS, núcleo de investigação da pesquisa, teve uma arrecadação de R\$ 8.434.270.000,00 em 2016. A renúncia para o imposto foi de R\$ 1.128.000,00 neste mesmo período (13,37%).¹³

Outrossim, pode-se concluir que os municípios mato-grossenses perderam R\$ 282 milhões em receitas por deliberação exclusiva do Estado em 2016, considerando-se que 25% do montante renunciado seria dos municípios. Isso resultaria, de maneira rudimentar, R\$ 2 milhões por município (o estado é dividido em 141 entes políticos municipais) caso se fizesse uma média simplificada. Porém, nessa pesquisa foi possível fazer um aprofundamento com os dados do índice de participação de cada um dos 141 municípios do Estado do Mato Grosso – de maneira a se calcular, inclusive, o montante renunciado nos últimos três exercícios - 2016, 2017 e 2018.

No capítulo 4, portanto, ocorre o enfrentamento do problema: em que medida a política de renúncia fiscal do Estado do Mato Grosso está impactando a autonomia financeira dos municípios do estado?

O resultado foi analisado a partir da coleta de dados da renúncia fiscal do ICMS e seu impacto no âmbito do Estado de Mato Grosso. De posse do valor da arrecadação e da renúncia do ICMS, foi construída uma tabela com o histórico de renúncia dos 141 municípios em 2017 e 2018.

¹³ Disponível em: <https://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Tributario/PDF/Receita_Publica-Anual-2016.pdf>. Acesso em: 15. jun. 2019. p. 13.

É um capítulo dedicado à pesquisa de campo que traz dados importantes que são comparados com ações e metas, custos de políticas públicas, obras, despesa com folhas de servidores, entre outras despesas comuns dos entes municipais, demonstrando empiricamente o impacto que a renúncia de receitas está causando nos municípios.

Assim, pode-se inferir que a renúncia fiscal realizada pelo Estado impacta a autonomia municipal nos três aspectos – político, administrativo e, mormente, financeiro. Dentro da noção do Estado fiscal,¹⁴ demonstra-se a importância que os impostos renunciados têm para os entes municipais (construção de hospitais, custeio de folha, demandas diversas da população), que as perdem sem qualquer contrapartida – em tese há incentivos à indústria, agropecuária e aos setores de serviço, economia em geral, mas esse eventual ganho na impulsão nas atividades econômicas é demasiadamente subjetivo para repercutir em 141 municípios, por exemplo.

¹⁴ FUCK, Luciano Felício. Estado fiscal e Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Saraiva, 2017.

1. FEDERALISMO: CONCEITUAÇÃO E HISTÓRICO

O Estado Brasileiro tem como forma de organização o federalismo – é a segunda informação que depreende da leitura do texto da Constituição Federal de 1988: “art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)”. A conceituação e o histórico do Federalismo – e sua inserção e evolução no cenário brasileiro até a sua forma atual, com as características e nuances da última década – é ponto importante que precisa ser explorado neste trabalho.

A conceituação do Estado Federal, em contraposição ao Estado Unitário, deve servir de base para qualquer reflexão posterior sobre o tema. O Estado Federal se caracteriza por um desenho institucional-legal que define como o Poder Central se relaciona com os Estados-membros e como estes relacionam-se entre si, de modo a promover objetivos do bem comum. Atualmente, boa parte dos Estados federais adotam modelo de Federalismo Cooperativo, no qual os entes ajudam-se uns aos outros, frequentemente por meio de competências comuns ou verticais.

Por sua vez, o federalismo é inócuo se não houver federalismo fiscal, a capacidade de cada ente se financiar por meio de tributos para fazer valer sua autonomia. Assim, veremos que o Estado Federal é um Estado Fiscal. No Brasil, aspectos do federalismo fiscal já estariam presentes mesmo no Império, um Estado Unitário, e mesmo na Colônia. O Estado Federal só foi consagrado na República, que em suas diversas formas, desde 1889, vem sofrendo processos de centralização e descentralização, com efeitos no pacto federativo.

Nosso modelo de federalismo é o modelo de Federalismo por Desagregação, no qual, por meio de decreto, o Estado Unitário “desmembrou-se” em Estado Federal, ao contrário do modelo dos Estados Unidos. Por fim, mostraremos algumas características do Federalismo Fiscal brasileiro consagrado na Constituição de 1988, marcado por um modelo cooperativo, mas também por fortes tendências de competição entre os entes, frequentemente sob a forma de “guerra fiscal”, com impactos na arrecadação dos municípios, alçados à categoria de ente federativo na atual Constituição.

Apesar de todo status dado aos municípios estes se encontram prejudicados por práticas nocivas ao bom funcionamento do federalismo – conforme será demonstrado no decorrer desta tese.

Como bem preleciona José Afonso da Silva é o modo de exercício do poder político em função do território que dá origem ao conceito de forma de Estado¹⁵. Sendo o estado federado a forma de repartição do exercício do poder político dentro do território nacional, em contraposição, o estado unitário configura a centralização do exercício deste poder.

Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado unitário. Se, ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma forma de Estado composto, denominado Estado federal ou Federação de Estados.

Em que pese a ideia federar ser “apontada nas sociedades políticas mais antigas”, somente em 1787 ele foi oficializado, por meio da Constituição Americana. Assim, pode-se afirmar que o federalismo teve seu surgimento nos Estados Unidos, em claro contraponto e repugnância ao absolutismo.¹⁶ Hoje é uma das formas de estado adotada nos países que buscam eficiência, sobretudo se contam com territórios extensos.

Conforme pesquisa conduzida por Paulo Rosenblatt e Caio Leão, a forma federativa de estado é uma das formas mais presentes no plano internacional, cada país adotando algumas peculiaridades.¹⁷ Roque Antônio Carrazza também leciona nesse sentido, alegando que:¹⁸

(...) Federação é apenas uma forma de Estado, um sistema de composição de forças, interesses e objetivos que podem variar no tempo e no espaço, de acordo com as características, as necessidades e os sentimentos de cada povo. É por isto (e não por outras razões) que a Federação Norte-americana difere da argentina; a venezuelana da austríaca; a mexicana da brasileira; e assim por diante. Debalde delas alguém conseguirá extrair todos os traços comuns.

¹⁵ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 101.

¹⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982. p. 24.

¹⁷ ROSENBLATT, Paulo; LEÃO, Caio. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, vol. 10, n.º 4. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33713>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

¹⁸ CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 84.

Em razão da importância de entender o surgimento do federalismo, passa-se a estudar a sua origem histórica, em uma narrativa com ênfase na ótica municipal.

1.1 FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL: CONCEITO

A Constituição brasileira de 1988 define em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Assegura, de forma explícita, a forma de Estado federal, no qual os entes federativos são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A nossa Carta Magna em seu art. 60, §4º, inciso I, estipula que não poderá ser alterada, por meio de emenda, a forma federativa de Estado, instituindo-se assim o federalismo como cláusula pétrea.

Segundo o Direito Constitucional, o Estado pode assumir a forma unitária ou federal. De acordo com Augusto Zimmermann, os Estados simples ou unitários possuem um único órgão de governo político, o poder central, caracterizando-se, assim, um monismo de poder por meio da unidade das normas jurídicas para todo o território. Concede, todavia, o autor ao assinalar que a centralização política dos Estados Unitários não exclui algum grau de descentralização administrativa garantidoras de algum grau de autonomia regional ou local ¹⁹. De forma que há Estados unitários totalmente centralizados, muito raros hoje em dia, e Estados unitários descentralizados administrativamente, nos quais o poder central descentraliza a administração em nível das localidades.

No caso da França atual, o poder político está em Paris, sede da presidência da república, mas existe a descentralização política no nível dos departamentos. O modelo de Estado unitário descentralizado administrativamente vigora na maioria dos países europeus.

Ao contrário do Estado unitário o Estado composto, em suas formas federadas ou confederadas, constitui-se pela união de duas ou mais entidades políticas.

¹⁹ ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo, pp.13-14. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2005

A confederação, conforme a doutrina, seria a união de dois Estados soberanos com o objetivo de estabelecer determinadas tarefas comuns, mormente a defesa dos estados confederados contra ameaças externas à segurança desses Estados. Na confederação, tem-se mais um arranjo de direito internacional, em que a confederação é alicerçada na base de um tratado internacional, em que os Estados-parte mantem sua soberania e podem se retirar da confederação de forma discricionária. Por sua vez, a federação os entes federativos não possuem soberania, mas apenas autonomia, com competências constitucionais reconhecidas pelo poder central, sendo entes partes de um mesmo Estado soberano, sendo vedado o direito de secessão²⁰.

Prossegue o mesmo autor ao definir o federalismo como uma forma sofisticada de organização política, com repartição de competências estatais entre o órgão central, a União, e as diversas regiões, sejam Estados-membros, províncias ou cantões. “Nesta partilha, as incumbências da União e das regiões são necessariamente rígidas, apresentando-se esculpida na Constituição federal que muito dificilmente pode ser alterada”²¹.

Contrariamente ao processo do mais famoso modelo federalista, que inclusive serviu de inspiração aos republicanos brasileiros, a formação do federalismo brasileiro se deu por desagregação, no qual o Estado unitário do Império do Brasil, composto por províncias com administração descentralizada deu lugar, em movimento centrífugo, aos diversos Estados da federação. Nos Estados Unidos da América, as treze colônias britânicas reuniram-se em uma confederação, que depois deu lugar a Federação, em 1787, que até hoje perdura sob a mesma constituição. A doutrina entende este modelo de formação do estado federal por federalismo por agregação. De acordo com Baracho, a autonomia dos Estados-membros é uma das principais características da forma federalista de Estado:

A autonomia constitui uma pluralidade de ordenamentos, revestindo de organização própria os centros territoriais de atividade jurídica, política e social, (...) está vinculada à ideia de pluralidade de ordenamento e (...) permite que as comunidades federadas conservem cada uma, certa independência, que lhes permite efetuar a gestão de seus negócios ²².

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo, p.50. Belo Horizonte: FUMARC: UCMG, 1982

Basicamente, na forma de Estado federal, os entes federativos têm três capacidades básicas: autogoverno, autoadministração e auto-organização, decorrentes da autonomia deles.

Ao se mencionar a autonomia dos Estados federados, sói diferenciar essa da soberania. A soberania é própria do Estado federal enquanto pessoa jurídica de Direito Internacional, enquanto a autonomia importa, necessariamente, segundo Gilmar Mendes, a descentralização política e não apenas administrativa como prerrogativa dos entes federativos. Na forma de Estado federativa, os Estados-membros podem não apenas executar leis, como elaborá-las. Como entes autônomos, os Estados-membros podem elaborar suas próprias constituições, com base no poder constituinte derivado. A autonomia dos entes na forma de Estado federalista reflete-se na capacidade de cada um desses entes de poder arrecadar tributos, necessários para o autogoverno. Assim, há de se mencionar o conceito subjacente ao modelo federalista, que é o de federalismo fiscal. Segundo Marcos Mendes²³, o federalismo fiscal

pode ser definido como a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo: quem (que níveis de governo) deve arrecadar cada um dos tributos do país e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos (saúde, saneamento, educação, limpeza, iluminação e segurança pública, estabilidade macroeconômica, assistência aos pobres etc.)

Na Constituição Federal de 1988, o art. 18 estabelece o conceito de autonomia dos entes federados ao estipular que a República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. A Carta Magna também atribuiu competências privativas à União e concorrentes entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, definidas no Título III, Da Organização do Estado. Enquanto os arts. 21 e 22 estabelecem as competências e as competências legislativas da União, os arts. 23 e 24 estabelecem as competências e as competências legislativas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

²⁶ MENDES, Marcos. "Federalismo Fiscal", p.432 in ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.) Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004

A nossa legislação constitucional federalista se alicerça no conceito de Federalismo Cooperativo, no qual não se observa uma distribuição rígida de competências entre os diferentes níveis autônomos de poder, com o intuito de promover uma livre cooperação entre a União e as unidades federadas. Segundo Zimmermann, o Federalismo Cooperativo veio, durante o século XX, no qual o Estado de Bem-Estar Social adquiriu força, a se sobrepor ao antigo Federalismo Dual que vigorou nos Estados Unidos da América no século XIX²⁴.

Partindo-se da delimitação constitucional das competências, concorrentes ou privativas, cabe assinalar os meios pelos quais os diversos entes federativos podem concretizar suas ações, sobretudo levando em conta a principal fonte de receitas destes que são os tributos. Assim os estudiosos do Federalismo Fiscal desenvolveram a chamada Teoria Normativa, a qual busca estipular como se devem se realizar as competências constitucionais, com base nas competências tributárias dos entes, ou seja, sobre o que tributa cada um, e as responsabilidades na provisão dos diversos bens públicos. Como as competências tributárias e responsabilidade na provisão podem acarretar desequilíbrios e insuficiências materiais, sobretudo por parca arrecadação, as transferências intergovernamentais surgem como força de reequilíbrio do sistema²⁵.

Por esta Teoria Normativa do Federalismo Fiscal, conforme trabalhada por Wallace Oates, cada bem público deve ser provido pelo nível de governo que represente de forma mais próxima a área geográfica que se beneficia daquele bem.

Por esse entendimento serviços de caráter local, como iluminação pública, transportes e zoneamentos urbanos, por exemplo, cabem às municipalidades. Por sua vez, serviços de caráter nacional, como defesa, políticas macroeconômicas, seguro-desemprego, por exemplo, ficariam a cargo do governo central²⁶.

²⁴ ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo, p.57. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2005

²⁵ MENDES, Marcos. "Federalismo Fiscal", pp.429-430 in ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.) Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004

²⁶ MENDES, Marcos. "Federalismo Fiscal", p.432 in ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.) Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004

Para Oates, o federalismo fiscal seria um meio termo entre uma administração pública centralizada e uma administração amplamente descentralizada, combinando aspectos positivos de cada uma das duas ²⁷.

Segundo Daniel Goldberg, a Constituição Federal de 1988 desenhou um federalismo fiscal bastante rígido, baseado em competências tributárias exclusivas para todas as pessoas jurídicas de direito público interno; em transferências intergovernamentais obrigatórias; transferências voluntárias para os mais diversos fins, como fundos de desenvolvimento regional; determinações constitucionais de gastos orçamentários em saúde e educação e na autonomia financeira e orçamentária dos entes federativos, mitigada a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁸.

O propósito do federalismo fiscal é viabilizar o que a doutrina entende por Estado Fiscal. Este nada mais é, conforme preleciona José Casalta Nabais, o Estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos, aqui entendidos como transferências de propriedade da economia privada para o Estado. O advento do Estado Fiscal está associado ao triunfo das ideias liberais. O autor reitera que:

A estadualidade fiscal significa assim uma separação fundamental entre estado e economia e a conseqüente sustentação financeira daquele através da sua participação nas receitas da economia produtiva pela via do imposto. Só essa separação permite que o estado e a economia atuem segundo critérios próprios ou autónomos²⁹.

Para Nabais, pode se tanto falar em Estado Fiscal liberal, predominante no século XIX, encarregado apenas de manutenção da justiça, poder de polícia etc., e do Estado Fiscal social, que ganhou força com os Estados de Bem-Estar Social, que intervém mais na economia, promove políticas sociais, estatização de serviços de saúde e educação, o que, por sua vez, está associado ao maior esforço fiscal.

²⁷ MENDES, Marcos. "Federalismo Fiscal", p.425 in ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.) Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Elsevier: 2004

²⁸ GOLDBERG, Daniel K. "Entendendo o Federalismo Fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar" in CONTI, José Maurício (org.). Federalismo Fiscal. Barueri, SP: Manole: 2004

²⁹NABAIS, José Casalta. O Dever Fundamental de Pagar Impostos, p.196. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina: 2004

Contudo, essa ampliação do Estado Fiscal social não o torna um Estado socialista, tendo em vista que o Estado Fiscal, sob qualquer forma, mantém-se pelo princípio básico da separação do Estado e da sociedade, do público e do privado³⁰.

Conforme compreende Gilmar Mendes³¹:

A construção do Estado Democrático de Direito, anunciado pelo art.1º (da Constituição Federal), passa por custos e estratégias que vão além da declaração de direitos. Não há Estado Social sem que haja também Estado fiscal, são como duas faces da mesma moeda. Se todos os direitos fundamentais têm, em alguma medida, uma dimensão positiva, todos implicam custos. (...) Todos os direitos reivindicam uma postura positiva do governo. Logo, levar direitos a sério exige que seus custos também sejam levados a sério.

1.2 HISTÓRICO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

O Estado brasileiro, surgido em decorrência da Independência, constitui-se como tal sob o signo da centralização. Outorgada por D. Pedro I, a Constituição de 1824 dá ao Império a forma de Estado unitário, com vastos poderes ao monarca.

Além de exercer o Poder Executivo, o imperador podia exercer também o Poder Moderador, que lhe facultava o direito de dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições, além de interferir no processo legislativo. Conforme citação de Zimmerman³²:

A Constituição Imperial de 1824, inspirada sob diversos aspectos na Constituição Francesa de 1814, consagrou o unitarismo, mas dividiu o território nacional em vinte Províncias subordinadas ao poder central e dirigidas por presidentes escolhidos e nomeados pelo Imperador, demissíveis ad nutum, com atribuições não só policiais, mas também judiciais até 1870, do qual dependiam órgãos menores.

³⁰ NABAIS, José Casalta. O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina: 2004

³¹ MENDES, Gilmar. "Tributação, Finanças Públicas e Controle da Atividade Financeira na Constituição de 1988" in MENDES, Gilmar; GONET, Paulo Branco. Curso de Direito Constitucional: 2018.

³² ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático, p.292. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

Após a abdicação de D. Pedro I, a jovem monarquia brasileira entrou em crise, com a irrupção de revoltas com sentido federalista, ou seja, de empoderar mais os poderes locais e provinciais em detrimento do forte poder central legitimado pela Constituição.

Em 1834, é aprovado na Assembleia Geral o Ato Adicional (Lei n. 16, 12/08/1834), que criou as Assembleias Provinciais, cujos presidentes seriam nomeados pelo imperador, com o mesmo funcionamento da Assembleia Geral. Ou seja, igualmente eleitos por voto censitário, em eleição indireta. O Ato também criou o Município Neutro para a capital do Império, a Cidade do Rio de Janeiro.

Sobre o município, é mister mencionar que ele já se encontra prefigurado no antigo Direito Romano e, desde o início do processo de colonização do Brasil, encontrou status legal. Na época colonial as câmaras municipais tinham caráter judicial e administrativo, para zelar pelos bens públicos e assuntos locais ³³. A Constituição de 1824, em seu Título 7º, Capítulo II, consagra três arts. as câmaras:

Das Camaras. art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, às quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas. art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do número de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior número de votos, será Presidente. art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.

O assunto do qual tratava o art. 169 daquela constituição ficou a cargo da Lei de 1º de outubro de 1828, que tratava do regimento das câmaras municipais. Pelo texto, as câmaras perdiam funções judiciais, ficando estas a cargo dos juizes de paz, cabendo a elas somente assuntos administrativos.

No entanto, no que tratava das rendas das câmaras, estas ficavam prejudicadas, pois dependiam do Conselho Geral das Províncias, órgão de nomeação do imperador, para aumentar suas rendas, que deveriam ser compatíveis com as suas atribuições legais.

³³ DE MARCO, Christian Magnus. Evolução constitucional do município brasileiro. In Jus.com.br/Jus Navegandi, <https://jus.com.br/art.s/6798>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

Havendo carência de recursos, as rendas deveriam ser despendidas nas casas de misericórdia, órgãos de assistência aos órfãos e desassistidos e instituições de ensino, de acordo com o art. 77 da mesma lei. Contudo, assevera De Marco que durante o Império (1822-1889), o município, a despeito do status legal reconhecido, não teve rendas próprias, na forma de impostos e taxas municipais, nem mesmo logrou exercer poder de polícia autônomo³⁴.

Por razões óbvias, só podemos falar em Federalismo Fiscal com a República, que institui no Brasil a forma de Estado federal por meio do Decreto n. 1, de 15/11/1889, de autoria do governo provisório que depôs D. Pedro II, que estipulou que “as Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil” (art. 1º) e que cada uma dessas províncias passariam se constituir em Estados da federação (art. 2º). Conforme comenta Zimmermann, a República foi proclamada entre nós, ainda que por golpe militar, mais por uma aspiração federalista do que por rejeição à monarquia, tendo em vista a dificuldade desta se reformar em direção a um modelo federal, conforme era o desejo de Rui Barbosa e outras eminências pardas do ocaso do Império³⁵.

Diferentemente da Constituição Imperial que foi outorgada por D. Pedro I, a Constituição de 1891 foi promulgada por uma assembleia constituinte legitimada pelo Poder Legislativo, mantendo a República federativa, constituída sob os Estados Unidos do Brasil. Essa constituição assegurou rendas próprias à União e aos Estados, sendo, contudo, reticente quanto aos municípios, pois o art. 68 apenas mencionava que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. No que tange ao federalismo fiscal, a Constituição de 1891 fixou, no seu art. 7º, a competência da União sobre impostos de importação e taxas sobre correios e telégrafos.

³⁴ DE MARCO, Christian Magnus. Evolução constitucional do município brasileiro. In Jus.com.br/Jus Navegandi, <https://jus.com.br/art.s/6798>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

³⁵ ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático, pp.298-299. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2005.

Aos Estados, deu a competência exclusiva aos impostos de exportação; aos impostos sobre imóveis rurais e urbanos; sobre transmissões de propriedade e sobre indústrias profissões, em seu ar. 9º. Na prática, isso significou o aumento vertiginoso da renda dos Estados em comparação ao império.

Grande parte dos impostos doravante de competência dos Estados antes eram recolhidos pelo poder central, de modo que durante o período da República Velha (1891-1930), a participação da União na despesa pública nacional caiu consideravelmente, ao passo que a participação dos Estados aumentou no mesmo ritmo³⁶.

Se houve benefício aos Estados, ele não se pode dizer dos municípios, tendo em vista a própria imprecisão do texto constitucional. Um sintoma dessa falta de autonomia era o fato de que as Leis Orgânicas dos municípios eram elaboradas nas Assembleias Legislativas dos respectivos Estados, salvo algumas exceções³⁷.

Vigora durante o período da República Velha uma política de clientelismo entre os presidentes dos Estados e as prefeituras, dentro do jogo de poder entre as oligarquias que controlavam o poder político nos Estados. Essas relações ficaram consagradas na literatura sobre o tema no conceito de “Política dos Coronéis”, de Victor Nunes Leal. O presidente do Estado concentrava os recursos e favorecia grupos oligárquicos locais, que, em troca, forneciam apoio político aos presidentes, em um jogo político nada transparente, marcado por amplas fraudes e manipulações eleitorais, frequentemente acompanhado pela ameaça ou uso da força³⁸.

A ausência de autonomia municipal e do voto secreto teriam sido os fatores que contribuíram para a crise daquele arranjo político, pois na visão de Augusto Zimmermann³⁹, houve um afastamento popular do centro do poder:

³⁶ PEREIRA, Felipe Barboza. O Federalismo Fiscal Brasileiro: aspectos históricos de sua conformação através do *continuum* competição-cooperação. XIV Encontro Regional da ANPUH Rio. Rio de Janeiro: 2010

³⁷ DE MARCO, Christian Magnus. Evolução constitucional do município brasileiro. In Jus.com.br/Jus Navegandi, <https://jus.com.br/art.s/6798>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

³⁸ LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

³⁹ ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2005. P. 308.

Não foi o excesso de descentralização política a causa maior da crise que derrubaria a República Velha. Causa maior, por exemplo, esteve no afastamento popular dos centros decisórios de poder, até porque a maioria do povo estava nas áreas rurais submetidas ao domínio dos coronéis. A péfria articulação política, aliada à completa ausência de consciência da cidadania, acarretou o descrédito a República que abandonara a instância de poder local, na qual J. J. Rousseau, aprendendo com os antigos gregos, já advertia ser a única capacitada ao desenvolvimento da democracia.

A ruptura veio com a Revolução de 1930 na qual a Aliança Liberal, encabeçada por Getúlio Vargas e apoiada por setores militares, derrubou o presidente paulista Washington Luís e instituiu o governo provisório, com o poder de nomear interventores nos Estados a substituir os antigos presidentes.

Essas medidas de força de caráter revolucionário encontraram base na Reforma Constitucional de 1926, que deu o poder da União em intervir de forma mais ampla nos Estados, tendo em vista que o presidente Artur Bernardes (1922-1926) governou boa parte do seu mandato em Estado de Sítio.

Assim, o Decreto de 11/11/1930 dava a Vargas os plenos poderes sobre o Executivo e o Legislativo federais. Aniquilava o modelo federativo ao dissolver o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas estaduais e as Câmaras Municipais, destituindo governadores e nomeando interventores, marcando um período de severa crise do federalismo.

Após um período em que o Brasil marchou para uma quase guerra civil, uma nova Assembleia Constituinte foi convocada e esta deu origem à Constituição de 1934, que aliou o modelo federalista ao esboço de um Estado de Bem-Estar Social.

A Constituição de 1934 instituiu o voto secreto e o voto feminino, além de garantir impostos federais, estaduais e municipais, reconhecendo a autonomia municipal. A Constituição outorgada por Vargas de 1937 suprimiu na prática o modelo federalista ao acabar com as eleições para governadores de Estado e prefeitos e voltar com o modelo de interventores nomeados pelo governo federal.

Apesar disso, a centralização política caminhou em paralelo à centralização fiscal, tendo em vista que a relação de impostos arrecadados entre a União, Estados e municípios não se alterou da República Velha ao Estado Novo (1937-1945)⁴⁰. Malgrado todo o processo de centralização política experimentado durante a década de 1930, houve uma preocupação das autoridades em fortalecer e aperfeiçoar a gestão pública nos municípios.

A Constituição de 1934 garantiu a eleição direta para prefeitos e vereadores, além de garantir, pela primeira vez na História, rendas próprias para os municípios, a serem recebidas a título de transferência de recursos dos Estados, conforme o art. 10, parágrafo único da mesma carta⁴¹.

A Constituição do Estado Novo, por sua vez, ainda foi mais detalhada em relação às atribuições municipais e a discriminação de competências tributárias da União, Estados e municípios. Aos Estados foram dadas competências tributárias sobre imposto territorial não urbano, sobre impostos de transmissão de propriedade e sobre vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores – o embrião do ICMS.

Já aos municípios foram dadas as competências sobre os seguintes tributos: imposto de licença; imposto predial e territorial urbano (IPTU); impostos sobre diversões públicas e taxas sobre serviços municipais – o embrião do ISS. A Constituição de 1946, promulgada um ano após a derrubada de Vargas por um movimento militar, garantiu o modelo federativo e até mesmo vantagens aos municípios, com eleições diretas para Executivo e Legislativo.

⁴⁰ PEREIRA, Felipe Barboza. O Federalismo Fiscal Brasileiro: aspectos históricos de sua conformação através do *continuum* competição-cooperação. XIV Encontro Regional da ANPUH Rio. Rio de Janeiro: 2010

⁴¹ Citando o texto constitucional, art. 10, parágrafo único: A arrecadação dos impostos a que se refere o número VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios (BRASIL, 1934).

No texto constitucional original havia a previsão de transferências de recursos dos Estados à União e municípios⁴².

A Emenda Constitucional n. 5, de 1961, garantiu transferências diretas de receitas da União aos municípios. Com o Golpe Militar de 1964, houve um forte movimento de centralização política que foi gradualmente mitigando o modelo federalista consagrado na Carta de 1946.

No movimento pendular cíclico entre centralização e a descentralização política, de sístoles e diástoles do poder político no Brasil, desde o início da colonização até os anos 1960, o país caminhava para um movimento de centralização, conforme atestava o General Golbery do Couto e Silva, uma das eminências pardas do Regime Militar (1964-1985)⁴³.

A Constituição de 1967 começou a limitar o poder dos municípios ao estipular critérios mais rígidos para a criação de novos municípios⁴⁴. Com o AI-5, a autonomia municipal ficou ainda mais prejudicada, com a possibilidade de o Governo Federal decretar intervenção nos Estados e municípios, nomeando diretamente interventores.

Contudo, a partir da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, o município foi ganhando algumas vantagens, tais como transferências de receita tributária de vários tipos, com apoio do Fundo de Participação dos Municípios. Há autores que defendem que neste texto legislativo há equiparação dos municípios à União e aos Estados, pois as constituições anteriores pois não inseriam os municípios na repartição federal de competências⁴⁵.

⁴² Conforme o art. 21 - A União e os Estados poderão decretar outros tributos além dos que lhe são atribuídos por esta Constituição, mas o imposto federal excluirá o estadual idêntico. Os Estados farão a arrecadação de tais impostos e, à medida que ela se efetuar, entregarão vinte por cento do produto à União e quarenta por cento aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança (BRASIL, 1946)

⁴³ Ver SILVA, Golbery do Couto. Conjuntura política nacional: o Poder Executivo e a Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio: 1981. Seguindo essa lógica, o movimento de descentralização subsequente à centralização do Governo Militar foi a República instituída após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988. Estaria o Brasil a caminho de um novo processo de centralização ou este movimento pendular estaria superado?

⁴⁴ DE MARCO, Christian Magnus. Evolução constitucional do município brasileiro. In Jus.com.br/Jus Navegandi, <https://jus.com.br/art.s/6798>. Acesso em 10 de outubro de 2019

⁴⁵ HORTA, Raul Machado. "A posição do município do Direito Constitucional Federal brasileiro". Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal: 1982

Na repartição de receitas entre os entes federativos, observou-se uma centralização de recursos na União em detrimento ao dos Estados e municípios. A centralização de recursos da União passou de 50% em 1969 até atingir 70% no final do Regime Militar⁴⁶. Como já mencionado, o estado federado surgiu nos Estados Unidos, no ano de 1787, alguns anos após a proclamação da independência, como forma de proteção dos estados soberanos das ameaças da antiga metrópole inglesa, de forma que, em detrimento desta união – posteriormente transformada em pacto federativo – cada estado cedeu ao final, parte da sua soberania para o órgão central.

O Professor Gilmar Mendes⁴⁷ expõe que o federalismo surgiu como resposta à necessidade de um governo eficiente em vasto território, que, ao mesmo tempo, assegurasse os ideais republicanos que vingaram com a revolução de 1776, firmando as antigas colônias um tratado de direito internacional - intitulado art.s de Confederação, a Confederação dos Estados Americanos - e, assim, criando uma confederação, com o fim de preservar a soberania de cada antigo território nacional. Vê-se que, inicialmente os estados americanos – antigas colônias britânicas – reuniram-se visando essa proteção, contudo, mantiveram suas soberanias de forma absoluta, formando uma confederação dos estados.

O autor enfatiza que cada ente da confederação retinha sua soberania, causando enfraquecimento ao pacto⁴⁸, sendo um dos motivos a impossibilidade de a Confederação legislar para os cidadãos, o que se pode inferir, por via transversa, que também impedia a criação e exigibilidade de tributos.

Além disso, no referido pacto confederativo, era permitida a retirada do estado confederado a qualquer tempo – através da denúncia do tratado – consagrando o direito de retirada, de separação, de secessão do pacto.

⁴⁶ PEREIRA, Felipe Barboza. O Federalismo Fiscal Brasileiro: aspectos históricos de sua conformação através do continuum competição-cooperação. XIV Encontro Regional da ANPUH Rio. Rio de Janeiro: 2010

⁴⁷ MENDES, Gilmar; GONET, P. Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 13ª ed. Saraiva: Brasília, 2019. p. 1316.

⁴⁸ As deliberações dos Estados Unidos em Congresso nem sempre eram cumpridas, e havia dificuldades na obtenção de recursos financeiros e humanos para as atividades comuns. Além disso, a confederação não podia legislar para os cidadãos, dispondo, apenas, para os Estados. Com isso não podia impor tributos, ficando na dependência da intermediação dos Estados confederados.

Foi neste contexto histórico que se reuniram os estados confederados e instituíram as bases para a Federação Norte-americana, propondo, para a nova forma de Estado, a impossibilidade do direito de secessão. Nos ensinamentos do professor Gilmar Mendes⁴⁹:

A confederação estava debilitada e não atendia às necessidades de governo eficiente comum do vasto território recém-libertado. O propósito de aprimorar a união entre os Estados redundou na original fórmula federativa, inscrita pela Convenção de Filadélfia de 1787 na Constituição elaborada, conforme se vê do próprio preâmbulo da Carta, em que se lê: “nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita...”.

No novo modelo, os Estados Confederados deixaram de ser soberanos, porém, conservaram a sua autonomia, passando para a entidade central os poderes para o exercício das atividades necessárias ao bem comum dos Estados – agora, Estados Federados. No modelo federalista os Estados passam a compor a vontade do ente central, por meio de representantes no Congresso.

Daí dizerem os autores que a formação da Federação dos EUA decorreu de um movimento centrípeto, de fora para dentro, ou seja, Estados soberanos cedendo parcela de sua soberania, em verdadeiro movimento de aglutinação. Veremos que no Brasil a formação, por outro lado, resultou de um movimento centrífugo, de dentro para fora, ou seja, um Estado unitário centralizado descentralizando-se.

Em decorrência dessa razão histórica, conseguimos entender por que os Estados norte-americanos têm autonomia muito maior que os Estados-Membros brasileiros. Apenas alertamos que no modelo de repartição de competência, bem como na tipologia do federalismo, a doutrina vislumbra tanto um federalismo centrípeto como um federalismo centrífugo ou por segregação, em sentido diverso do acima apresentado. Nessa outra concepção (que não busca analisar o movimento de formação da Federação, mas, acima de tudo, a amplitude da concentração de atribuições, a caracterizar o “tipo” de organização federal), quando se observar uma maior concentração de competências no ente central, estaremos diante do modelo centrípeto (ou centralizador).

⁴⁹ MENDES, Gilmar; GONET, P. Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 13ª ed. Saraiva: Brasília, 2019. p. 1317.

Por outro lado, quando se observar uma maior distribuição de atribuições para os Estados-Membros, teremos um modelo centrífugo (ou descentralizador). Nas palavras de Raul Machado Horta, “se a concepção do constituinte inclinar-se pelo fortalecimento do poder federal, teremos o federalismo centrípeto, que Georges Scelle chamou de federalismo por agregação ou associação; se, ao contrário, a concepção fixar-se na preservação do poder estadual emergirá o federalismo centrífugo ou por segregação, consoante a terminologia do internacionalista francês.

Pode ainda o constituinte federal modelar sua concepção federal pelo equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre a União soberana e os Estados-membros autônomos”.

1.3 TRÍPLICE AUTONOMIA MUNICIPAL: MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO

Adotado o sistema federalista de Estado logo no art. 1º da CF/88, temos mais uma menção expressa a ele no art. 18 da CF/88 (e em muitos outros dispositivos do texto constitucional):⁵⁰

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.

Assim, temos 4 entes políticos autônomos entre si que, em conjunto, constituem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Essa organização é perene – ao menos enquanto não for rompida a atual ordem constitucional, porquanto a forma federativa de Estado é cláusula pétrea assegurada no art. 60, §4, inciso I, da Carta Magna: “art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado”.

Ora, é mister ressaltar que a forma federativa não pode ser abolida, mas poderia ser modificada em relação aos seus aspectos. A autonomia que os entes políticos detêm na atual forma do Estado brasileiro é explicada por Aires Barreto:

⁵⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 5 jul. 2019.

Princípio magno do nosso sistema é o da autonomia municipal. Diferentemente do que ocorria nas Cartas anteriores, o Município é, hoje, ente federativo, consoante prescreve o art. 1º da Constituição de 1988. É pessoa jurídica de direito público interno, de índole constitucional, marcada por sua autonomia. A autonomia do Município vem inscrita nos arts. 29 e 30 da Lei suprema e está alicerçada no tripé da autonomia política, administrativa e financeira. A autonomia política se expressa pela eleição dos seus governantes (Prefeito, Vice-Prefeito) e pela existência de Legislativo próprio, eleito pelo povo (vereadores); a autonomia administrativa consiste na organização dos serviços públicos locais; a autonomia financeira se minifesta pela competência recebida pelo Município para instituir e aumentar os tributos que foram conferidos à sua competência. O Município é, em síntese, dotado de administração própria, de governo próprio e de competência própria (exclusiva). Não é demais relembrar que o município é ente paritário a Estados, Distrito Federal e União. Atua e condições de igualdade em relação a esses entes políticos-constitucionais.⁵¹

Em palavras mais simples, é comum no mundo acadêmico que se resuma a autonomia de um ente político como a capacidade de se autogovernar, autoadministrar e auto-organizar. Pela Constituição Federal de 1988 o federalismo fiscal comporta competências tributárias para cada ente federativo conforme o tipo de tributo ou contribuição, assim como a participação dos entes nas transferências constitucionais de recursos, que serão mais detalhadamente analisadas no Capítulo 2. Assim, quando falamos de entes federativos há de se ter em conta que se trata de pessoas de Direito Público com grande variedade entre si, desde a União e os Estados mais ricos até os menores municípios, com poucos recursos para manterem seus mais básicos serviços prestados às suas respectivas populações.

Por esta razão, Fernando Rezende aponta que dois fatores fundamentais marcam o federalismo fiscal brasileiro: as enormes disparidades regionais e a forte tradição municipalista. Desse modo, as transferências da União e mesmo dos Estados aos municípios surge como instrumento mitigador das desigualdades – o que vem sendo tentado pelo Estado Nacional desde meados do século XX, conforme vimos na seção anterior. Por outro lado, essa demanda por diminuir desigualdades regionais, princípio constitucional⁵², entra em conflito com as demandas por maior autonomia tributária de Estados mais desenvolvidos, como se estes estivessem “sustentando” os entes federativos mais carentes⁵³.

⁵¹ BARRETO, Aires F. Curso de Direito Tributário Municipal. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 23.

⁵² Conforme o art. 3º da CF 1988, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outros, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988)

⁵³ REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas: 2001

Para José Maurício Conti, uma das razões de ser do federalismo é sua função como instrumento de equidade inter-regional. Para diminuir essas desigualdades é necessário a atuação estatal para tratar os desiguais de forma desigual para atingir a igualdade. Conforme o referido autor:⁵⁴

a medida mais comum e eficiente é estabelecer um sistema de transferências intergovernamentais que promova a redistribuição das riquezas arrecadadas, de modo a fazer com que as unidades da federação que mais arrecadem repassem parte dos recursos às unidades menos favorecidas.

Sobre a tradição municipal, já aludimos a respeito disso na seção anterior, tendo em vista o reconhecimento legal do município mesmo na época colonial. Contudo, foi apenas na Constituição de 1988 que os municípios ganharam status de entes federativos em pé de igualdade com os Estados.

Se por um lado os municípios ganharam esse status, com maiores direitos, por outro também ganharam deveres constitucionais. Levando em conta a amplitude do federalismo brasileiro, que contempla União, Estados, Distrito Federal e municípios, é preciso analisar o conceito de autonomia dos entes.

No modelo federalista, conforme salientamos anteriormente, o Estado Federal enquanto pessoa de Direito Público Internacional possui soberania, mas os entes, enquanto unidades políticas descentralizada de Direito Constitucional possuem autonomia, que se reflete, ao menos na capacidade de ter competências exclusivas ou privativas, conforme afirma Conti.⁵⁵ O autor divide a autonomia dos entes federativos em três capacidades: a autonomia política, que é capacidade de se autogovernar; a autonomia administrativa, a capacidade de auto organizar-se; e autonomia financeira, que é a capacidade de concretizar as duas outras capacidades: de governo e de administração. Implica em ter fontes próprias de recursos, constitucionalmente asseguradas. A autonomia financeira é importante, conforme explica Conti:⁵⁶

em recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhe competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua.

⁵⁴ CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira: 2001

⁵⁵ CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira: 2001, p.14.

⁵⁶ *Ibidem*.

A despeito da autonomia dada a cada um dos entes federativos, cada um deles possui competências constitucionais. A Constituição de 1988 define competências privativas, comuns e concorrentes para cada ente federativo, o que para Gilmar Mendes se caracteriza pelo modelo de repartição vertical de competências, em que a mesma matéria pode ser de competência da União e outras entidades subnacionais, nos casos de competência concorrentes.

Em contraste com o federalismo dual dos EUA, o federalismo brasileiro possui um de cooperação, marcado pela repartição vertical de competências. Os entes federativos possuem competências exclusivas e rendas próprias, mas muitos entes federativos, sobretudo os municípios de menor porte, dependem de transferências intergovernamentais para cumprir com suas obrigações, tendo em vista as obrigações impostas a eles, como a de prestar vários serviços de interesse local, como transporte, e saúde e educação, em cooperação técnica e financeira com a União – conforme o art. 30 da CF88.

De acordo com Bachur⁵⁷, o modelo de federalismo cooperativo, em alguns aspectos, se assemelha ao da República Federal da Alemanha, no sentido em que o pacto federativo se faz presente naquele país, dentre outras razões, para equalizar as diferentes regiões do país, após a reunificação ocorrida em 1990. No pacto federativo alemão, buscou-se transferir recursos aos estados (*Länder*) que compunham a antiga República Democrática Alemã, mais pobres em relação aos estados do Oeste.

Contudo, no modelo alemão, há forte deliberação política, envolvendo várias instituições políticas, com poderes constitucionais, para deliberarem sobre as repartições tributárias entre o Poder Central e os *Länders*, além de se garantir que estes possuam receitas próprias para cumprir com suas despesas.

No Brasil, por sua vez, pode se falar, segundo Bachur, em um “hibridismo institucional”, em que a competição se sobrepõe ao arcabouço constitucional propenso à cooperação, mas vagamente definido.

⁵⁷ BACHUR, João Paulo. “Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e o Brasil em perspectiva comparada”. Revista do Serviço Público. Brasília: Out/Dez 2005.

De um lado, instituições capazes de incentivar a cooperação não foram desenvolvidas, de outro, ainda prevalece uma prática de centralização que acaba por preponderar sobre os processos de descentralização. Prevalece então uma cultura da competição, que aparece frequentemente sob a forma de “guerra fiscal”. Essa guerra fiscal se dá no âmbito dos Estados nas desonerações do ICMS e, no âmbito dos municípios, nas desonerações de ISS.

Contrariamente aos EUA e a Alemanha, que possuem um Imposto de Valor Agregado (IVA), recolhido no destino, no consumo final, em uma única vez, nós temos o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), cobrado na origem, em diversas etapas da circulação da mercadoria, o que acaba por privilegiar os Estados produtores. Os Estados usam as desonerações de ICMS como meio de atração de investimentos, comprometendo não só as receitas próprias de si mesmo como ente federativo, mas também dos municípios que os compõem, uma vez que o ICMS também é incluído nos valores dos Fundos de Participação dos Municípios.

No caso do ISS (Imposto Sobre Serviços), os municípios tendem a baixar em muito as alíquotas desse imposto de forma a atrair também investimentos. Apesar dos municípios também contarem com o IPTU (Imposto de Propriedade Territorial Urbana), as desonerações comprometem suas receitas, o que no caso dos municípios, faz com que eles dependam ainda mais das transferências intergovernamentais tanto da União e dos Estados.

Em resposta a esses fenômenos, a União tende a centralizar ainda mais recursos de modo a poder transferir para os combalidos entes que dependem cada vez mais dessas transferências. Conforme Bachur:⁵⁸

Com isso, estados e municípios com administração fazendárias organizadas e com elevada capacidade fiscal (e, portanto, com melhor nível de desenvolvimento econômico) perdem parte de sua receita aos entes federados beneficiados com as transferências constitucionais. Essa circunstância produz um duplo efeito: induz à elevação da carga tributária para compensar as perdas decorrentes das transferências e induz à inércia por parte dos beneficiários das transferências. Nesse sentido, aumenta-se a pressão sobre as unidades transferidoras de recursos e diminui-se o esforço daquelas que recebem os recursos.

⁵⁸ BACHUR, João Paulo. “Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e o Brasil em perspectiva comparada”. Revista do Serviço Público. Brasília: Out/Dez 2005.

Tendo em vista esses desequilíbrios presentes no federalismo fiscal brasileiro, pode-se dizer que a nossa Constituição garante a autonomia política e administrativa dos municípios. Ocorre que a autonomia financeira está comprometida por fenômenos como a “guerra fiscal” e dependência das transferências intergovernamentais, que podem ser as obrigatórias, definidas na Constituição, e as discricionárias, que podem estar incluídas em consórcios, convênios e políticas dos governos federal e estadual.

Conforme foi salientado anteriormente, os municípios dependem de transferências da União e dos Estados, tendo em vista as competências que possuem pela CF 88, tanto as competências comuns com os demais entes federativos⁵⁹, quanto as competências próprias aos municípios, dada pelo art. 30⁶⁰. Vê-se que os legisladores nos legaram um vasto rol de responsabilidades aos municípios, tendo em vista que a própria CF88 deu competências à União e aos municípios, mantendo aos Estados a competência residual. Nesse sentido é que se pode falar em autonomia financeira prejudicada para os municípios, pois as despesas frequentemente não se equilibram com as receitas, tendo em vista a necessidade das transferências intergovernamentais para fechar as contas.

⁵⁹ art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

⁶⁰ art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Pode-se inferir essa afirmação a partir de uma Pesquisa feita pela FIRJAN (Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) no ano de 2016. relatou que cerca de 85% dos municípios brasileiros estariam em situação fiscal difícil ou crítica. Conforme a pesquisa, nesses municípios somente 20% das receitas deles seriam próprias, ou seja, provenientes do seu próprio esforço fiscal arrecadatário enquanto ente federativo⁶¹.

Esses dados não aparecem nos relatórios exigidos pela LC 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que mede o percentual a ser gasto com pessoal na Receita Corrente Líquida (que, no caso dos municípios, abarca as receitas próprias mais as transferências intergovernamentais recebidas).

Já as perdas para os municípios pelas políticas de renúncia fiscal dos Estados comprometem em grande montante o caixa das prefeituras. No ano de 2012, a renúncia fiscal de ICMS chegou a 67% no Estado do Amazonas, 37% em Santa Catarina e 24% no Rio Grande do Sul. Além de prejudicar os municípios as renúncias fiscais também ocasionam majoração de alíquotas para determinadas mercadorias, como energia e combustíveis. De 2008 a 2013, calcula-se com base em dados do Ministério da Fazenda que as perdas para os municípios em todo o país chegaram 100 bilhões de reais, um valor nada desprezível tendo em vista as dificuldades de caixa deles⁶².

1.4 IMPACTO NO PACTO FEDERATIVO: “AUTONOMIA FINANCEIRA”

A doutrina internacional reconhece que, invariavelmente, o poder de tributar (no Brasil poder-se-ia utilizar a expressão competência tributária) fica concentrado com mais ênfase nos entes políticos centrais e regionais – e a tributação pode ser dividida nos papéis de quem pode legislar, quem pode administrar e quem pode arrecadar receitas:⁶³

⁶¹ AGÊNCIA BRASIL.” Quase 86% dos municípios estão em situação fiscal difícil ou crítica, diz estudo”. 10/08/2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-08/quase-86-dos-municipios-estao-em-situacao-fiscal-dificil-ou-critica-diz>>. Acesso em: 18 out. 2019.

⁶² BREMAEKER, F. “O prejuízo dos Municípios com a renúncia fiscal do FPM e do ICMS”. Associação de Transparência Municipal: 2015.

⁶³ THURONYI, Victor; BROOKS, Kim; KOLOZS, Borbala. Comparative Tax Law. Second Edition. The Netherlands: Kluwer Law International B. V., 2016.

Constitutions of federal states almost invariably allocate taxing power among the national and regional governments in some fashion, and these rules may be policed by the supreme constitutional court. There are actually three general elements of sovereignty in respect of a tax: legislative authority, administrative authority, and the right to receive revenues.

No Brasil, essa concentração de recursos não é diferente, sendo que a situação não é das melhores: o legislador está bastante longe de alcançar a eficiência dos alemães no desenho e na construção da legislação e a qualidade com que a Administração Pública arrecada a receita e executa a despesa também não pode ser alvo de elogios – há inúmeros problemas de má gestão, desperdícios e a famigerada corrupção. Completando esse quadro fadado ao insucesso do pacto federativo, temos o contribuinte, via de regra pronto para “pagar menos imposto”, na linguagem popular, seja na via lícita ou na base da sonegação.

O ente político subnacional mais prejudicado, via de regra, é o município, justamente quem está na “ponta da linha”, pois é na Prefeitura em que haverá a cobrança ao prefeito pelo cidadão para que consertem os buracos na rua, para que se faça chegar água potável ou sistema de esgoto em determinado bairro, enfim, a cobrança pela execução de políticas públicas adequadas e viabilização de direitos que o Estado deve prover.

Com a autonomia financeira prejudicada, o município não consegue também cumprir sua Lei Orgânica e demais leis, ou seja, não consegue se auto-organizar nem se autoadministrar, pois fica refém da receita pública recebida em transferência dos entes maiores, em claro prejuízo ao pacto federativo, causado pelo regime de desconcentração fiscal adotado no Brasil, delineado a seguir.

2. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: REGIME DE COMPETÊNCIAS

A Constituição Federal de 1988 foi concebida após longo período de regime militar, com alta concentração de poder e de atribuições no governo central. Remediando o autoritarismo vivenciado em décadas, a redemocratização veio acompanhada com a repartição de competências entre os entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ocorre que a concentração maior de recursos para viabilizar o exercício de tais competências continuou no ente central – a União.

Esse tema não surgiu hoje – desde 1988, quando renasceu a jovem democracia brasileira no modelo federalista atual, discute-se o modelo de distribuição de recursos. Cada ente federado tem uma lei orçamentária a cumprir, estimando a receita pública prevista e fixando despesa a despesa a ser executada em determinado exercício financeiro.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se Receitas Públicas ⁶⁴”. Dessa forma, pode-se entender como receita pública os recursos que ingressam efetivamente na conta bancária do governo (ou quando pago em espécie e recebido por agentes públicos).

Isso se aplica a todas as esferas de governo, por força normativa do próprio Manual, de observância obrigatória pelos entes políticos.

Os recursos públicos de um ente político podem advir da receita tributária própria, quando do exercício da competência tributária própria, ou podem vir por meio de transferências – uma forma de participação dos entes políticos “menores” (Estados e Distrito Federal em relação à União e Municípios em relação à União e aos Estados).

Dentro dessa sistemática da composição da receita pública de cada ente, formada por receita própria e receita recebida em transferência, surgem dois grandes problemas:

⁶⁴ BRASIL, República Federativa do. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 10 de dezembro de 2014). Ministério da Fazenda. 6ª Ed. Brasília: SOF, 2015. p. 40. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em 07 ago. 2019.

i) a mensuração da carga tributária de cada ente é desproporcional à carga de competências; ii) a participação na receita dos outros entes pode ser prejudicada pela renúncia de receita, exercida unilateralmente pelo ente político competente para instituir o tributo renunciado, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal no RE n.º 705.423.⁶⁵

Assim, parece haver uma falha de *Inherent Powers* nas duas formas de obtenção de receita pública que o constituinte originário previu. A Teoria dos Poderes Implícitos originou-se em *leading case* do Direito Penal, mas já foi internalizada pelo Supremo Tribunal Federal ao reconhecer que o Tribunal de Contas da União, ao receber determinada atribuição para exercer o controle externo, também recebeu o poder para expedir cautelares neste mister.⁶⁶

Assim, em tese, um ente político que tem a tarefa constitucional de “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (inciso X do art. 23 da CF/88) deve ser dotado de recursos inerentes e necessários a essa competência.

O próprio Senado Federal, onde estão os representantes dos entes políticos estatais, reconhece que “A repartição da receita tributária entre os entes federados é parte tão destacada nos debates que, por vezes, chega a se confundir com o próprio pacto federativo”.⁶⁷ Nota-se, portanto, grande impacto na modelagem atual da desconcentração fiscal, detalhada a seguir, já com o enfoque municipal.

2.1 REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS

A administração do território brasileiro, com dimensão continental, é um desafio para qualquer forma de Estado e de Governo que se proponha. O sistema federalista brasileiro enfrenta um cenário bastante complexo:⁶⁸

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n.º 705.423. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 de ago. 2019.

⁶⁶———. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 24.510/7 – DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

⁶⁷———. Senado Federal. Revista em Discussão nº 26, setembro de 201, Pacto Federativo, Congresso lidera esforço pelo pacto federativo. p. 41. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

⁶⁸ AFONSO, José R.; SOARES, Julia M.; CASTRO, Kleber. Avaliação da estrutura e o desempenho do sistema tributário brasileiro (Livro Branco da Tributação Brasileira). Washington, BID, 2013. p. 71.

O Brasil é um país de grandes dimensões territoriais, dividido politicamente em 26 Estados, subdivididos em 5.564 Municípios, e o Distrito Federal, apresentando variada heterogeneidade em vários aspectos, tais como: o cultural, econômico, de densidade demográfica, de dotação de recursos naturais etc. Para fins de abordagem de políticas públicas, os estados podem ser reorganizados em cinco regiões com características socioeconômicas similares: o Norte e o Nordeste, mais pobres, o Sul e o Sudeste, mais ricos, além do Centro-Oeste. Por esses fatores, a administração pública de uma federação como a brasileira deve estar dotada de mecanismos de fiscalização, controle e *accountability* fortes e um sistema de transferências adaptado às suas características e com capacidade para melhorá-las.

O Título III da Constituição Federal de 1988 versa sobre a organização do Estado Nacional, consagrando o modelo federativo ao qual se aludiu no capítulo 1. O art. 18 garante o princípio da autonomia dos entes federativos e discorre sobre os Territórios, que podem ser criados pela União.

O princípio da autonomia dos entes federativos, de acordo com Ercia Rodrigues de Souza, o conceito de autonomia é inerente à ideia de federação já que há a prerrogativa de que os entes políticos se autodeterminem, nos termos e limites previstos na Constituição Federal.⁶⁹

Segundo o art. 21, a União possui competências exclusivas que advêm de sua capacidade de exercer a soberania nacional, representando a República Federativa do Brasil enquanto pessoa jurídica de Direito Internacional: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.

Para organizar a economia nacional, pode VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

⁶⁹ *Apud* CAVALCANTI, Tatiane Heloisa Martins et al. O princípio da autonomia municipal e seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. 2007.

Sinteticamente, a União tem competências exclusivas que se referem à organização do Estado Nacional, na forma de instrumentos de planejamento, assim como o gerenciamento de transportes em várias formas, recursos hídricos, minerais e outros para serem destinados à atividade nuclear. Tais capacidades não podem ficar nas mãos dos Estados e Municípios.

No entanto, diversas atividades precípuas do Estado ficaram, de acordo com o art. 23 da CF 88, de competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Dentre essas, pode-se incluir a saúde, educação, a cultura, inovação, ciência e tecnologia, a proteção ao meio-ambiente, habitação e o combate à pobreza.

Do grupo das competências comuns, ficaram sob a competência de os municípios manterem programas de educação infantil, ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde da população, sob cooperação técnica e financeira com a União e os Estados, assim como os serviços de transporte locais e a proteção ao patrimônio histórico-cultural, segundo o art. 30.

No art. 23, definem-se competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.⁷⁰

⁷⁰ Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988)

Por sua vez, o art. 30 estabelece competências dos Municípios da seguinte forma:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.⁷¹

Em termos gerais, pode-se afirmar que a Constituição destinou um amplo rol de competências aos Municípios, ainda que muitas destas em cooperação com a União e os Estados, dentro do nosso modelo de Federalismo Cooperativo. Tais exigências ao Estado Fiscal no âmbito municipal demandam que os Municípios estejam supridos de receitas à altura dessas competências, de forma a concretizar um Estado de Bem-Estar Social minimamente configurado sob a forma federativa, sobretudo pelo fato da autonomia financeira dos Municípios se encontrar restringida por não poderem emitir moeda – competência exclusiva da União, conforme o art. 21, VII – e pelas restrições a emissões de dívida e títulos públicos impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.⁷²

Em seu capítulo sobre o Sistema Tributário Nacional, a CF 88 estipula quais os tributos podem ser cobrados e quais as competências tributárias de cada ente federativo, assim como as competências residuais em cada caso. Nosso ordenamento jurídico mescla a tributação com o modelo federalista, de forma a viabilizar o Estado Fiscal por meio de receitas tributárias, às quais se somam também as transferências intergovernamentais, para fazer jus às despesas públicas.

⁷¹ Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988)

⁷² Não obstante, o art. 167, III, veda “operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (BRASIL, 1988). Deste modo, a nossa legislação orçamentária não permite que despesas correntes possam ser financiadas por meio de dívidas.

Sobre as competências tributárias, elas podem ser privativas, comuns, cumulativas, residuais e extraordinárias⁷³. As mais importantes neste trabalho são as competências privativas, que definem os impostos que são cobrados por cada ente. Este tipo de competência refere-se ao poder de instituir os impostos discriminados no texto constitucional, mais precisamente nos arts. 153, 155 e 156.

A competência cumulativa diz respeito a situações em que determinado ente institui imposto de outra esfera de governo. Aplica-se, segundo o art. 147, nos impostos estaduais e municipais aplicáveis nos Territórios. Mas como estes não são entes federativos, cabe então a competência cumulativa da União em aplicar esses impostos. Isso vale para os impostos municipais para o Distrito Federal.

A competência residual, por sua vez, diz respeito a capacidade da União em implementar impostos ou contribuições sociais não discriminados no texto constitucional. De acordo com Paulo de Barros, existiriam três espécies de contribuições: as sociais, as interventivas e a corporativa, correspondendo respectivamente, ao estabelecimento de instrumento de atuação do Estado no âmbito social, na intervenção do domínio econômico e no interesse das categorias profissionais ou econômicas.⁷⁴ Esta competência é exclusiva da União, de modo que há o entendimento doutrinário de que o rol de competências dos Estados e Municípios em tributar é taxativo, de modo que estes entes não podem criar impostos fora dos arrolados no texto constitucional⁷⁵.

O sistema, no entanto, veda a “invasão de competência, que pode ocorrer quando “uma pessoa jurídica de Direito Público Interno, não contemplada com a competência para legislar sobre dado tributo privativo de outro, passar a exigí-lo, ostensiva ou veladamente”.⁷⁶ De igual modo é vedado a bitributação e o *bis in idem*.

⁷³ ROCHA, João Marcelo. Direito Tributário. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Ferreira: 2005.

⁷⁴ BARROS, Paulo. Curso de Direito Tributário, p. 84.

⁷⁵_____. Op. Cit. p. 108.

⁷⁶ ICHIHARA, I. Direito Tributário. P. 35.

O art. 145 da CF 1988 determina que os entes federativos podem instituir os seguintes tributos: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dentre estas três categorias de tributos, os impostos são as mais importantes para as finanças públicas dos entes, destacando-se aqueles de competência privativa de cada ente.

De acordo com o art. 16 do Código Tributário Nacional, imposto é “tributo cujo fato gerador é uma situação que independe de uma contraprestação estatal específica relativa ao contribuinte”. Nas palavras de Aliomar Baleeiro:

a prestação de dinheiro que, para fins de interesse coletivo, uma pessoa jurídica de Direito Público, por lei, exige coativamente de quantos lhe estão sujeitos e tem capacidade contributiva, sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição desse pagamento.⁷⁷

O art. 145 §1º relaciona a cobrança de impostos com a capacidade econômica ⁷⁸, aqui relacionada com a capacidade contributiva. Assim, o imposto refere-se normalmente à alguma atividade econômica ou à posse de bens, orientado pelo fato gerador, sem relação com a atividade estatal voltada ao contribuinte.

Os impostos de competência da União são, de acordo com o art. 153, o Imposto de Importação, o Imposto de Exportação, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Operações Financeiras (IOF), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Grandes Fortunas.

O imposto de importação e o imposto de exportação são atrelados ao comércio exterior e estão relacionados à entrada e à saída de produtos do território nacional.⁷⁹ O Imposto de Renda é o imposto que incide sobre as rendas de pessoas físicas e jurídicas e no contexto total das receitas é o carro-chefe de entradas para a União.⁸⁰

⁷⁷ BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 12ed., 2013, p. 117.

⁷⁸ De acordo com o texto: “art. 145 § 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” (BRASIL, 1988).

⁷⁹ ICHIHARA, Yoshiaki. Direito Tributário. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁸⁰ *Idem*.

Os impostos de competência dos Estados e do Distrito Federal são, de acordo com o art. 155, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), o Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITDC). Desses, o mais importante é o ICMS na medida em que corresponde a cerca de um terço de toda a arrecadação do país. O IPVA é o imposto que incide em relação à materialidade, sobre a propriedade de veículos automotores abrangendo todos os tipos de veículos com propulsão por meio de motor destinada ao transporte de mercadorias, pessoas ou bens, incluindo-se também aeronaves e embarcações.⁸¹ O ICMS abrange como seu nome explica a circulação de produtos e serviços, incluindo transporte interestadual e intermunicipal, além de serviços de comunicação.⁸²

Os impostos de competência dos Municípios são, de acordo com o art. 156, o Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis (ITBI).

2.2 REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECEITAS

A repartição constitucional de receitas é item que se encontra disciplinado nos Arts. 157 a 162. Das competências privativas de impostos decorrem as receitas tributárias próprias, vistas anteriormente nas três esferas de governo, que são fundamentais para a autonomia dos entes, sobretudo sua autonomia financeira.

Contudo, além das receitas tributárias próprias, a Constituição disciplina as transferências de receitas entre entes federativos, tendo em vista o modelo de federalismo cooperativo que adotamos no Brasil. Os constituintes abriram essa possibilidade tendo em vista as obrigações e competências exigidas dos Estados e, sobretudo, dos Municípios.

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*

As transferências incidem sobre a receita de impostos apenas, com exceção da contribuição CIDE-Combustíveis, item disciplinado na Emenda Constitucional 42/2003. Dos impostos da União, há transferência para Estados e Municípios de receitas do IR, IPI, IOF e ITR. Dos impostos do Estado, há transferência de receita para os Estados de receitas do ICMS e IPVA.

A doutrina entende que nos casos de transferência de receitas, a repartição pode ser dar por forma direta ou indireta. A repartição direta ocorre quando o ente beneficiado recebe a receita de forma direta, sem intermediação, ou quando a receita é apropriada por transferência direta orçamentária. Já as repartições indiretas decorrem da participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios recolhidas de fundo de participação ou de compensação⁸³.

Os fundos de participação são o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPE será composto, de acordo com o art. 159, I, a, de 21,5% da arrecadação do IR e do IPI. Do total a cada Estado da federação, os percentuais destinados estão disciplinados na Lei Complementar 143/2013. Já o FPM é composto, de acordo com o art.159, I, b, de 22,5% da arrecadação do IR e do IPI. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados no Código Tributário Nacional e no Decreto-Lei N.º 1.881/81.

Além do FPE e FPM, há a previsão constitucional do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), composto por 10% da arrecadação da União com o IPI. O FPEX abastece os Estados e o Distrito Federal.

Sobre as repartições diretas, a Constituição disciplina várias espécies: sobre o IOF-Ouro, imposto decorrente das operações com ouro, cem por cento da arrecadação será transferido da União nos seguintes termos, 30% aos Estados de origem da operação e 70% aos Municípios de origem (art. 153, §3º, CF/88).

⁸³ LOPES, Mauro Luís Rocha. Direito Tributário Brasileiro. Rio de Janeiro: Impetus: 2009

Do Imposto de Renda retido na Fonte dos servidores públicos do Regime Próprio de Previdência Social, todo o montante recolhido será transferido ao ente responsável (art. 157, I e art. 158, I, CF/88).

Em relação ao ITR (art. 158, II, CF/88), cem por cento pode ficar com o Distrito Federal ou os Municípios nos quais está situada a propriedade rural, desde que esses entes tenham firmado convênio que viabilize a competência de fiscalizar, lançar e arrecadar o imposto.

Dos impostos estaduais, metade da arrecadação do IPVA é destinada ao município onde o veículo encontra-se licenciado (art. 158, III, CF/88). O ICMS, que é objeto da amostra e do estudo deste trabalho, um quarto da arrecadação (25%) é destinado aos municípios (art. 158, IV, CF/88: do ICMS) na seguinte forma: 75% destinados no município onde se deu a adição de valor da mercadoria, ou seja, a saída da mesma; 25% de acordo com o que pode ser definido em lei estadual.

Ainda há CIDE-Combustíveis (art. 159, III §4º, CF/88): 29% devem ser transferidos da União aos Estados e Distrito Federal, dos quais um quarto deste valor devem ser destinados aos Municípios para investimento em infraestrutura de transportes, com critérios definidos na Lei.10.336/2001.

Apesar desse rol de transferências elencados aqui, em termos práticos vemos observando no Brasil uma centralização de receitas fiscais na União, não “acompanhada de alteração nas atribuições materiais, causando uma acentuada sobrecarga fiscal nos Estados e municípios”.⁸⁴

2.3 COMPOSIÇÃO DA RECEITA PÚBLICA MUNICIPAL

Os municípios, assim como os demais entes federativos, são obrigados pela Constituição a implementar, fiscalizar e arrecadar os impostos de suas respectivas competências, elencados nos arts. 153, 155 e 156.

⁸⁴ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2009, p. 259

Por sua vez, só por meio de lei pode ser instituído tributo, conforme o Princípio da Legalidade, expresso no art. 150, I. Da mesma forma, de acordo com o Princípio da Imunidade Recíproca, o município ou qualquer ente federativo, não pode instituir imposto sobre patrimônio, renda ou serviço de competência constitucional de um outro ente, conforme o art. 150, VI, a⁸⁵.

Conforme salienta Saulo Medeiros da Costa e Silva⁸⁶:

Importante destacar que a Constituição Federal de 1988 não criou tributos, preferiu introduzir um manual de competências tributárias para que os entes políticos instituassem os seus tributos. Dentre as principais características da competência tributária podemos citar a indelegabilidade (não poderá ser delegada para outrem), irrenunciabilidade (a pessoa política não goza da faculdade de dispor dos tributos, não lhe sendo constitucional renunciar ao direito de instituí-los), incaducabilidade (a competência tributária não está vinculada a qualquer prazo fatal, podendo ser exercida a qualquer momento), privativa (somente o ente político definido constitucionalmente pode exercer a competência, implicando vedação expressa do seu exercício por pessoa diversa da prevista na Constituição) e inalterável por lei infraconstitucional (a competência tributária só pode ser alterada por Emenda Constitucional)

Assim sendo, colocam-se limitações ao poder tributário dos Municípios, o que força estes a se restringirem a cobrança de alguns poucos tributos – ISS, IPTU e ITBI - e a depender demasiadamente de transferências constitucionais dos entes políticos maiores (União e Estados) para poder desenvolver e executar as competências constitucionais municipais.

2.3.1 Receita Tributária Própria

Em estudo publicado no Congresso Internacional de Controle Externo e Políticas Públicas, foi demonstrada a dependência financeira dos municípios do Mato Grosso em relação às transferências constitucionais oriundas da repartição da receita tributária. Uma evolução da pesquisa apresentada naquela oportunidade pode ser verificada no Apêndice A (lista com os 141 municípios do Mato Grosso, grupo amostral deste trabalho).

⁸⁵ HARADA, Kiyoshi. Direito Tributário Municipal: Sistema Tributário Municipal. 4ª ed. São Paulo: Atlas: 2012

⁸⁶ SILVA, Saulo Medeiros da Costa. “Competência Tributária Municipal”. Curso avançado de direito tributário municipal: constituição e normas gerais de direito tributário aplicado ao município. Campina Grande: EDUEPB: 2016

O extrato resumido a seguir, no qual se demonstra que apenas quatro municípios do Mato Grosso possuem receita própria superior a 30% quando comparada com a receita prevista na Lei Orçamentária Anual.

Tabela 1 - Extrato do Apêndice A - Índice de Receita Própria sobre Receita Total (2018)

Prefeitura	Exercício	Receita Prevista (R\$)	Receita Própria (R\$)	Receita Própria / Receita Total
S. ANT. DO LESTE	2018	30.171.357,25	11.253.821,97	37,30%
SINOP	2018	389.664.580,47	131.548.558,11	33,76%
CUIABA	2018	2.027.698.792,23	671.585.174,93	33,12%
CLAUDIA	2018	37.100.088,27	11.961.905,26	32,24%

Fonte: Apêndice A

Colocando-se os dados de outra forma, agora sob a ótica do menor percentual da receita própria sobre a receita total municipal, verifica-se o total de 64 municípios, praticamente metade de todos os entes políticos municipais, com índice de receita tributária própria sobre a receita total abaixo dos 10%.

Isso comprova, na prática, que tanto a função da arrecadação quanto da competência tributária propriamente dita está concentrada nos entes políticos maiores – primeiro se arrecada e depois se repassa, o que gera uma série de consequências, como a dependência dos entes menores e sua sujeição a políticas de renúncia fiscal da União e dos Estados, que abrem mão de receita tributária “própria” mas, por via reflexa, acabam prejudicando os municípios.⁸⁷

Conforme salientamos anteriormente, constituem-se em receitas próprias dos municípios, os seguintes impostos: Imposto Sobre Serviços, Imposto sobre Propriedade Territorial Urbano e o Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis. Além desses, disciplinados no art. 156 da CF88, somam-se as taxas de serviço em razão de poder de polícia; as contribuições de iluminação pública e as contribuições de melhoria.

⁸⁷ RÖSLER, Thiago B. A arrecadação da Receita Pública Municipal Própria por meio da cobrança extrajudicial da Dívida Ativa: o Caso do Mato Grosso. The collection of Municipal Public Own Revenue by means of extrajudicial Recovery of Active Debts: Mato Grosso's case. art. Científico: Anais do 2º Congresso Internacional de Controle Externo e Políticas Públicas, 2ª Edição, pg. 237. IRB: Belo horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.irbcontas.org.br/files/Trabalhos%20Cientificos%20-%20Congresso%20Internacional%20IRB-montado_Layout%201.pdf>.

Conforme estudo da Associação Mineira dos Municípios, do bolo total de receitas tributárias no país, os Municípios ficam com apenas 5% delas, enquanto a União fica com 70% e os Estados ficam com 25%. Além disso, a arrecadação fiscal dos Municípios é falha por vários fatores, dentre os quais a desatualização dos valores venais dos imóveis, base de cálculo para o IPTU, e fortalecimento dos Fiscos municipais, dentre outros⁸⁸.

2.3.2 Receita Tributária Recebida em Transferência

Os Fundos de Participação dos Municípios (FPM) são compostos pelas receitas do IR e IPI. Pelos critérios de distribuição, 10% dos recursos vão para as capitais, 86,4% vão para os municípios do interior e 3,6% para os municípios considerados de “Reserva”, que são os municípios do interior com população acima de 142 mil habitantes. Trata-se de mecanismo que procura contribuir mais com municípios de menor porte, para corrigir desequilíbrios regionais de receita e renda desses entes menores⁸⁹. Nas operações com IOF-Ouro, os municípios recebem 70% do valor, se a operação foi feita nestes.

Além disso, recebem a totalidade do Imposto de Renda retido na fonte dos servidores do Regime Próprio e a totalidade do ITR, caso haja convênio entre o município e a União para seu lançamento, cobrança e fiscalização do tributo. Dos Estados, os municípios recebem metade do IPVA dos veículos licenciados em seu território e um quarto do ICMS da adição de valor realizada em seu território.

Em comparação com os recursos do FPM, podemos observar que há uma vinculação das transferências recebidas ao exercício de atividade econômica ou posse de bens no caso das transferências de ITR, IPVA e ICMS, nas quais os municípios com maior atividade econômica tendem a ser beneficiados em detrimento dos municípios com menor atividade econômica, ainda que prevaleça na Constituição o princípio da redução das desigualdades regionais⁹⁰.

⁸⁸ Disponível em: <https://portalamm.org.br/tributario-os-municipios-e-a-arrecadacao-das-receitas-proprias/> Acesso 28 out. 2019.

⁸⁹ Sobre a evolução do FPM e critérios de alocação de recursos ver cartilha do Ministério da Fazenda, disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf, acesso 28 out. 2019.

⁹⁰ Ver art. 3º da CF88: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil(...)III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;” (BRASIL, 1988)

Os municípios também recebem recursos da CIDE-Combustíveis, com receita vinculada ao investimento em transportes, recebendo um quarto dos 29% do valor total da contribuição que a União deve repassar aos Estados. O percentual de transferência a cada municípios, dão-se, de acordo com a Lei 10.336/2001, de acordo com cálculos do Tribunal de Contas da União. Em relação ao ICMS – que é o principal imposto da amostra do estudo de caso deste trabalho –, é mister detalhar como se dá a participação dos 25% da receita tributária a que os municípios têm direito do montante arrecadado pelo ente estadual – criada em 1967, trata-se de importante instituto que contempla caráter devolutivo e redistributivo de receitas.

2.4 PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL NA RECEITA DE ICMS: O CASO DO MATO GROSSO

Conforme consta no relatório de Contas de Governo Estadual de 2018 do Tribunal de Contas do Mato Grosso⁹¹:

A Constituição da República, em seu art. 158, inciso IV, regulou que pertencem aos Municípios 25% do produto da arrecadação do ICMS. Mediante a repartição da receita tributária supramencionada tem-se a formação da chamada cota-parte do referido imposto, sobre as quais até o segundo dia de cada semana, o estabelecimento oficial de crédito entregará, a cada Município, a parcela que a este pertencer na semana imediatamente anterior.

Esse relatório ainda explica a tempestividade e a frequência semanal que deve ser de observância pelo Estado no depósito dos valores do ICMS que pertencem aos municípios – no caso, até o segundo dia útil de cada semana:⁹²

art. 4º Do produto da arrecadação do imposto de que trata o art. anterior, 25% (vinte e cinco por cento) serão depositados ou remetidos no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada à “conta de participação dos Municípios no Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações”, aberta em estabelecimento oficial de crédito e de que são titulares, conjuntos, todos os Municípios do Estado. art. 5º Até o segundo dia útil de cada semana, o estabelecimento oficial de crédito entregará, a cada Município, mediante crédito em conta individual ou pagamento em dinheiro, à conveniência do beneficiário, a parcela que a este pertencer, do valor dos depósitos ou remessa feitos, na semana imediatamente anterior, na conta a que se refere o art. anterior.

⁹¹ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT. Contas de Governo Estadual. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/8567/ano/2019>>. Acesso em: 02 out. 2019. p. 193.

⁹²_____. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp63.htm>. Acesso em 5 nov. 2018.

A Lei Complementar n.º 63/90 também é o normativo que define os critérios que a CF/88 previu:⁹³

art. 3º 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios:

I - 3/4 (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até 1/4 (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

(...) O Estado apurará a relação percentual entre o valor adicionado em cada Município e o valor total do Estado, devendo este índice ser aplicado para a entrega das parcelas dos Municípios a partir do primeiro dia do ano imediatamente seguinte ao da apuração.

A Constituição Estadual do Mato Grosso (parágrafo único do art. 157) previu critérios para que o ¼ dos 25% que a lei estadual pode regular:⁹⁴

As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionados no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:⁶⁷ I - no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizados em seus territórios; (EC n.º 15/99) II - até 25% (vinte e cinco por cento) distribuídos aos Municípios, conforme critérios econômicos, sociais e ambientais a serem definidos em Lei Complementar

Os critérios econômicos, sociais e ambientais para o Estado do Mato Grosso foram definidos na Lei Complementar Estadual n.º 157/2004, que leva em conta aspectos como a população, área, coeficiente social (IDH próprio e relacional com os outros municípios), entre outros. Assim, 75% estão na lei (inciso I a seguir) atendendo à demanda da Lei Complementar n.º 63/90, sendo que os demais (de II a VI) foram definidos com base na competência estadual para regular o ¼ dos 25% da cota-parte dos municípios:⁹⁵

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ MATO GROSSO. Constituição do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=11>. Acesso em: 06 abr. 2019.

⁹⁵ MATO GROSSO. Lei Complementar Estadual n.º 157, de 20 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762E005567C5/250A3B130089C1CC042572ED0051D0A1/7DEDB9DE180B3E9A04256E220072D052>>. Acesso em: 20 maio. 2019.

art. 2º Os Índices de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS serão apurados com observância dos critérios abaixo relacionados: I - valor adicionado: 75% (setenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado ocorrido em cada Município e o valor total do Estado, calculados mediante a aplicação da média dos índices apurados nos dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração; II - receita tributária própria: 4% (quatro por cento) com base na relação percentual entre o valor da receita tributária própria do Município e a soma da receita tributária própria de todos os Municípios do Estado, realizadas no ano anterior ao da apuração, fornecidas pelo Tribunal de Contas do Estado; III - população: 4% (quatro por cento) com base na relação percentual entre a população residente em cada Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; IV - área: 1% (um por cento) com base na relação percentual entre a área do Município e a área do Estado, apurada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, com base na divisão político-administrativa do Estado; V - coeficiente social: 11% (onze por cento) correspondente à divisão deste percentual pela soma do inverso do IDH de todos os Municípios existentes no Estado de Mato Grosso em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração, multiplicado pelo inverso do IDH de cada Município; VI - unidade de conservação/terra indígena: 5% (Cinco por cento) através da relação percentual entre o índice de unidade de conservação/terra indígena do Município e a soma dos índices de unidades de conservação/terra indígena de todos os Municípios do Estado, apurados pela Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEMA.

Assim, se a receita tributária própria de um município é baixa, por exemplo, o índice do referido município (para participar de 4% do ¼ dos 25% que são distribuídos) piora – ele arrecadará menos na transferência.

Para o exercício de 2018, esses índices foram estabelecidos na Portaria nº 151/2017-SEFAZ, publicada no Diário Oficial nº 27135, de 31/10/2017.⁹⁶

Os dados sobre a receita municipal renunciada (em decorrência da renúncia fiscal estadual do Mato Grosso sobre o ICMS) são detalhados no capítulo 4 (subitem 4.1).

⁹⁶ MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Fazenda. Portaria n.º 151/2017-SEFAZ. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/6C6C77DC6AF73F5A8425818B005ED6BA>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

3. RENÚNCIA FISCAL

É comum que todos os entes políticos realizem a concessão de benefícios e incentivos fiscais - isenção, anistia, remissão, entre outros. Porém, não raro são desrespeitados os dispositivos legais que disciplinam a matéria, em especial o Código Tributário Nacional e a Lei de Responsabilidade Fiscal, causando muitas vezes graves prejuízos ao erário em consequência da abdicação irregular da receita pública. Trata-se da famigerada renúncia de receita. No plano internacional, Lobo explica que a expressão "renúncia de receita", também denominada de "gasto tributário" (*tax expenditure*), tem tido destaque nos Estados Unidos nos últimos anos. Trata-se de um mecanismo financeiro para influenciar na receita pública com consequências econômicas na despesa pública.⁹⁷ No Brasil, o tema da renúncia tributária é atemporal, havendo dois *leading cases* com decisões aparentemente conflitantes sobre a possibilidade de renúncia tributária pelo ente competente: no caso da União, o Supremo Tribunal Federal decidiu em 2016 (RE n.º 705.423) que ela tem competência para renunciar a receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, com os municípios tendo direito à participação do Fundo de Participação dos Municípios em relação ao montante efetivo, e não potencial.

O volume de tributos potencial do FPM seria o total arrecadado caso não houvesse qualquer renúncia tributária. Já no caso dos municípios que litigavam para não ver sua receita de ICMS por transferência renunciada conseguiram considerável vitória no julgamento do RE n.º 572.762, em 2008, Tema n.º 42 de Repercussão Geral: retenção de parcela do produto da arrecadação do ICMS, pertencente aos Municípios, em razão da concessão de incentivos fiscais pelo Estado-membro. A descrição do referido RE e atese vencedora à época foram:⁹⁸

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos art.s 158, IV; e 160, da Constituição Federal, a constitucionalidade, ou não, da retenção de parcela do produto da arrecadação do ICMS, pertencente aos Municípios, em razão da concessão de incentivos fiscais pelo Estado-membro. Tese: A retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.

⁹⁷ TORRES, Ricardo Lobo. Os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

No âmbito do Mato Grosso, o assunto tem sido debatido exaustivamente no poder executivo e no legislativo, principalmente após a exposição de dados alarmantes alertados pelos órgãos de controle: a Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso revelou que em seis anos, poucas empresas (grandes empresas, como a gigante do ramo de alimentos BRF S.A, que tem aproximadamente R\$ 868 milhões de capital social)⁹⁹ beneficiadas com isenções fiscais de ICMS no assustador valor de R\$ 7,1 bilhões, gerando apenas 468 empregos diretos.¹⁰⁰

O estudo acerca da renúncia de receitas é de suma importância para o aperfeiçoamento da gestão pública dos entes políticos que compõem a República Federativa do Brasil, impactando diretamente no pacto federativo.

3.1 CONCEITO E ARCABOUÇO LEGAL

A expressão renúncia de receitas compreende, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 - denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - a "anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições", bem como outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A renúncia de receitas de natureza tributária somente pode ocorrer por meio de lei específica, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, pois se é preciso lei para criar e instituir tributos, também o será para deixar de receber valores correspondentes a tributos já criados, devidos e não pagos. É o que dispõe o art. 150, §6º, da Constituição Federal:

qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica (...) que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas.

⁹⁹ Disponível em: <<http://www2.bmfbovespa.com.br/empresas/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

¹⁰⁰ MATO GROSSO. Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso. Relatório de Auditoria Operacional no Prodeic. Disponível em: <<http://www.controladoria.mt.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma limitação:¹⁰¹

(...) limita o poder de renunciar tributos que é corolário do poder de instituir, fiscalizar e arrecadar tributos. A criação de tributos encontra limitações de ordem constitucional, enquanto a renúncia de tributos encontra limitações de natureza legal.

A concessão de incentivos tributários é disciplinada pelo art. 14, da LRF, *in verbis*:

art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

De acordo com Kioshi Harada, há, portanto, dever de observância a regras diversas para a implementação de incentivos ou benefícios tributários, de forma a evitar o desequilíbrio orçamentário. Assim, a LRF obriga que se preveja formas de compensação aos cofres públicos em relação aos valores que um ente renunciará.

Ademais, cumpre ressaltar que a concessão desmotivada de benefícios tributários pode ofender o princípio constitucional da igualdade. Nesse sentido, afirma Sidnei Di Bacco que:

ofende o princípio da isonomia e o senso de justiça que contribuintes inadimplentes com o fisco sejam favorecidos pelo poder público com bonificações, descontos e abatimentos para cumprir o seu dever, enquanto cidadãos honestos que pagam em dia não recebem o mesmo tratamento. Trata-se de premiar o mau pagador, o que pode favorecer o surgimento de uma cultura do tipo “vou pagar atrasado porque é mais vantajoso”. Dessa forma, devem ser evitadas a transação, a remissão e a anistia tributárias, pois, além de evidenciarem renúncia de receita, podem desmotivar o pagamento em dia dos tributos, o que afetará a efetiva arrecadação de tributos, um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal (art. 11, “caput”, LRF). Solução mais adequada é a adoção pela administração de medidas que estimulem o contribuinte inadimplente a pagar

¹⁰¹ HARADA, Kiyoshi. Lei de Responsabilidade Fiscal: requisitos para concessão de incentivos tributários. Disponível em: <http://www.juristas.com.br/informacao/art.s/lei-de-responsabilidade-fiscal-requisitos-para-concessao-de-incentivos-tributarios/793>. Acesso em: 10 abril. 2019.

a dívida sem importar em diminuição do crédito tributário, entre outras, a possibilidade de pagamento parcelado do débito. Todavia, caso prevaleça a opção pela transação, remissão ou anistia, o município deve necessariamente atender os pressupostos contidos no art. 14, LRF, dantes citado.

Pode-se destacar, ainda, que a Lei de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/92) estabelece que constitui improbidade administrativa o ato de “conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie” (art. 10, inciso VII). A efetivação do ato de improbidade pode acontecer se o chefe do executivo municipal remeter à Câmara Municipal um projeto de lei para concessão de incentivos fiscais carente dos requisitos exigidos para estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Em verdade, a própria CF/88 já tem regra semelhante, historicamente descumprida, no §6º do art. 165:

projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”, expressando a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais.

3.2 RENÚNCIA FISCAL E O PACTO FEDERATIVO

Dentro do contexto de renúncia fiscal e o pacto federativo, ou seja, de tema federalismo fiscal, dois casos têm destaque histórico por terem gerado tese com repercussão em sede de Recurso Extraordinário. O primeiro deles diz respeito à renúncia fiscal dos Estados de receita tributária proveniente da arrecadação do ICMS. No RE n.º 572.762, que foi decidido em 2008, votou-se pela impossibilidade dessa renúncia. Conforme votou o ministro relator do processo Ricardo Lewandowski, “o Estado não pode fazer cortesia com o chapéu alheio”, frase que ficou até conhecida no âmbito dos tributaristas. Houve até aprovação de Súmula Vinculante, em 2010, que não chegou a ser publicada: “É inconstitucional lei estadual que, a título de incentivo fiscal, retém parcela do ICMS pertencente aos municípios.”¹⁰²

102

Oito anos depois, em novembro de 2016, tivemos uma outra “medida” para o julgamento de atores diferentes: não era mais o Estado, mas o ente federal central, a União, que era a detentora da receita tributária proveniente de impostos. Porém, dessa vez, o STF comportou-se diferente: no RE n.º 705.423 foi decidido pela possibilidade da renúncia tributária própria, ainda que isso causasse enorme perda de receita indireta para os demais entes que participam da repartição constitucional tributária, que não mais recebem a receita renunciada.

Não se pode falar em uma mudança de comportamento dos ministros – até mesmo porque o quadro de composição do plenário já estava bastante modificado de 2010 para 2016 (não estavam em 2010 o Ministro Luiz Fux, a ministra Rosa Webber, o Ministro Teori Zavascki, o Ministro Edson Fachin nem o Ministro Roberto Barroso, todos presentes na sessão de 2016). Houve, pois, um novo julgamento frente a um caso semelhante de renúncia fiscal e seu impacto no federalismo, mas que, logicamente, teve robusta influência política por estar em jogo receita tributária da União e não mais dos Estados.

Ambos os casos são aprofundados a seguir.

3.2.1 Estados: Impossibilidade de Renúncia Potencial: RE n.º 572.762

O recurso extraordinário interposto pelo Estado de Santa Catarina contra acórdão favorável ao Município de Timbó versa sobre violação constitucional em razão de retenção de valores referentes ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pertencente ao município em decorrência de concessão de benefícios fiscais.

O acórdão agravado decidiu que “a concessão de incentivos fiscais pelo Estado não pode diminuir o repasse do ICMS constitucionalmente assegurado aos Municípios”.¹⁰³

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 572.762. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br> >. Acesso em: 15 de ago. 2019.

A questão de mérito se debruçou sobre o fato de existir ou não a possibilidade de postergar o recolhimento do ICMS de incentivo fiscal concedido em face do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC por parte do Estado de Santa Catarina aos Municípios.

O Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC) consistia em um modelo de desenvolvimento socioeconômico do Estado destinado ao estímulo de instalações de empresas em seu território oferecendo em contrapartida duas opções de incentivo: i) o financiamento por meio de instituição financeira oficial, ou ii) a postergação no recolhimento do ICMS.

A disputa constante nos autos versava sobre a segunda hipótese de estímulo ofertada pelo Estado em prejuízo dos respectivos percentuais de valores que eram devidos aos Municípios, impingindo-lhes igualmente atraso no repasse.

O argumento apresentado pelo Estado de Santa Catarina foi no sentido de que com a prorrogação no pagamento, não haveria como realizar o repasse e que não havia que se falar em direito dos Municípios sobre receita, uma vez que ela não teria sido arrecadada. Ocorre que esta postergação implicava no não recebimento por parte dos Municípios de valores referentes a 25% do que lhes eram devidos em razão do art. 158, inciso IV da Constituição Federal.

No voto do Ministro Relator, Exmo. Dr. Ricardo Lewandowski, ele transcreveu parcialmente o Parecer emitido pela Subprocuradora-Geral da República Cláudia Marques Sampaio que esclarece de forma contundente os efeitos produzidos pela promoção dos incentivos estaduais promovidos pelo Estado de Santa Catarina:

O Estado de Santa Catarina vem utilizando a cota relativa ao repasse da arrecadação do ICMS pertencente ao município, com o intuito de financiar empreendimentos comerciais e industriais. As empresas recebem financiamento na ordem de 75% de incremento do referido: imposto por elas gerado, sendo esse montante devolvido aos cofres públicos em um prazo de 48 ou 60 meses. Escritura-se como receita tributária apenas 25% do imposto devido pelo contribuinte, e os municípios, que têm assegurada constitucionalmente a participação em 25% do total da apuração do ICMS arrecadado, recebem apenas 6, 25% do produto da arrecadação, perdendo cerca de 3/4 do que lhes é devido".

Nesta linha de argumentação, Lewandowski explica que a Constituição Federal de 1988 adotou o modelo do “federalismo cooperativo” onde se observa o “entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais (...) caracterizado por uma repartição vertical e horizontal de competências, aliado à partilha dos recursos financeiros”.¹⁰⁴

O STF entendeu que o repasse integral do tributo está relacionado à autonomia financeira dos Municípios e que, portanto, seria impossível qualquer tipo de condicionamento feito arbitrariamente por parte do Estado quando fosse o caso de repartição de receitas tributárias, sob pena de grave ofensa ao pacto federativo.

Ainda, conforme o voto do Ministro Carlos Brito, viola também o disposto no art. 160, CRFB/1988, norma que tem por escopo evitar a retenção por parte do ente arrecadador dos recursos e garantir o recebimento destes por parte do ente recebedor.

Portanto, “os incentivos devem ser feitos com a exclusão da parcela de repartição tributária, de forma que o ente arrecadador não tem disponibilidade do total da receita do imposto, mas somente da percentagem não destinada ao repasse.” Sendo assim, os Estados só poderiam dispor de 75% (setenta e cinco por cento) do valor a ser arrecadado, no tocante à concessão de benesses fiscais.

Ele explica que, conforme entendimento de Rogério Leite Lobo:

(...) em dinâmica diametralmente oposta às que vem sendo adotadas nos outros Estados federais para sanar a crise centrípeta que terá acometido as bases do Federalismo Fiscal desses países (nos Estados Unidos da América e na Alemanha, ao menos (...), têm-se procurado estimular a arrecadação de tributos próprios dos entes locais, com a diminuição dos repasses verticais, 'grants-in-aid', subsídios, etc.), o Brasil vem apostando no incremento das transferências intergovernamentais (...)¹⁰⁵

¹⁰⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, pp.20-21.

¹⁰⁵ LOBO, Rogério Leite. Federalismo Fiscal Brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 162.

De acordo com o Ministro Relator, para que a autonomia política concedida pelo constituinte aos entes federados seja real, efetiva, e não apenas virtual, não é possível que se admita o condicionamento arbitrário por parte daqueles que são responsáveis pelo repasse àqueles que fazem jus a recebê-los.

No tocante à questão da titularidade dos impostos compartilhados, o Ministro utiliza as lições de Kiyoshi Harada para explicar que:

"No imposto de receita partilhada há, necessariamente, mais de um titular, pelo que cabe à entidade contemplada com o poder impositivo restituir e não repassar a parcela pertencente à outra entidade política. O imposto já nasce, por expressa determinação do Texto Magno, com dois titulares no que tange ao produto de sua arrecadação. O fato de o Estado-membro deter a competência tributária em relação ao ICMS não lhe confere superioridade hierárquica em relação ao município no que tange à participação de cada entidade no produto de arrecadação desse imposto. A Carta Política já partilhou o produto de arrecadação desses impostos na proporção de 75% para o Estado-membro, titular da competência impositiva, e 25% para os municípios, prescrevendo no parágrafo único do art. 158 os critérios para creditar as parcelas cabentes às comunas".¹⁰⁶

O Professor Ricardo Lobo Torres também explica a diferença entre o aspecto financeiro e o aspecto tributário da repartição constitucional de receitas tributárias, no sentido de que tal repartição é um "instrumento financeiro, e não tributário, que cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela da arrecadação do ente maior".¹⁰⁷

O Ministro Relator traz à baila ainda o caso da ADI-MC 2.405/MS onde a Suprema Corte se defrontou com questão semelhante e que o Relator no caso em questão, Ministro Carlos Ayres Britto suspendeu cautelarmente a eficácia do dispositivo legal (§3º do art. 114, introduzido na Lei estadual 6.537/73 pela Lei 11.475/2000), que permitia valor inferior a ser repassado das parcelas referentes ao Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) devida aos Municípios gaúchos.

¹⁰⁶HARADA, Kiyoshi. Vinculação pelo município, das cotas do ICMS para garantia de operações de crédito: efeitos. In Repertório IOB Jurisprudência, n. 3, fevereiro/99, p. 97

¹⁰⁷TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 13ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 366.

Nesta oportunidade, reconheceu-se que os Municípios têm o direito subjetivo de exigir a parte que lhes cabe na arrecadação daquele tributo, devendo tal raciocínio estender-se, diante da mesma lógica jurídica, a parcela do ICMS a qual têm direito, por força de expressa disposição constitucional.

Em relação ao argumento de que só é devido o repasse quando houver arrecadação por parte do Ente arrecadador, o Ministro Lewandowski ilustra a situação com a explanação de Aliomar Baleeiro, sobre receita pública que é “a entrada, que, integrando-se no patrimônio público, sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”.¹⁰⁸

O mesmo procedimento ocorre com a parcela do imposto que se refere o art. 158, inciso IV, da Lei Maior, a qual não representa receita do Estado, mas, sim dos Municípios.

Ademais, a Suprema Corte entendeu que, por o programa do Estado de Santa Catarina ter sido instituído por lei ordinária local, violaria também o mandamento constitucional previsto no art. 155, §2º, g, cabendo à lei complementar “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.”¹⁰⁹

Esta outra ilegalidade no tocante à necessidade de lei complementar para regular os incentivos também é referenciada no voto do Ministro Relator Lewandowski que explica que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que os benefícios tributários concedidos unilateralmente pelos Estados-membros afrontam o princípio federativo por incentivarem a terrível “guerra fiscal” (como por exemplo, a ADI 1.179/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, ADI 2.376-MC/RJ, Rel. Min. Maurício Corrêa, ADI 2.377-MC/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

¹⁰⁸ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 15ª. Edição, Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 126.

¹⁰⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 5 nov. 2018.

Nesse sentido, o Ministro Lewandowski encerrou seu voto negando provimento ao recurso extraordinário. Seu voto foi acompanhado dos seguintes Ministros Carlos Alberto Menezes Direito, Carmen Lúcia, Eros Roberto Grau, Cezar Peluso, Celso de Mello e Gilmar Mendes. No proferimento do voto de Carlos Britto, o Ministro Lewandowski ainda argumentou por meio de aparte, complementando um resumo da situação em questão com o singelo argumento de que o Estado de Santa Catarina estaria “fazendo caridade com o chapéu alheio”.

O Excelentíssimo Ministro Carlos Britto destacou ainda em seu voto que tal procedimento por parte dos Estados-membros incorreria em possibilidade de intervenção por parte do Governo Federal, conforme termos do art. 34, inciso V, alínea: “b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei.” Em sua ilação, o Ministro Carlos Britto buscou ressaltar que somente seria possível a concessão de incentivos fiscais limitados aos 75% da parcela total do ICMS que cabe ao Estado e finalizou seu voto também acompanhando o voto do relator.

Vale destacar igualmente que nas razões do voto do Douto Ministro Celso de Mello, houve referência à obra de Hely Lopes Meirelles que explica a gênese da autonomia municipal, relacionando-a com sua verdadeira natureza política. De acordo com Hely,

A autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um *minimum* de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.¹¹⁰

¹¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Ed Malheiros, 1993, p. 80-82.

A possibilidade de negociação por meio de benefícios ou isenções fiscais deferidas por Estados em prejuízo das receitas orçamentárias dos municípios, constitucionalmente atribuídas em razão da repartição de receitas foi afastado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal no caso em comento.

3.2.2 União: Possibilidade de Renúncia de Receita Potencial – RE 705.423

No Recurso Extraordinário 705.423, o Município de Itabi, Sergipe, entrou com recurso junto ao Supremo Tribunal Federal recorrendo da decisão do Tribunal Federal Regional da 5ª Região, no qual pleiteava, com base no art. 159, I, b e d da CF, 23,5% da arrecadação do IR e IPI sem exclusão dos valores de todos os benefícios, incentivos e isenções fiscais de IR e IPI concedidos pelo Governo Federal. No caso o TRF-5 julgou improcedente o caso, porque a capacidade da União o IR e o IPI não sofre qualquer alteração pela circunstância de tais tributos comporem o FPM e que a repartição de receitas tributárias diz respeito expressamente ao produto da arrecadação e não quaisquer outros valores além deste.

O recurso extraordinário teve provimento negado pelo STF, fixando-se a seguinte tese jurídica:¹¹¹

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

O pleito do Município de Itabi fez-se com base no RE-RG 572.762, sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 18 de junho de 2008, em que a parcela do ICMS de serviços de transporte interestaduais e intermunicipais retido pelos Estados pertence de pleno de direito aos municípios e não pode se sujeitar à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual, de acordo com o julgamento do Tribunal Pleno.

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 705.423. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 de ago. 2019.

Para o relator do RE 705.423, o Ministro Edson Fachin tal tese não pode fundamentar o caso em questão, uma vez que o recurso anterior referia-se à natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, à luz do Direito Financeiro, e no recurso em julgamento o caso se refere à diferenciação entre participação direta ou indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte do ente federativo.

Assim, conforme o entendimento de José Maurício Conti, anteriormente mencionado no Capítulo 1, as participações diretas se referem aos Arts. 157 – participações diretas dos Estados e do Distrito Federal na arrecadação da União – e 158 – participações diretas dos Municípios na arrecadação da União – da Constituição Federal. As participações indiretas, por sua vez, correspondem às receitas recebidas por transferências da União para os Estados e Distrito e daquela para os Municípios por meio de fundos de participação.

Diante do exposto, o Ministro Fachin expôs que as especificidades do julgado no RE 572.762 não se aplicam para casos gerais de concessão de benefícios e isenções fiscais. No entanto, para o ministro o caso em julgamento coloca uma tensão na conciliação interpretativa em termos constitucionais entre a competência tributária da União e a autonomia financeira dos Municípios. A partir daí o relator baseou seu raciocínio em três eixos: (i) o entendimento do papel do município no federalismo fiscal brasileiro; (ii) o “arquétipo constitucional” das competências e autonomias financeiras dos entes federativos; (iii) os reflexos jurídicos deste paradigma fiscal no conteúdo e no cálculo do Fundo de Participação dos Municípios¹¹².

Para o Ministro Fachin, no que tange ao papel dos Municípios no federalismo fiscal, estes se encontram em posição de vantagem em relação a outros arranjos constitucionais. O Ministro entende que com o passar dos anos e pós Constituição Federal de 1988, “os municípios passaram a ter um peso relativo significativo no que toca à distribuição e à aplicação de verbas públicas, a ponto de tornarem-se atores políticos essenciais na concretização do projeto constitucional de escopo nacional”

113.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

Para corroborar seu argumento, cita dados do economista José Roberto Afonso, que aponta o crescimento das receitas dos municípios no bolo tributário nacional, em termos relativos e absolutos. Por outro lado, o aumento da receita dos municípios venho acompanhada do crescimento desenfreado do número de municípios, possibilitado a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988. Este fenômeno ocorreu nos primeiros anos após 1988, minimizado com a Emenda Constitucional 15/1996, que alterou o art. 18 acrescentando o parágrafo 4º: ¹¹⁴

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

A Emenda Constitucional 57/2008 procurou restringir ainda mais a criação de novos municípios, ao se convalidar a criação de novos municípios cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, ao inserir o art. 96 no ADCT. Diante tal quadro de criação desenfreada de municípios, muitas vezes parcamente capazes de se auto sustentar, coloca o ministro o argumento:

a viabilidade financeira dos novos municípios é um problema desafiador e aberto do federalismo fiscal brasileiro, o qual deve ser considerado em controvérsias nas quais se discute a participação indireta dos governos locais no produto da arrecadação de receitas públicas do governo central¹¹⁵.

Sobre a autonomia financeira dos Municípios, o Ministro Fachin assevera que esta vem se “afirmando progressivamente como parte vital da Federação”, apesar da persistência de desigualdades sociais e regionais. No que concerne à competência tributária da União, destaca que está positivada na Constituição. Neste ponto, recorre à distinção entre competência e capacidade tributária, mencionando que a competência tributária precede a capacidade ativa de instituir tributo, pois desta última decorre também a capacidade passiva, isto é, a capacidade do ente político se abster de cobrar tributos, ou seja, de criar isenções e incentivos fiscais.

¹¹⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 5 nov. 2018.

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 705.423. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 de ago. 2019.

Aqui, apoia-se nesta distinção apontada pelo tributarista Paulo Barros Carvalho. Nesse sentido, argumenta o Ministro Fachin¹¹⁶:

Justamente na distinção entre competência tributária e capacidade tributária ativa reside a significância normativa das isenções fiscais, haja vista que essas resultam do não exercício da capacidade tributária ativa, a despeito da manutenção da referida competência. Nesses termos, é topos da dogmática jurídica tributária a ideia de que o poder de isentar é decorrência lógica do poder de tributar, ou, metaforicamente, o verso e o averso de uma mesma moeda.

Em seguida, baseia a ideia de que os incentivos e renúncias fiscais são o “inverso do tributo”. O mesmo ente que tem a competência tributária possui, outrossim, a capacidade de se ausentar de tributar, excluindo determinados fatos geradores, com os quais não pode haver tributação. Assim, o estabelece, em seu voto, a seguinte tese¹¹⁷:

Por conseguinte, firmo convicção no sentido de que não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais, desde que observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais atinentes à desoneração.

Contudo, o Ministro reconhece que as políticas de renúncias fiscais impactam os entes federativos dependentes dos recursos, quando aquelas recaem sobre os impostos que serão partilhados por transferências intergovernamentais. Mas, segundo o Ministro, não cabe ao STF “refazer ou infirmar as opções federativas hauridas da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988”¹¹⁸, mas seguir o que está escrito na Carta Magna. Para ele, o Legislativo, representado pelo Senado Federal, poderia se manifestar a respeito, conforme preleciona neste ponto:

Nesses termos, acompanha-se com esperança o desenvolvimento dogmático do princípio constitucional da solidariedade, encartado no preâmbulo e no art. 3º, I, do Texto Constitucional, bem como se assevera a importância institucional do Senado Federal a quem compete “avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes”, em consonância ao previsto no art. 52, XV, da Constituição da República, acrescido pela EC 42/2013.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ *Idem.*

O art. 3º, I, da CF, estipula que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, mas talvez o Ministro Fachin também se referisse, implicitamente, ao inciso III do mesmo art., que trata da erradicação da pobreza e da marginalidade e da redução das desigualdades regionais.

Por outro lado, ao atentar para o art. 52, XV, que trata da capacidade do Senado Federal de “avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios”, o Ministro parece chamar atenção para que o Legislativo se manifeste para algo que é mais de sua competência do que do STF.

A respeito dos fundos de participação, afirma que estes não podem ser sujeitos, mas apenas objeto de direitos. Citando José Maurício Conti, afirma que “não há porque atribuir personalidade jurídica – ou capacidade postulacional, ou processual – a parte de uma fórmula matemática de transferência intergovernamental despida de qualquer grau de autonomia”¹¹⁹.

Os fundos de participação têm sua origem na arrecadação do ente que transfere. Assim, o Ministro discorre também sobre o “produto da arrecadação”, baseando-se na Lei Complementar 62/1989, o instrumento legal que “estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências”. Em seu art.1º, parágrafo único, afirma que “Para fins do disposto neste art., integrarão a base de cálculo das transferências, além do montante dos impostos nele referidos, inclusive os extintos por compensação ou dação, os respectivos adicionais, juros e multa moratória, cobrados administrativa ou judicialmente, com a correspondente atualização monetária paga.”¹²⁰

¹¹⁹ *Idem.*

¹²⁰_____. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em 5 nov. 2019.

Além disso, em seu voto o Ministro Fachin relaciona jurisprudência do próprio STF que estabelece que o “produto da arrecadação” é composto pela arrecadação tributária bruta, sem deduções de despesas administrativas e computando-se multas moratórias e punitivas. Também cita o Manual de Procedimentos de Receitas Públicas, elaborado pela Coordenação de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, que conceitua arrecadação da seguinte forma:¹²¹

Arrecadação – entrega, realizada pelos contribuintes ou devedores aos agentes arrecadadores ou bancos autorizados pelo ente, dos recursos devidos ao Tesouro. A arrecadação ocorre somente uma vez, vindo em seguida o recolhimento. Quando um ente arrecada para outro ente, cumpre-lhe apenas entregar-lhe os recursos pela transferência dos recursos, não sendo considerada arrecadação, quando do recebimento pelo ente beneficiário.

Em suas últimas considerações, o Ministro Fachin lembrou que os percentuais do IPI e do IR que compõem o FPM foram corrigidas pelas Emendas Constitucionais 55/2007 e 84/2014, em sentido aumentativo. Nesse sentido, pede que distorções do federalismo fiscal sejam corrigidas por meio de “políticas ordinárias ou constitucionais propositivas”.

Por sua vez, o Ministro Luiz Fux apresentou voto contrário ao relator. Segundo ele, diante de recurso do Município de Itabi junto ao Tribunal Federal Regional 5ª Região e à própria Corte Suprema, não foram apresentadas contrarrazões pela União, no sentido de incluir nos repasses ao FPM os valores de renúncia fiscal do IR e IPI da União.

O Ministro Fux deu voto favorável ao Município de Itabi, baseando-se, primeiramente, na importância das participações na arrecadação de impostos de competência da União pelos municípios, dentro do federalismo fiscal brasileiro. Lembrando que o país passou por movimentos pendulares de centralização e descentralização política, dentre a União e os entes subnacionais, desde o início da República, argumenta que a Constituição de 1988 consolidou a tendência à descentralização fiscal, com maior participação dos Municípios nesse ponto. No voto:

¹²¹_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 705.423. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 de ago. 2019.

os Municípios (...) não só aumentaram a sua participação na arrecadação federal, como passaram a receber diretamente da União os recursos que lhes foram constitucionalmente assegurados e que anteriormente lhes eram repassados pelos Estados¹²².

Contudo, o Ministro salienta que tal arranjo foi alterado a partir do Plano Real (1994), no qual se iniciou um processo de consolidação de uma nova relação entre os entes federados, com recomposição de receitas pela União, marcada por três fatores¹²³:

1) diminuição dos valores repassados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, em razão da política isentiva da União em relação aos principais impostos de sua competência – IR e IPI, o que se discute in casu; 2) aumento extraordinário da arrecadação mediante contribuições, como forma preferencial de incremento da arrecadação federal, justamente por estas não se submeterem à sistemática de partilha do produto da arrecadação – à exceção das Cide-Combustíveis; e 3) prorrogações sucessivas e expansão gradativa da DRU, que permite que a União dê continuidade à política de aumento da arrecadação via contribuições e possa, em seguida, desvincular parcela de sua receita para empregar em outros setores, que não o social, ao invés de prestigiar a instituição dos impostos de sua competência – que, por natureza, não possuem destinação vinculada.

Como decorrência desses fenômenos, tem-se a maior dependência de recursos transferidos pela União pelos municípios, quando não dependentes de impostos de caráter essencialmente urbano, como o IPTU e o ISS, citando o Professor de Direito Financeiro Ricardo Lodi Ribeiro.

Nesse sentido, de crescente precarização das finanças dos municípios, o Ministro Fux aponta o igual crescimento de transferências voluntárias para compensar as perdas nas transferências constitucionais. Essas transferências voluntárias dar-se-iam, segundo o ministro, via convênios, que de “mola propulsora de programas governamentais específicos, estão sendo utilizadas muitas vezes para cobrir despesas correntes”¹²⁴. Como corolário disso, aponta que os municípios ficam cada vez mais subordinados à vontade política da União. Nas palavras do Ministro,

na prática, esse cenário permite ao Executivo Federal exercer um controle substancial das políticas dos entes subnacionais, importando em uma perda significativa da autonomia concedida aos Municípios pelo constituinte de 1988¹²⁵.

¹²² *Idem.*

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ *Idem.*

Assim, após analisar as questões do federalismo fiscal contemporâneo, o Ministro, em seu voto, parte para a análise do impacto nas finanças municipais da política de desonerações do IR e do IPI da União. Assinala que as transferências constitucionais têm sofrido decréscimo desde a eclosão da Crise de 2008, em que, para combater os efeitos da crise econômica, os governos vêm adotando medidas anticíclicas na economia sob a forma de isenções fiscais.

Essas isenções incidiram principalmente ao IPI, como forma de fomento à indústria, mas também no IR das pessoas físicas, como forma de fomento ao consumo das famílias.

O impacto das isenções do IR e do IPI pela União é objeto do Relatório do TCU supracitado aqui, também mencionado pelo Ministro Fux em seu voto. Destarte, o Ministro traz o dado de cada real renunciado pela União, os Estados e Municípios arcam com cinquenta e oito centavos de perdas em transferências, salientando que boa parte das perdas incidem na Região Nordeste, enquanto o Sudeste é menos prejudicado. Nesse sentido, acirram-se as disparidades regionais, em efeito contrário do que prega a CF.

O Ministro também se fundamenta no RE 572.762, julgado pelo STF em 2008:

No julgamento do referido recurso, o STF entendeu que, apesar de o Estado possuir competência para a concessão de incentivos fiscais em matéria de ICMS, o repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode se sujeitar à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.

Segundo o Ministro Fux, o julgado para o referido caso pode se constituir em precedente para o caso em questão, conforme ele afirma neste ponto¹²⁶:

É importante destacar que, embora a questão de fato em análise no presente caso não seja idêntica à do caso submetido à análise da Corte no RE 572.762, os fundamentos jurídicos utilizados naquele podem perfeitamente ser aplicados a este, sobretudo, no que concerne ao reconhecimento de que o direito do Município não estaria condicionado ao efetivo ingresso do tributo no erário estadual, porque constituiria receita própria do primeiro desde o seu surgimento, não podendo o Estado dela dispor livremente.

¹²⁹ *Idem.*

De acordo com o Ministro, a União tem a capacidade de conceder isenções fiscais, mas ela deve incluir os valores relativos à renúncia nas transferências intergovernamentais. Citando Régis Fernandes de Oliveira em sua obra de Direito Financeiro, “as desonerações deverão ser suportadas por quem desonera, ou (...) não se pode fazer “cortesia com o chapéu alheio”.¹²⁷

Além disso, “foi o próprio constituinte originário que atrelou o exercício da competência tributária da União em relação aos principais impostos federais à garantia da suficiência de recursos às unidades subnacionais”¹²⁸. Assim, para o Ministro Fux, o legislador constitucional teria colocado a garantia da autonomia das entidades subnacionais como condição para a livre disposição das receitas da União.

Citando o Parecer no. 01/2009 do Ministro Luís Roberto Barroso, publicado na Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, nº 64, 2010.p. 09, afirma que “as participações no produto da arrecadação adquirem o status de direito público subjetivo da entidade política beneficiada, no sentido de exigir a parcela que lhe compete na arrecadação de determinado tributo”¹²⁹.

O Ministro, seguindo as conclusões do Relatório do TCU, pede que haja que a União estude e acompanhe o impacto das políticas de isenções fiscais nos municípios, para que se avalie melhor os efeitos nas finanças públicas de todos os entes. Pede também atenção maior ao fato ao Senado Federal, antes de emitir seu voto favorável ao recorrente.

Já o Ministro Luís Roberto Barroso, apesar de votar com o relator, admite a gravidade e a relevância do tema trazido no recurso, mencionando que é preciso fazer uma revisão da Lei Kandir, de modo a beneficiar as isenções dadas por este dispositivo legal que onera os Estados.

Votando igualmente com o relator, o Ministro Gilmar Mendes aponta em seu voto que se rediscuta o federalismo fiscal brasileiro.

¹²⁷OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. – 6ª Ed. Ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 129.

¹²⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 705.423. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 de ago. 2019.

¹²⁹ *Idem*.

Segundo ele, não basta apontar a centralização de recursos na União, mas apontar também a debilidade dos municípios, tendo em vista o crescimento destes a partir de 1988, apontando que aproximadamente metade dos municípios brasileiros possuem menos de dez mil habitantes, se tornando dependentes dos recursos federais via FPM.

Baseia-se aqui em estudo do consultor legislativo do Senado Marcos Mendes, que aponta também outras falhas deste fundo, que tende a privilegiar municípios de menor população.

4. PESQUISA CIENTÍFICA: O CASO DO MATO GROSSO

Colocadas as nuances sobre o federalismo fiscal – histórico, repartição constitucional de receitas e de competências, arcabouço legal da renúncia fiscal, análise sobre os casos litigiosas entre os entes federativos, considerados os casos paradigmas dos RE n.º 572.762 e 705.423, ambos com desfechos diferentes, tem-se uma visão mais completa para tratar dos dados amostrais desta pesquisa de mestrado. A amostra do trabalho compreende os 141 municípios do Estado do Mato Grosso e os valores da perda de receita a que foram obrigados oriunda da renúncia fiscal do ente político estadual. A metodologia de cálculo é sequencialmente explicada no decorrer da apresentação dos dados.

4.1 DADOS DA RENÚNCIA FISCAL DO ICMS NO MATO GROSSO

A Tabela 1 demonstra o volume de recursos arrecadados pelo Estado, considerada somente a receita tributária do ICMS. Os dados foram obtidos a partir da consulta às leis orçamentárias (LOA) do Estado do Mato Grosso de 2017 e de 2018. O ICMS arrecadado foi obtido a partir do portal transparência da Secretaria de Fazenda do Mato Grosso. Confrontou-se o ICMS previsto na LOA, subtraído da previsão de renúncia de ICMS constante na lei orçamentária, para se chegar ao ICMS Efetivo Previsto. Após isso, consultou-se ICMS realizado:

Tabela 2 – Cálculo ICMS Realizado pelo Estado do Mato Grosso (2017-2018)

Conta	2017	2018
ICMS Previsto na LOA	11.404.470.803,60	13.439.749.570
(-) Previsão de Renúncia	2.267.838.903,38	3.428.124.827,69
(=) ICMS Efetivo Previsto	9.136.631.900,22	10.011.624.742,31
ICMS Realizado	9.049.900.000,00	10.224.090.000,00
Percentual de ICMS Realizado	99,05%	102,12%

Fonte: Secretaria de Fazenda do Mato Grosso (<http://www5.sefaz.mt.gov.br/web/sefaz/receita-publica>).

O percentual de ICMS realizado foi aplicado sobre a Previsão de Renúncia para se chegar ao total de ICMS efetivamente renunciado. Após isso, aplicou-se o percentual de 25% para se identificar a cota-parte cabível aos municípios do Estado que foi renunciada pelo ente estadual:

Tabela 3 – Cálculo da Cota-Parte do ICMS Renunciada pelo Estado do Mato Grosso (2017-2018)

Metodologia	2017	2018
Previsão de Renúncia	2.267.838.903,38	3.428.124.827,69
Renúncia (com Base no ICMS Realizado)	2.246.310.841,44	3.500.875.998,82
(25%) Cota-Parte Municipal Renunciada	561.577.710,36	875.218.999,70

Fonte: Secretaria de Fazenda do Mato Grosso (<http://www5.sefaz.mt.gov.br/web/sefaz/receita-publica>).

Dessa forma, os municípios deixaram de receber R\$ 561.577.710,36 em 2017 e R\$ 875.218.999,70 em 2018 referentes à renúncia fiscal causada por outro ente. Apresentado esse dado, é mister ressaltar que o resultado da política fiscal estadual é extremamente criticado no Estado: a geração de empregos é pífia. Já foi citado no subitem 3.1 deste trabalho que a Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso apurou a geração de apenas 468 empregos diretos em seis anos de renúncia fiscal que totaliza R\$ 7,1 bi, concentradas para poucas empresas, como a BRF S.A, que tem aproximadamente R\$ 868 milhões de capital social)¹³⁰.

4.2 DADOS DA RENÚNCIA FISCAL DO ICMS NOS MUNICÍPIOS DO MATO GROSSO

Após o cálculo do que foi renunciado, aplicou-se o índice de participação de cada município (que foi detalhado no subitem 2.4) e aplicou-se ao total renunciado que se refere à cota-parte municipal. Dessa forma, foi calculado a renúncia “obrigatória” de cada município para os exercícios de 2017 e 2018, conforme se observa no Apêndice B.

A seguir o extrato com os dez municípios com a maior perda de receita causada por esse tipo de renúncia fiscal do Estado em 2018:

Tabela 4 – Extrato do Apêndice B

Caso Prático	Município	Renúncia 2017	ICMS Recebido 2017	Renúncia 2018	ICMS Recebido 2018
1	CUIABA	78.914.826,07	321.524.594,96	116.211.666,30	341.199.635,08
2	RONDONOPOLIS	43.524.019,06	177.330.969,30	68.875.254,16	202.219.039,89
3	VARZEA GRANDE	23.195.461,91	94.505.834,53	34.720.174,03	101.939.083,10
4	SORRISO	18.852.191,82	76.809.943,57	31.892.735,29	93.637.669,85
5	SINOP	16.305.223,50	66.432.768,63	25.581.837,41	75.108.755,14
6	PRIMAVERA DO LESTE	16.427.956,31	66.932.821,89	25.191.113,39	73.961.582,08
7	LUCAS DO RIO VERDE	12.899.945,43	52.558.561,36	21.239.998,48	62.361.034,49
8	NOVA MUTUM	13.088.826,47	53.328.124,01	20.457.710,23	60.064.221,51
9	CAMPO NOVO DO PARECIS	10.529.363,05	42.900.039,95	18.308.067,34	53.752.829,61
10	SAPEZAL	10.856.532,61	44.233.034,84	18.159.148,83	53.315.602,06

Fonte: Apêndice B.

¹³⁰ Disponível em: <<http://www2.bmfbovespa.com.br/empresas/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Quando confrontados os dados do total renunciado por município com o volume total da receita tributária própria (lista completa no Apêndice C), é possível afirmar que 49 dos 141 (34,75%) municípios do Mato Grosso tiveram um volume maior de receita renunciada pelo Estado do que a receita tributária própria em 2018.

No referido Anexo, construiu-se um índice da Receita do Município Renunciada de ICMS sobre a Receita Própria (valores de 2018). O município de Alto Araguaia é o primeiro do grupo que tem índice maior que 1 (1,000131), o que indica que a sua receita tributária própria é igual ao montante a que foi obrigado a perder de arrecadar em razão da renúncia estadual – R\$ 8,62 mi. Trata-se de um município pequeno ao qual certamente faz falta o valor que não ingressou nos cofres públicos.

O município com maior índice da lista em comento é o de Novo Santo Antônio, que deixa de receber (R\$2.405.504,41) mais que o triplo de recursos que arrecada com a receita tributária própria (R\$ 656.091,66).

São dados alarmantes que escancaram o fato de a concentração de receitas estar nos entes políticos maiores, longe da municipalidade, da comuna. Coadunando-se a isso está o agravante de o Estado renunciar altos valores que para 34,75% dos municípios do Estado é maior que a receita própria de cada ente.

4.3 ANÁLISE DE DADOS E COMPARAÇÃO COM POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o intuito de comparar programas e ações previstos na Lei Orçamentária Anual de cada Município, foram selecionados 5 municípios da amostra:

Tabela 5 – Casos Selecionados para Comparações – Dados de 2018

#	Município	Renúncia de ICMS	Receita Total	Receita Própria	LOA (Lei n.º)	Habitantes	IGMFM
#1	Cuiabá	116.211.666,30	2.027.698.792,23	671.585.174,93	6158/2017	590.118	0,4500 ¹³¹
#2	Alto Taquari	11.323.986,02	59.008.179,06	5.902.716,55	0924/2017	10.246	0,8505
#3	Alta Floresta	8.354.227,92	128.926.787,80	25.292.236,69	2428/2017	50.189	0,4860
#4	Rondonópolis	68.875.254,16	779.070.992,05	180.540.637,32	9131/2017	222.316	0,6406
#5	Acorizal	1.048.503,61	15.058.915,17	1.080.048,13	0853/2017	5.269	0,4741

Fonte: Apêndice C, TCE-MT, Leis Orçamentárias, IBGE-2017.

¹³¹ * Índice de Cuiabá para 2014, pois o TCE-MT não apresentou o índice para os anos posteriores em relação a este município.

O primeiro foi o município com maior receita orçamentária e o de maior renúncia fiscal – Cuiabá.

O segundo da lista foi o município mais afetado do ponto de vista financeiro, ou seja, aquele cuja relação Receita do Município Renunciada de ICMS sobre Receita Total Prevista na Lei Orçamentária Anual é a maior (Lista Completa no Apêndice C). O índice para o município de Alto Taquari chega a 19,19% - R\$ 56 mi de receita total prevista em LOA para R\$ 11,3 mi de perda de receita por renúncia do Estado.

O terceiro município selecionado foi aquele com pior “IGF-M Gasto de Pessoal”. O IGF-M é um índice “Representa quanto os municípios comprometem da sua receita corrente líquida (RCL) com o pagamento de pessoal. Significa o percentual da despesa com pessoal em relação ao montante da RCL”.¹³² Em 2018, o pior foi o de Alta Floresta, que vem enfrentando dificuldade para manter a folha dos servidores em dia.¹³³

O quarto município foi Rondonópolis – trata-se da terceira maior cidade do Estado, conhecida como capital do agronegócio em Mato Grosso – sendo que o agronegócio é, se não a maior, uma das atividades econômicas mais beneficiadas (em termos de volume de recursos) por isenções fiscais.

Por fim, o último município da amostra é Acorizal, que tem o pior volume de investimento em relação à Receita Corrente Líquida do universo dos 141 municípios.¹³⁴ Importante trazer a conhecimento que dos 5 municípios, o autor deste trabalho participou diretamente na coordenação e execução de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso em dois deles (Prefeitura de Alta Floresta, em 2017, e Prefeitura de Acorizal, em 2019), inclusive com inspeção in loco, com foco na verificação da execução de despesas contratuais e de termos de parceria firmados pelos municípios, atividades que agregam empirismo importante na experiência para desenvolver a pesquisa prático-acadêmica.

¹³² MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00049439/029-2014%20-%20anexo.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2019.

¹³³ Disponível em: <<http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce>>. Acesso em: 10 out. 2019.

¹³⁴ *Idem*.

4.3.1 Análise dos Dados: Caso #1 - Cuiabá

Considerando as 141 Prefeituras do Estado do Mato Grosso, a que apresenta maior perda de receita causada por renúncia fiscal do Estado é Cuiabá. O município deixou de receber R\$ 116,2 mi em 2018 devido à renúncia que Mato Grosso fez em prol de programas de incentivos fiscais como por exemplo o Prodeic – um programa criado em 2003 que concede benefício fiscal para produtos da indústria de transformação.

Esse município tem o índice de participação no ICMS de mais alto entre todos do Estado, devido ao valor adicionado que é gerado em seu território, capital estadual. Com 590.118 habitantes, Cuiabá arrecadou R\$ 2,02 bi em 2018, sendo R\$ 671 mi de receita própria. A perda de receita transferida em relação à receita própria perfaz o índice de 17,30%. Praticamente 1/5, portanto, de um valor equivalente ao total da receita própria foi renunciado pelo Estado. A renúncia estadual causou um reflexo de R\$ 196,93 por habitante de Cuiabá em 2018 – no referido ano, a renda per capita do brasileiro foi de R\$ 1.373,00.¹³⁵

Verificando-se a Lei Orçamentária para o Exercício de 2018, Lei n.º 6158/2016,¹³⁶ pode-se verificar 4 exemplos de despesas prevista em lei que o município planejou realizar:

Tabela 6 - Análise de Cuiabá

Categoria / Grupo de Despesa / Programa / Ação / Poder / Órgão / Unidade Orçamentária	Valor (R\$)
ICMS “Renunciado”	116.211.666,30
Grupo de Despesa: Investimentos	246.680.371,00
Órgão: Secretaria Municipal de Serviços Urbanos	114.809.064,00
Projeto 2049: Construção, Ampliação, Reforma e Equipagem de Prédios Escolares	25.303.975,00
Projeto 2020: Remuneração e Encargos Sociais dos profissionais do Ensino Infantil	98.684.367,00

Fonte: Lei Orçamentária de 2018 de Cuiabá.

No primeiro caso, na classificação por grupo de despesa, temos os Investimentos, na ordem de R\$ 246.680.371,00.

¹³⁵ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/27/renda-domiciliar-per-capita-no-brasil-foi-de-r-1373-em-2018-mostra-ibge.ghtml>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

¹³⁶ Disponível em: <<http://www.cuiaba.mt.gov.br/download.php?id=38733>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

A Renúncia causada pelo Estado e refletida em Cuiabá, se comparada ao poder de investimento real do município, equivale a 45,89%. Trata-se de um percentual muito alto – o Estado está inviabilizando, em termos monetários, praticamente metade da capacidade que o município tem para realizar investimentos.

Os benefícios fiscais têm resultados duvidosos e, além da dificuldade na mensuração de seu sucesso, dificilmente refletiriam tão elevado valor em prol de serviços e políticas públicas para a população cuiabana.

Em outra visão, a da classificação da despesa por órgão, temos um orçamento de R\$ 114 mi em receitas para custear o funcionamento da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos de Cuiabá – ou seja, nessa comparação, pode-se dizer que Estado causou uma perda em volume financeiro que é maior em R\$ 2 mi que uma secretaria municipal inteira.

Já na ótica dos projetos e ações, foram verificados dois projetos (2049 e 2020) na LOA de 2018 de Cuiabá: a Remuneração e Encargos Sociais dos profissionais do Ensino Infantil e a construção, ampliação, reforma e equipagem de prédios escolares. Esses dois projetos juntos superam a casa dos R\$ 123 mi – ultrapassando apenas em R\$ 8 mi o valor que Cuiabá deixou de receber em virtude da renúncia fiscal do Estado e seu reflexo na cota parte municipal.

No contexto da educação infantil e fundamental, foi explicado no subitem 2.1 desta pesquisa que são competências precípuas municipais, que devem ser viabilizadas pelos municípios com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. A partir do momento que o Estado está renunciando uma alta quantia de recursos, deixa de cooperar com os municípios, não cumprindo como que está previsto na Constituição Federal (inciso VI do art. 30), trazendo enorme impacto, pois, ao federalismo fiscal.

Outrossim, no caso concreto amostral estudado de Cuiabá, pode-se verificar que o resultado da avaliação de 2017 não é satisfatório: a Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016) é de 57,14 (enquanto a média Brasil é 53,80). Para Português, a relação é 50,50 para a média Brasil, enquanto em Cuiabá, 53,06.

A conclusão da análise desses índices é que as notas das escolas municipais de Cuiabá estão abaixo da média nacional na Prova Brasil. Há, ainda, outros índices da educação que podem ser visualizados a seguir:¹³⁷

Tabela 7 - Índices de Avaliação da Educação em Cuiabá

INDICADORES	RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2017				RESULTADOS - AVALIAÇÃO 2016			VARIÇÃO 2017/2016 (%)
	MÉDIA BRASIL	INDICADOR	ESCORE_	OBS.	INDICADOR_	ESCORE	OBS	
Taxa de Reprovação - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016)	13,30	7,60	1	I	6,60	1	I	15,15%
Taxa de Abandono - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	1,20	0,10	1	I	0,20	1	I	-50,00%
Taxa de Abandono - Rede Municipal - 5ª a 8ª Série/6º ao 9º Ano EF (2016)	4,20	0,50	1	I	0,40	1	I	25,00%
Distorção Idade-Série - Rede Municipal - Até a 4ª Série/5º Ano EF (2016)	15,00	5,90	1	I	6,60	1	I	-10,60%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 4ª Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	53,80	57,14	0	I	57,14	0	I	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 4º Série/5º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	50,50	53,06	0	I	53,06	0	I	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Matemática 8ª Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	54,74	80,00	0	I	80,00	0	I	0,00%
Proporção de Escolas Municipais com Nota na Prova Brasil (Português 8º Série/9º Ano) inferior à Média do Brasil (2016)	51,47	80,00	0	I	80,00	0	I	0,00%

Fonte: Tribunal de Contas do Mato Grosso.

A conclusão parcial é que há impacto negativo – prejuízo – para o ente político municipal, um impacto federativo, pois causado pelo Estado.

4.3.2 Análise dos Dados: Caso #2 – Alto Taquari

Considerando as 141 Prefeituras do Estado do Mato Grosso, o município de Alto Taquari é o município mais afetado financeiramente, pois é o que tem o maior índice quando comparado o volume da perda de receita causada pela renúncia estadual com a receita total municipal: R\$ 11,3 mi de receita perdida perante os R\$ 56 mi de receita total.

¹³⁷ Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/174033/ano/2017>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

Com apenas 10.246 habitantes, a receita renunciada por pessoa que reside em Alto Taquari foi de R\$ 1.105,21, valor muito próximo ao da renda per capita de um brasileiro em 2018 (R\$ 1.373,00).

Pode-se destacar, ainda, o fato de a perda de receita ultrapassar a receita própria (R\$ 5,9 mi) em 1,9 vezes, praticamente o dobro.

Verificando-se a Lei Orçamentária do Exercício de 2018, Lei n.º 0924/2017¹³⁸, identificou-se o seguinte:

Tabela 8 - Análise de Alto Taquari

Categoria / Grupo de Despesa / Programa / Ação / Poder / Órgão / Unidade Orçamentária	Valor (R\$)
ICMS "Renunciado"	11.323.986,02
Compras públicas (pesquisa no Sistema Radar)	11.279.590,86
06000 – Secretaria Mun.de Educação, Cultura, Esporte e Lazer	6.883.981,09
02000 – Secretaria Mun.de Administração e Fazenda	4.205.391,83

Fonte: Lei Orçamentária de 2018 de Alto Taquari.

Em pesquisa ao Sistema Radar de Preços Públicos, onde se concentram as informações dos valores de compras de mercadorias e serviços pelos municípios estaduais (<https://radardeprecos.tce.mt.gov.br/>), para as despesas de 2018, foi possível consultar as licitações do município – para se chegar ao valor renunciado que refletiu em Alto Taquari, é necessário que se leve em consideração 32 processos licitatórios para 12 fornecedores (a seguir os oito maiores):

Figura 1 - Fornecedores para Licitações da Prefeitura de Alto Taquari (2018)



Fonte: Radar TCE-MT.

¹³⁸ Disponível em: <<https://www.altotaquari.mt.gov.br/legislacao/leis-ordinarias/17>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

Os bens e serviços licitados são diversos, incluindo compra de combustíveis para a frota municipal, materiais de obra, pagamento de conta de energia elétrica das unidades municipais, alimentos, contratação de ambulâncias, entre outros. Dessa análise, pode-se perceber que há um alto impacto no *public procurement* (poder de compra) do município. Com mais dinheiro, certamente teria ganhos escalares de economia quando da aquisição de bens e serviços.

Por fim, diante da falta de detalhamento apresentado no portal transparência do município em relação a projetos e ações da Lei Orçamentária, destaca-se o montante de R\$ 11.089.372,92 do orçamento alocado às pastas municipais da Educação (que contempla também Cultura, Esporte e Lazer) e da Fazenda (Administração e Fazenda): são os órgãos 06000 – Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e 02000 – Secretaria Mun.de Administração e Fazenda.

O valor previsto para essas duas pastas, cruciais para a cidade, é praticamente o mesmo (diferença de R\$ 234.613,10 a mais no montante perdido pelo município por renúncia estadual).

São comparações que permitem concluir o prejuízo que a cidade de Alto Taquari tem em decorrência da política fiscal do Estado do Mato Grosso.

4.3.3 Análise dos Dados: Caso #3 – Alta Floresta

O município do Mato Grosso que apresenta pior índice “IGF-M Gasto de Pessoal” (já explicado no subitem 4.3) no Estado, em 2018, é Alta Floresta. Isso significa que as despesas de pessoal da Prefeitura são altas quando comparadas com a receita corrente líquida.

Esse município deixou de receber R\$ 8.354.227,92 por perdas de receitas renunciadas de ICMS – o que resulta em R\$ 166,46 a menos por habitante.

Conforme a Lei Orçamentária da Prefeitura de Alta Floresta (2018), identificam-se os seguintes valores:¹³⁹

¹³⁹ Disponível em: <<https://www.altafloresta.mt.gov.br/>>. Acesso em: 06 maio. 2019.

Tabela 9 - Análise de Alta Floresta

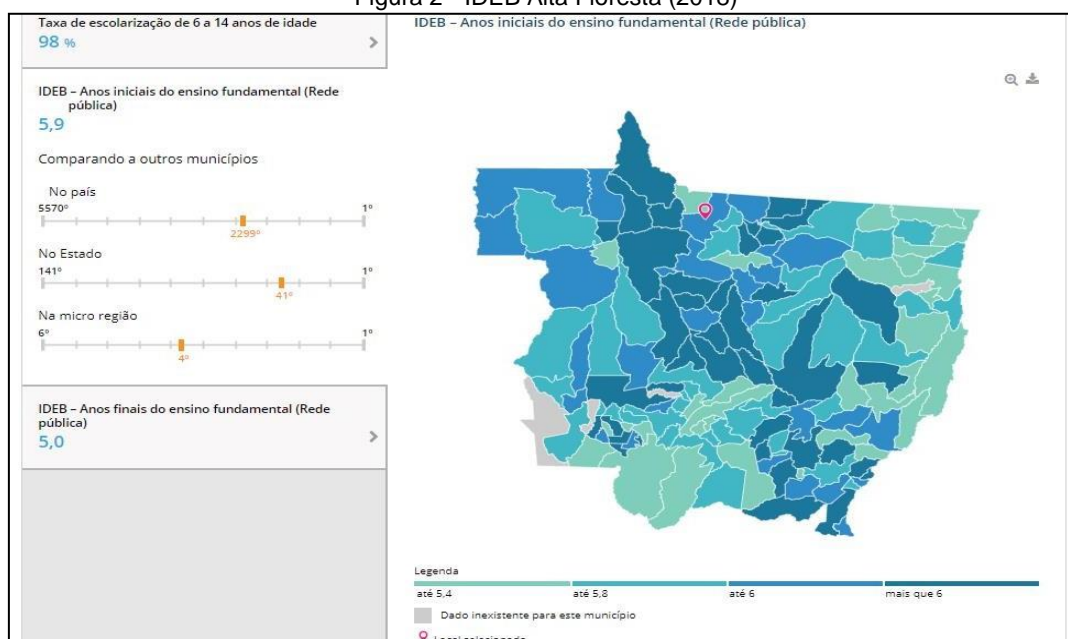
Categoria / Grupo de Despesa / Programa / Ação / Poder / Órgão / Unidade Orçamentária	Valor (R\$)
ICMS "Renunciado"	8.354.227,92
Programa 12.361.0018.10003 – Construção de Quadra Poliesportiva Fundamental	350.000,00
Programa 12.361.0018.10045 – Reforma e Readequação de Escolas – Fundamental	280.000,00
Programa 12.361.0018.10047 – Construção de Escola – Ensino Fundamental	2.970.000,00
Programa 15.452.0014.20196 - Serviço de Coleta de Lixo	1.921.000,00
Programa 26.782.0011.20215 – Manutenção da Frota Mecanizada da Sinfra	2.300.000,00
Programa 27.122.0009.20110 – Atividade Administrativas de Esporte e Lazer	600.000,00
Secretaria Municipal de Gestão, Finanças e Planejamento	8.068.950,00

Fonte: Lei Orçamentária de 2018 de Alta Floresta.

Os seis programas supracitados totalizam R\$ 8.421.000,00 – valor parecido com o montante que o município deixou de receber em decorrência da política fiscal de outro ente, ou seja, um forte impacto na relação federalista entre estado-município. São programas importantes e variados – tanto para aquisição de bens (veículos pesados para a Secretaria de Infraestrutura, por exemplo, em um município cuja atividade econômica envolve precipuamente agricultura e pecuária) como para manutenção dos já existentes.

A pequena amostra de programas seleciona compreende também reforma e construção de escolas – há apenas 5 escolas de ensino fundamental na cidade que são públicas. No contexto da educação, o IDEB demonstra que o município não tem grandes resultados, estando próximo à mediana em nível nacional e no segundo quartil em relação aos municípios do estado:

Figura 2 - IDEB Alta Floresta (2018)



Fonte: IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/alta-floresta/panorama>).

Por fim, em relação ao município, temos que a Secretaria Municipal de Gestão, Finanças e Planejamento custa R\$ 8.068.950,00 por ano, valor próximo ao que deixou de receber em virtude da política fiscal estadual. Essa pasta é responsável por arrecadar R\$ 25.292.236,69, valor que se refere à receita própria do ente municipal.

É inegável, pois, o alto custo que o município assume devido à perda da receita renunciada pelo ente estadual.

4.3.4 Análise dos Dados: Caso #4 – Rondonópolis

Rondonópolis é a terceira maior cidade do Estado, com uma receita total de R\$ 779.070.992,05, sendo R\$ 180.540.637,32 de receita própria. Dessa análise, depreende-se que 38,14% da receita própria, em volume de recursos, é renunciado pelo estado e tem reflexo no município (R\$ 68.875.254,16).

Com 222.316 habitantes, a cidade deixou de receber R\$ 309,80 por habitante em virtude da renúncia do Estado no ICMS.

Verificando-se a Lei Orçamentária do Exercício de 2017, Lei n.º 9131/2017, encontrou-se o seguinte:

Tabela 10 - Análise de Rondonópolis

Categoria / Grupo de Despesa / Programa / Ação / Poder / Órgão / Unidade Orçamentária	Valor (R\$)
ICMS "Renunciado"	68.875.254,16
Órgão Prefeitura - Código 3.3.90.30 – Material de Consumo	38.640.458,39
Órgão Prefeitura - Código 3.1.90.04 – Contratações por Tempo Determinado	13.249.000,00
Órgão Prefeitura - Código 4.4.90.52 – Equipamento e Material Permanente	17.797.945,54

Fonte: Lei Orçamentária de 2018 de Rondonópolis.

O valor total da amostra selecionado (despesas de código Código 3.3.90.30 – Material de Consumo, Código 3.1.90.04 – Contratações por Tempo Determinado e Código 4.4.90.52 – Equipamento e Material Permanente) é 69.687.403,93, próximo ao valor renunciado pelo Estado e refletido no município. Trata-se de elevado impacto financeiro que reflete no município, que poderia custear toda uma rubrica de materiais permanentes e de consumo para a Prefeitura.

4.3.5 Análise dos Dados: Caso #5 – Acorizal

Um dos municípios em pior situação econômica no Estado é Acorizal – o que pôde ser presenciado em auditoria *in loco* realizada em novembro do corrente ano pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso - TCE-MT. As contas de governo do município de 2017 tiveram parecer prévio contrário pelo TCE-MT. Posteriormente, a Câmara Municipal acatou o parecer e rejeitou as contas do prefeito. Trata-se do município com pior índice de investimento dos 141 municípios do Estado e um dos que apresenta pior índice IGM/FM.

A receita total em 2018 foi de 15.058.915,17, sendo apenas 1.080.048,13 de receita própria. Com apenas 5.269 habitantes, a renúncia total do Estado que refletiu em Acorizal foi de R\$ 1.048.503,61, o que representa R\$ 198,99 por pessoa.

Tabela 11 - Análise de Acorizal

Categoria / Grupo de Despesa / Programa / Ação / Poder / Órgão / Unidade Orçamentária	Valor (R\$)
ICMS "Renunciado"	1.048.503,61
Dotação 03.001.28.843.0004.00002.4.6.90.71.00.0.1.00.000000 – Amortização Encargos da Dívida Pública	610.000,00
Dotação 04.001.12.365.0005.100009.4.4.90.51.00.0.1.22.00000 – Construção, Ampliação e Reforma de Creches	200.000,00
Dotação 07.002.15.452.0013.20059.3.3.90.39.00.0.1.00.00000 – Manutenção da Coleta de Lixo	170.000,00

Fonte: Lei Orçamentária de 2018 de Acorizal.

Verificando-se o Sistema Aplic do TCE-MT (<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/132>), foram identificadas as dotações supracitadas que, se somadas, representam R\$ 980.000,00 – todas elas passíveis de serem custeadas a partir do volume de recursos que o município deixou de receber em virtude da renúncia de receita estadual. Logicamente os valores não seriam inteiramente direcionados a isso pelos gestores, mas é um parâmetro que foi construído para que se demonstrasse que há, efetivamente, prejuízo causada por um ente político a outro.

CONCLUSÃO: PREJUÍZO AO PACTO FEDERATIVO

O professor José Roberto Afonso explica o sentido das transferências governamentais: “A ideia é garantir que Estados ou Municípios com distintas dimensões de bases tributárias empreendam esforços iguais no custeio de serviços públicos”. Porém, o que se observa é uma dependência criada que tem no lado mais fraco os municípios.¹⁴⁰

Isso foi comprado pelas análises do Capítulo 4, em que se demonstrou com bases comparativas (valores para o mesmo exercício financeiro, sem necessidade de atualização/adaptação temporal no que se refere à inflação e preços) para mensurar, de maneira exemplificativa, o *quantum* que um município estaria sendo prejudicado.

Dessa forma, foi possível responder à pergunta formulada no início da pesquisa acadêmica: “em que medida a política de renúncia fiscal do Estado do Mato Grosso está impactando a autonomia financeira dos municípios do estado?”

Ao menos em parte, foi possível ver que há impacto ao federalismo fiscal a forma deliberada com que o Estado renúncia a receitas e, com isso, o município deixa de receber 25% delas, no caso, a cota-parte do ICMS. Essa foi uma amostra, mas isso ocorre nos demais entes políticos: a política de renúncia fiscal da União impacta os Estados e os Municípios; a dos Estados impacta os Municípios.

No caso da amostra utilizada no trabalho, verificou-se que 49 municípios (34,75% do total) do Mato Grosso têm receita própria menor que a receita renunciada pelo Mato Grosso e que deixa de ser repassada aos entes municipais.

Outro dado alarmante e que corrobora com a tese de que há prejuízo na relação federalista, impacto negativo ao federalismo fiscal, é que os montantes renunciados em cada ente equivalem ao custo anual de pastas municipais (Secretarias) inteiras.

¹⁴⁰ AFONSO, José R.; SOARES, Julia M.; CASTRO, Kleber. Avaliação da estrutura e o desempenho do sistema tributário brasileiro (Livro Branco da Tributação Brasileira). Washington, BID, 2013. p. 72.

Outra base comparativa foi a construção de creches e escolas – valores menores que os valores perdidos pelos municípios devido à renúncia Estadual, justamente em cidades cujos índices de educação não estão bons, conforme demonstrado nesta pesquisa, que agregou dados do IBGE e do Governo Federal (índice IDEB, Notas na Prova Brasil, número de escolas públicas nos municípios, entre outros).

O Brasil adota o estado federal desde o início da República, compreensível pela extensão de seu território e pela grande população dispersa nas várias regiões do país. No entanto, talvez em função da persistência da forma de estado unitária por todo o Império, pode-se constatar como um tema recorrente tanto no Direito como em outros campos do saber aparentados, como a Ciência Política, a Administração Pública e a Economia, por exemplo, uma tensão entre o desejo por autonomia pelas regiões e o impulso centralizador pelo Poder Central. Essa tensão marca os países que não passaram por um federalismo de agregação, mas pelo federalismo de desagregação.

Dentro do nosso federalismo, a questão fiscal sempre foi de suma importância. Historicamente, sempre houve grande centralização de recursos sob o poder central, a União, o que não é privilégio específico do caso brasileiro. Contudo, a Constituição Federal de 1988 marcou-se pelo reforço da autonomia dos entes federativos subnacionais, dando destaque especial aos municípios. Porém, ao mesmo tempo, também aumentaram as responsabilidades municipais, passando a ser responsáveis pela prestação direta de serviços de saúde e educação ainda que, conforme a Constituição, em regime de competências comuns. Ou seja, em tese, fortaleceu-se o modelo de federalismo cooperativo.

O viés social-democrata da nossa Constituição, em sentido de fortalecer um modelo de Estado de Bem-Estar Social foi impactado logo na década de 1990 por uma série de reformas econômicas a partir do Plano Real que mexeram fortemente com o regime de finanças públicas, com impacto no Direito Financeiro. A Lei Kandir (1996), ao desonerar as exportações, afetou o recolhimento do ICMS pelos Estados.

A busca pelo Governo Federal de ajustes macroeconômicos terminou por aumentar a centralização da arrecadação fiscal na União e a Lei Complementar 101/2000 impôs restrições aos gastos de Estados e Municípios, com sanções válidas para transferências voluntárias. Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal possa ser entendida como uma tentativa do governo em sanear as finanças dos entes subnacionais, saindo de um processo de alta inflação.

A respeito da Lei Kandir, para compensar as perdas de receita, fixou-se à época da instituição da lei mecanismos de compensação aos Estados pela União. Contudo, a partir da vigência da Lei Complementar 115/2003, os Estados têm garantido o direito ao repasse, mas sem valores fixos tal como havia até então, o que forçava uma negociação com o Governo Federal para o recebimento dos repasses. A partir de então os Estados vem alegando perdas e exigem compensações maiores da União, o que vem se tornando cada mais difícil com a crise fiscal da União iniciada em 2014, com sucessivos déficits primários se sucedendo até 2019. Iniciativas do Governo de Minas Gerais, por exemplo, caminham neste sentido.

A partir desse mesmo período se intensifica o fenômeno da “guerra fiscal”, nos quais os Estados e Municípios passaram a usar redução de tributos como instrumento de atração de investimentos. Nesse sentido, a LRF atuou como instrumento legal de minimização dos efeitos negativos das renúncias fiscais nas finanças dos entes federativos. Em paralelo, o número de municípios aumentou de forma significativa desde 1988, tendo em vista as vantagens dadas aos municípios na Carta Magna. Ainda que as responsabilidades dos municípios tenham aumentado em áreas básicas como saúde e educação, garantiu-se a ele receitas de participações em transferências intergovernamentais, de modo que se pode traçar uma distinção entre receitas próprias, arrecadadas pelo próprio ente, e as receitas de transferências. Em boa parte dos municípios brasileiros, a receita de transferências supera em muito a receita própria. Com isso, as receitas dos municípios são bastante impactadas por movimentos de renúncias fiscais da União e dos Estados.

A partir da análise dos *leading cases* julgados no STF, os RE 572.762 e o RE 705.423, procurou-se neste trabalho demonstrar a jurisprudência em relação ao tema, que toca no âmago do modelo federalista brasileiro, matéria própria de Direito Constitucional. Podemos ver, ambos os casos, posições distintas do Supremo: de um lado, garante-se o direito do município às transferências constitucionais de 25% do ICMS; de outro, assegura à União a faculdade de se utilizar de instrumentos de renúncia fiscal ainda que isto impacte nas receitas de transferências dos entes subnacionais. Ou seja, uma decisão favorável ao município em 2008 e outra desfavorável em 2016.

No âmbito do Governo Federal, o novo governo iniciado em 2019 caminha no sentido de propor alterações no nosso modelo federalista prevendo uma futura fusão de municípios com população abaixo de cinco mil habitantes. Anteriormente, buscou-se criar instrumentos legais para frear a expansão de novos municípios, dos quais os mais importantes são a EC15/1996, que colocou a exigência de estudo de viabilidade para criação de novos municípios, e a EC 57/2008 que convalidou a criação de novos municípios apenas até 31/12/2006. Nesse sentido, cabe se colocar a questão de maior atenção ao tamanho e viabilidade econômica dos municípios no sentido de estar provido de receitas próprias para o desempenho de suas funções constitucionais.

Há também a questão que toca ao Direito Tributário, no sentido de que tributos que geram as maiores receitas, como o Imposto de Renda, o IPI e o ICMS não passem pelos cofres municipais como receitas próprias, estando centralizados na União e nos Estados. Iniciativas como uma reforma tributária que criasse o Imposto sobre Valor Adicionado, em que os municípios passassem a receber parte dele como receita própria, seriam medidas que ajudariam as finanças municipais. Não podendo se avançar em uma reforma tributária, por questões políticas, tributárias e financeiras, uma boa medida seria o aumento das transferências da União para os municípios, no sentido do pleito do Município de Itabi no RE 705.423, com maiores montantes do IR e do IPI a serem transferidos para os municípios, atendendo-se, é claro, o controle desses recursos pelas instituições legítimas, como os Tribunais de Contas.

Os municípios brasileiros e, em especial, os municípios do Estado do Mato Grosso buscam cumprir suas atribuições constitucionais por meio de programas específicos, tal como buscou-se demonstrar neste trabalho. Tais programas são pensados como políticas públicas com foco no cidadão, usuário dos serviços públicos prestados desta forma. Constata-se então, a partir das políticas de renúncia fiscal pelo Estado da federação, uma disfunção de nosso modelo federativo, pois ainda que a intenção por trás das renúncias seja de fomentar a atividade econômica e o nível de emprego, essas mesmas políticas terminam por prejudicar os municípios, não só estes no âmbito das finanças públicas municipais, mas ao cidadão dos mesmos, sobretudo os mais carentes, que dependem da prestação de serviços universais como saúde e educação.

O voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski no R.E. 572.762 foi proferido com base no argumento de que o Estado de Santa Catarina não podia “fazer caridade com o chapéu alheio”, ou seja, utilizando-se de instrumento de renúncia fiscal com recursos que eram por direito dos municípios. Tal figura de linguagem parece denotar o que diversos entes federativos costumam fazer pelo país, em que parece se configurar um jogo de soma zero, com ganhadores e perdedores. Cria-se um conflito entre os diversos entes federativos, no qual o prejudicado é a população.

Procuramos demonstrar que tal conflito é especialmente danoso no Mato Grosso, tendo em vista a grande dependência da maior parte de seus municípios de receitas de transferência, tendo em vista a insuficiência das receitas próprias. Sem alterações no arcabouço do federalismo fiscal brasileiro, é preciso que haja maior coordenação política entre Estados e municípios, para que o Estado não prejudique os municípios em função da renúncia fiscal. As disputas políticas não podem comprometer as finanças dos diversos entes federativos que compõem o Estado, pois, de outra maneira, voltaríamos ao histórico conflito entre entidades maiores e menores no nosso desenho federativo, conflitos tais que desembocaram em diversos arranjos constitucionais.

O mais recente, alicerçado na Constituição de 1988, garante autonomia e responsabilidades inéditas para os municípios, mas tal arranjo só se consolida na medida em que se privilegie as receitas dos municípios no nosso federalismo fiscal. Caso contrário, aumentarão os conflitos entre os entes federativos, a guerra fiscal pode se intensificar e tais instrumentos podem prejudicar a situação de governabilidade do país em seus diversos níveis, com impacto negativo na prestação de serviços públicos.

Um problema que decorre da questão da política de renúncia fiscal é a questão da falta de controle dos órgãos legitimados para tal como as controladorias dos entes e os Tribunais de Contas. Há falta de transparência generalizada hoje nos incentivos fiscais. Não se sabe de maneira aberta quem recebe, quanto recebe e como isso é revertido em benefícios para a sociedade.

Já há casos no Rio Grande do Sul, Mato Grosso e em São Paulo, os Tribunais de Contas têm enfrentado o problema, inclusive judicialmente, da falta de informações a serem fornecidas pelos respectivos Executivos.¹⁴¹ As Cortes de Contas querem exercer a fiscalização, mas ficam reféns da falta de informações. Isso reforça a tese da necessidade de transparência nas renúncias fiscais, pois um sistema fiscal sem prestação de contas do que não se arrecada é uma carta branca para a corrupção e um prejuízo que, conforme se comprovou nesta pesquisa, impacta na autonomia financeira dos entes menores.

O controle – ou melhor, a falta de controle e de transparência – sobre as renúncias fiscais é um tema indubitavelmente importante para a continuidade dos estudos. Juntando-se isso com a temática de governança dos incentivos fiscais, já fica estabelecido um importante ponto em que a academia pode colaborar para o desenvolvimento de estudos e de alternativas para o país.

¹⁴¹ Vide notícias da mídia: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2017/05/rs-tera-de-liberar-dados-sobre-incentivos-fiscais-ao-mp-9787343.html>. <http://www.mt.gov.br/-/6291826-pedidos-de-informacao-feitos-pelo-tce-sao-ilegais-sustenta-governo-de-mato-grosso>. <http://www.aquinoticias.com/politica/2017/06/governo-alckmin-nao-informa-dados-sobre-renuncia-fiscal-aponta-tce/2381225/>. Acesso em: 02 jun. 2019.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1. Disponível em: <http://www.igepp.com.br/uploads/ebook/igepp_abrucio_f._e_franzeze__c._federalismo_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2017.

AFONSO, José Roberto (Coord.). A renúncia tributária do ICMS no Brasil. Washington: BID, IDB-DP-327, 2014. Disponível em: <<http://www.gefin.net.br/upload/arquivos/cc16dc55ee89adcd858fff1f6b03e818.pdf>>.

_____. Dívida Pública no Brasil: diferentes medidas e significados. Espaço Jurídico Journal of Law, ed. UNOESC, Santa Catarina, v. 18, n. 2, pp. 309a320, maio-agosto de 2017.

_____. Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei. FGV Projetos 2010.

AFONSO, José R.; CASTRO, Kleber. Carga Tributaria en Brasil: Redimensionada y Repensada. Tax Administration Review, v. 40, p. 1-16, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2slqmKa>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

AFONSO, José R.; SERRA, J. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1999. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBN-DES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/>. Acesso em: 2 nov. 2018.

AFONSO, José R.; SOARES, Julia M.; CASTRO, Kleber. Avaliação da estrutura e o desempenho do sistema tributário brasileiro (Livro Branco da Tributação Brasileira). Washington, BID, 2013.

ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica – Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BACHUR, João Paulo. “Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e o Brasil em perspectiva comparada”. Revista do Serviço Público. Brasília: Out/Dez 2005.

BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. Direito Tributário brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 12ed., 2013.

BARACHO, José Alfredo O. Teoria Geral do Federalismo. Belo Horizonte: FUMAC/UCMG, 1982.

BARRETO, Aires F. Curso de Direito Tributário Municipal. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BREMAEKER, F. “O prejuízo dos Municípios com a renúncia fiscal do FPM e do ICMS”. Associação de Transparência Municipal: 2015.

CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica. Rio de Janeiro, Mimeo, 1994.

_____. Curso de Direito Tributário. 30ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Guerra fiscal: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2012.

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

DE MARCO, Christian Magnus. Evolução constitucional do município brasileiro. In Jus.com.br/Jus Navegandi, <https://jus.com.br/art.s/6798>. Acesso em 10 de outubro de 2019

FUCK, Luciano Felício. Estado fiscal e Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Saraiva, 2017.

GODOI, Carlos Eduardo G; MELLO, Elizabete Rosa. Os Sistemas Tributários norte-americano e brasileiro sob a ótica da justiça tributária e da tributação justa. RDIET, Brasília, V. 11, nº 2, p. 172 – 195, Jul-Dez, 2016. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/download/6581/4916>> .

GOLDBERG, Daniel K. “Entendendo o Federalismo Fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar” in CONTI, José Maurício (org.). Federalismo Fiscal. Barueri, SP: Manole: 2004

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 18 ed. São Paulo: Atlas: 2007.

_____. Direito Tributário Municipal: Sistema Tributário Municipal. 4ª ed. São Paulo: Atlas: 2012

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal: requisitos para concessão de incentivos tributários. Disponível em: <<http://www.juristas.com.br/informacao/art.s/lei-de-responsabilidade-fiscal-requisitos-para-concessao-de-incentivos-tributarios/793>>.

_____. Vinculação pelo município, das cotas do ICMS para garantia de operações de crédito: efeitos. In Repertório IOB Jurisprudência, n. 3, fevereiro/99.

HORTA, Raul Machado. “A posição do município do Direito Constitucional Federal brasileiro”. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal: 1982

ICHIHARA, Yoshiaki. Direito Tributário. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LOBO, Rogério Leite. Federalismo Fiscal Brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LOPES, Mauro Luís Rocha. Direito Tributário Brasileiro. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

MARTINS, Marcelo Guerra. Democracia fiscal e seus fundamentos à luz do direito & economia. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.2.2010.tde-29082011-114111.

MATO GROSSO. Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso. Relatório de Auditoria Operacional no Prodeic. Disponível em: <<http://www.controladoria.mt.gov.br>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Ed Malheiros, 1993.

MENDES, Gilmar; GONET, P. Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 13ª ed. Saraiva: Brasília, 2019.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério; COSIO, Fernando. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília, Senado, 2008. Disponível em: <http://bit.ly/2bWgdBB>.

MENDES, Marcos. “Federalismo Fiscal”, p.425 in ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.) Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

NABAIS, José Casalta. O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina: 2004

O. Ritter, B. Pinho, LCD Reis, TB Vilar. Transparência das Políticas Públicas de Renúncia Fiscal: uma análise sob a ótica de dados abertos. Painel 30/03 do X Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2017. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-30_03.pdf>.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. – 6ª Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PEREIRA, Felipe Barboza. O Federalismo Fiscal Brasileiro: aspectos históricos de sua conformação através do continuum competição-cooperação. XIV Encontro Regional da ANPUH Rio. Rio de Janeiro, 2010.

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ROSENBLATT, Paulo; LEÃO, Caio. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, vol. 10, n.º 4. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33713>>.

RÖSLER, Thiago B. A arrecadação da Receita Pública Municipal Própria por meio da cobrança extrajudicial da Dívida Ativa: o Caso do Mato Grosso. The collection of Municipal Public Own Revenue by means of extrajudicial Recovery of Active Debts: Mato Grosso's case. art. Científico: Anais do 2º Congresso Internacional de Controle Externo e Políticas Públicas, 2ª Edição, pg. 237. IRB: Belo horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.irbcontas.org.br/files/Trabalhos%20Cientificos%20-%20Congresso%20Internacional%20IRB-montado_Layout%201.pdf>.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Saulo Medeiros da Costa. "Competência Tributária Municipal". Curso avançado de direito tributário municipal: constituição e normas gerais de direito tributário aplicado ao município. Campina Grande: EDUEPB, 2016.

SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. GUERRA FISCAL DE ICMS NO BRASIL: exame sobre a unanimidade exigida para a concessão de incentivos fiscais no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). 2016. 311 f. Tese (Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília. 2016. Disponível em: <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2253>>.

THURONYI, Victor; BROOKS, Kim; KOLOZS, Borbala. Comparative Tax Law. Second Edition. The Netherlands: Kluwer Law International B. V., 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 13ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. Os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo de repartição de competências legislativas e de execução. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São

Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2005. P. 308.

XIMENES, Julia Maurmann. O processo de produção científico-jurídica – o problema é o problema. In: XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília/DF, 2008. Disponível em: <<http://www.idp.edu.br/docman/graduacao/994-art.-problema-julia-ximenes-1/file>>.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 5 nov. 2018.

_____. Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 5 nov. 2018.

_____. Controladoria Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/plano-tatico/arquivos/infografico-renuncias-tributarias.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 5 nov. 2018.

_____. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm>. Acesso em 5 nov. 2019.

_____. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em 5 nov. 2019.

_____. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp63.htm>. Acesso em 5 nov. 2019.

_____. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>.

_____. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 10 de dezembro de 2014). Ministério da Fazenda. 6ª Ed. Brasília: SOF, 2015. p. 40. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em 07 ago. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento - MTO. Edição 2018. Brasília, 2017. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/mto_atual.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2018.

_____. Senado Federal. Revista em Discussão nº 26, setembro de 2011, Pacto Federativo, Congresso lidera esforço pelo pacto federativo. p. 41. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 572.762. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br> >. Acesso em: 15 de ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 705.423. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 de ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 24.510/7 – DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

MATO GROSSO. Constituição do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=11>. Acesso em: 06 abr. 2019.

_____. Lei Complementar Estadual n.º 157, de 20 de janeiro de 2004. Disponível em: < <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762E005567C5/250A3B130089C1CC042572ED0051D0A1/7DEDB9DE180B3E9A04256E220072D052>>. Acesso em: 20 maio. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Resolução Normativa n.º 29/2017 – Tribunal Pleno. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00049439/029-2014%20-%20anexo.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Secretaria de Estado de Fazenda. Portaria n.º 151/2017-SEFAZ. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/6C6C77DC6AF73F5A8425818B005ED6BA>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT. Contas de Governo Estadual. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/8567/ano/2019>>. Acesso em: 02 out. 2019.

APÊNDICE A - ÍNDICE DE RECEITA PRÓPRIA SOBRE RECEITA TOTAL

Apêndice A - Índice de Receita Própria sobre Receita Total (Exercício 2018)

Prefeitura	Receita Prevista (R\$)	Receita Própria (R\$)	Receita Própria / Receita Total
ARAGUAINHA	11.871.093,49	277.733,55	2,34%
PONTE BRANCA	13.729.979,00	343.183,71	2,50%
SERRA NOVA DOURADA	12.295.485,20	341.327,25	2,78%
NOVO HORIZONTE DO NORTE	20.516.362,90	583.174,24	2,84%
SALTO DO CEU	24.773.565,84	732.670,56	2,96%
RESERVA DO CABACAL	15.546.961,69	468.295,73	3,01%
PLANALTO DA SERRA	29.053.640,50	943.412,85	3,25%
NOVO SANTO ANTONIO	20.770.711,48	686.091,66	3,30%
INDIAVAI	14.905.072,22	518.566,93	3,48%
PORTO ESTRELA	16.122.200,93	600.875,54	3,73%
CURVELANDIA	17.612.533,90	747.083,53	4,24%
SAO JOSE DO POVO	16.092.492,97	685.802,92	4,26%
GLORIA DOESTE	15.943.583,05	741.130,18	4,65%
SANTA CRUZ DO XINGU	24.127.127,52	1.152.607,15	4,78%
SANTO AFONSO	16.344.074,97	791.051,80	4,84%
LUCIARA	13.647.186,65	680.167,01	4,98%
CANABRAVA DO NORTE	17.728.595,60	899.607,87	5,07%
ALTO PARAGUAI	22.498.149,11	1.221.033,66	5,43%
VALE DE SAO DOMINGOS	16.351.696,29	900.011,19	5,50%
UNIAO DO SUL	19.000.000,00	1.068.504,26	5,62%
NORTELANDIA	27.747.530,82	1.575.218,37	5,68%
VILA BELA DA SANTISSIMA TRINDADE	67.327.259,66	3.846.072,02	5,71%
APIACAS	30.200.000,00	1.728.754,49	5,72%
COLNIZA	66.477.398,00	3.859.893,21	5,81%
CASTANHEIRA	26.201.563,00	1.533.848,69	5,85%
SAO PEDRO DA CIPA	16.227.175,00	957.140,97	5,90%
COTRIGUACU	35.971.800,00	2.145.145,64	5,96%
NOVA GUARITA	17.109.036,66	1.021.637,18	5,97%
CAMPINAPOLIS	55.812.982,92	3.339.265,39	5,98%
DENISE	21.484.723,00	1.349.528,95	6,28%
ALTO BOA VISTA	23.104.872,68	1.459.145,58	6,32%
NOVA LACERDA	29.594.307,55	1.877.836,99	6,35%
CONQUISTA DOESTE	21.013.317,00	1.342.627,77	6,39%
NOVA BRASILANDIA	20.563.184,50	1.346.513,85	6,55%
NOVA SANTA HELENA	17.547.459,38	1.177.095,19	6,71%
NOVA NAZARE	24.827.189,62	1.730.897,05	6,97%
COCALINHO	32.034.707,79	2.272.832,53	7,09%
RONDOLANDIA	22.942.379,83	1.631.929,85	7,11%
JURUENA	32.571.199,68	2.320.851,42	7,13%
ACORIZAL	15.058.915,17	1.080.048,13	7,17%
NOVA MARILANDIA	20.609.500,00	1.479.378,85	7,18%
NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO	37.962.351,87	2.761.587,27	7,27%
DOM AQUINO	26.360.691,52	1.924.904,99	7,30%

ARAGUAIANA	19.187.298,00	1.402.686,69	7,31%
NOVO MUNDO	26.500.000,00	1.971.296,22	7,44%
BARAO DE MELGACO	21.651.990,00	1.647.970,06	7,61%
PORTO ESPERIDIAO	43.076.189,74	3.359.970,47	7,80%
PEIXOTO DE AZEVEDO	86.039.505,00	6.742.487,40	7,84%
LAMBARI DOESTE	27.968.646,50	2.193.824,59	7,84%
CARLINDA	28.050.000,00	2.207.166,49	7,87%
PEDRA PRETA	62.923.281,54	4.962.405,27	7,89%
TERRA NOVA DO NORTE	36.010.000,00	2.873.598,53	7,98%
FIGUEIROPOLIS DOESTE	15.775.459,80	1.269.691,70	8,05%
TORIXOREU	19.780.191,09	1.613.176,70	8,16%
ARENAPOLIS	25.336.276,18	2.199.516,40	8,68%
BOM JESUS DO ARAGUAIA	24.313.699,84	2.234.763,55	9,19%
FELIZ NATAL	38.716.845,59	3.595.680,98	9,29%
SANTA CARMEM	27.849.815,82	2.587.828,77	9,29%
JAURO	40.010.085,73	3.844.946,46	9,61%
RIO BRANCO	18.677.761,31	1.804.389,61	9,66%
PORTO ALEGRE DO NORTE	34.855.170,53	3.383.528,79	9,71%
ARIPUANA	68.215.284,09	6.716.671,94	9,85%
ARAPUTANGA	44.535.512,62	4.395.622,17	9,87%
ALTO TAQUARI	59.008.179,06	5.902.716,55	10,00%
SAO JOSE DOS QUATRO MARCOS	49.316.461,76	5.058.249,75	10,26%
MARCELANDIA	37.800.000,00	3.897.323,56	10,31%
ALTO ARAGUAIA	82.703.345,55	8.625.017,69	10,43%
RIBEIRAOZINHO	15.575.243,82	1.639.679,76	10,53%
SANTA RITA DO TRIVELATO	25.616.388,71	2.712.758,03	10,59%
SANTA TEREZINHA	25.321.679,65	2.692.214,02	10,63%
GAUCHA DO NORTE	38.275.600,00	4.071.613,13	10,64%
TABAPORA	41.613.681,95	4.438.125,45	10,67%
BRASNORTE	77.276.139,04	8.252.143,00	10,68%
NOVA OLIMPIA	53.849.473,49	5.777.606,65	10,73%
SAO JOSE DO XINGU	33.313.000,00	3.578.790,80	10,74%
RIBEIRAO CASCALHEIRA	34.000.000,00	3.723.606,19	10,95%
NOVA MARINGA	30.314.971,87	3.363.522,56	11,10%
PARANAITA	62.000.000,00	7.031.136,93	11,34%
CONFRESA	88.071.853,89	9.997.375,01	11,35%
ITANHANGA	21.043.838,49	2.432.295,98	11,56%
JANGADA	20.130.820,96	2.339.640,02	11,62%
GUARANTA DO NORTE	110.093.620,83	13.036.840,45	11,84%
GUIRATINGA	40.571.724,00	4.809.862,24	11,86%
ROSARIO OESTE	44.049.820,00	5.296.854,65	12,02%
SAO JOSE DO RIO CLARO	50.366.061,11	6.079.246,77	12,07%
POXOREU	48.100.700,00	5.807.229,49	12,07%
NOVO SAO JOAQUIM	39.032.080,93	4.742.622,54	12,15%
ALTO GARCAS	40.210.468,91	4.971.276,27	12,36%
NOBRES	55.520.000,00	6.909.576,44	12,45%
BARRA DO BUGRES	93.332.530,44	11.750.448,54	12,59%
NOVA CANAA DO NORTE	41.239.116,45	5.229.377,89	12,68%

TESOURO	18.714.832,28	2.432.635,34	13,00%
GENERAL CARNEIRO	25.081.506,15	3.263.104,11	13,01%
IPIRANGA DO NORTE	44.956.228,33	5.934.928,42	13,20%
COMODORO	65.169.440,00	8.812.546,99	13,52%
PORTO DOS GAUCHOS	32.846.470,00	4.616.847,36	14,06%
NOVA XAVANTINA	72.089.000,00	10.242.110,91	14,21%
SAO FELIX DO ARAGUAIA	50.684.550,00	7.211.376,81	14,23%
AGUA BOA	116.251.731,74	16.645.125,36	14,32%
CAMPOS DE JULIO	52.298.682,53	7.512.573,49	14,36%
VERA	38.600.000,00	5.587.720,28	14,48%
NOVA MONTE VERDE	27.576.226,25	4.093.966,51	14,85%
MATUPA	55.757.900,00	8.386.861,44	15,04%
DIAMANTINO	96.893.298,00	14.629.521,76	15,10%
CACERES	222.118.461,00	34.060.610,16	15,33%
VILA RICA	62.875.271,81	9.643.186,37	15,34%
ITIQUEIRA	69.764.391,36	10.789.374,90	15,47%
JUARA	105.074.682,82	16.437.835,95	15,64%
PONTAL DO ARAGUAIA	19.998.552,32	3.204.066,81	16,02%
PONTES E LACERDA	119.568.245,14	19.386.134,22	16,21%
BARRA DO GARCAS	182.000.000,00	29.682.357,37	16,31%
JACIARA	73.238.270,65	12.037.585,77	16,44%
PARANATINGA	60.000.000,00	9.872.649,05	16,45%
CHAPADA DOS GUIMARAES	50.593.978,00	8.408.057,52	16,62%
POCONE	56.807.879,93	9.643.186,37	16,98%
NOVA UBIRATA	52.988.500,00	9.216.160,62	17,39%
MIRASSOL DOESTE	58.980.709,55	10.287.385,39	17,44%
VARZEA GRANDE	662.127.566,50	117.097.278,04	17,69%
SAPEZAL	118.199.204,85	21.343.819,62	18,06%
JUINA	118.945.671,73	21.557.137,25	18,12%
ITAUBA	29.740.000,00	5.479.996,98	18,43%
COLIDER	78.085.000,00	14.818.686,04	18,98%
JUSCIMEIRA	35.797.520,53	6.857.191,62	19,16%
QUERENCIA	85.366.380,00	16.414.920,38	19,23%
ALTA FLORESTA	128.926.787,80	25.292.236,69	19,62%
NOVA BANDEIRANTES	41.090.261,76	8.180.513,87	19,91%
CAMPO VERDE	150.840.188,40	30.314.636,55	20,10%
CANARANA	79.545.812,16	16.060.461,10	20,19%
SANTO ANTONIO DO LEVERGER	47.090.601,10	9.767.172,90	20,74%
CAMPO NOVO DO PARECIS	137.147.625,19	29.595.321,78	21,58%
PRIMAVERA DO LESTE	244.403.338,03	54.187.251,49	22,17%
TAPURAH	52.988.680,00	12.190.167,60	23,01%
RONDONOPOLIS	779.070.992,05	180.540.637,32	23,17%
NOVA MUTUM	160.727.419,56	38.148.972,15	23,74%
TANGARA DA SERRA	250.452.636,68	62.288.361,18	24,87%
LUCAS DO RIO VERDE	232.963.225,20	61.943.199,13	26,59%
SORRISO	295.000.000,00	78.570.310,61	26,63%
CLAUDIA	37.100.088,27	11.961.905,26	32,24%
CUIABA	2.027.698.792,23	671.585.174,93	33,12%

SINOP	389.664.580,47	131.548.558,11	33,76%
SANTO ANTONIO DO LESTE	30.171.357,25	11.253.821,97	37,30%

Fonte: TCE-MT (IGF-M - <http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce>)

APÊNDICE B – ICMS ARRECADADO X ICMS RENUNCIADO (2017-2018)

Apêndice B - ICMS Arrecadado x ICMS Renunciado pelo Estado Cabível a Cada Município (2017-2018)

MUNICÍPIO	ÍNDICE 2017	RENÚNCIA ICMS 2017 POR MUNICÍPIO	ICMS ARRECADADO 2017	ÍNDICE 2018	RENÚNCIA ICMS 2018 POR MUNICÍPIO	ICMS 2018
ACORIZAL	0,115	644.326,19	2.625.193,85	0,120	1.048.503,61	3.078.426,29
AGUA BOA	0,719	4.037.929,06	16.451.832,56	0,711	6.220.977,88	18.264.907,91
ALTA FLORESTA	0,989	5.556.154,40	22.637.574,98	0,955	8.354.227,92	24.528.170,09
ALTO ARAGUAIA	0,926	5.201.770,78	21.193.701,20	0,986	8.626.149,71	25.326.537,57
ALTO BOA VISTA	0,285	1.601.585,94	6.525.380,52	0,293	2.566.124,60	7.534.190,03
ALTO GARCAS	0,637	3.574.509,52	14.563.711,05	0,544	4.759.720,99	13.974.630,23
ALTO PARAGUAI	0,156	873.781,22	3.560.068,08	0,154	1.351.740,74	3.968.736,19
ALTO TAQUARI	1,143	6.421.219,93	26.162.132,54	1,294	11.323.986,02	33.247.435,65
APIACAS	0,482	2.709.067,72	11.037.620,50	0,448	3.920.035,88	11.509.298,98
ARAGUAIANA	0,172	963.936,91	3.927.391,59	0,178	1.556.489,47	4.569.882,32
ARAGUAINHA	0,088	492.071,24	2.004.857,81	0,088	773.798,62	2.271.887,29
ARAPUTANGA	0,512	2.874.267,04	11.710.696,09	0,495	4.330.137,25	12.713.364,30
ARENAPOLIS	0,149	834.240,54	3.398.966,50	0,153	1.342.157,09	3.940.598,42
ARIPUANA	0,765	4.295.637,07	17.501.818,58	0,739	6.467.640,85	18.989.115,02
BARAO DE MELGACO	0,164	923.256,22	3.761.645,27	0,164	1.432.532,20	4.205.941,45
BARRA DO BUGRES	0,788	4.422.508,71	18.018.734,77	0,851	7.452.200,96	21.879.801,99
BARRA DO GARCAS	1,203	6.753.224,68	27.514.827,53	1,253	10.965.233,75	32.194.132,25
B. J. DO ARAGUAIA	0,305	1.711.031,82	6.971.298,53	0,301	2.632.492,46	7.729.047,31
BRASNORTE	0,838	4.706.066,14	19.174.039,72	0,871	7.619.980,44	22.372.405,71
CACERES	0,979	5.499.025,10	22.404.811,68	1,017	8.904.373,08	26.143.406,61
CAMPO VERDE	1,690	9.490.382,52	38.666.896,28	1,770	15.487.674,12	45.472.102,12
CAMPINAPOLIS	0,376	2.110.425,88	8.598.559,50	0,379	3.314.821,94	9.732.379,49
C. NOVO DO PARECIS	1,875	10.529.363,05	42.900.039,95	2,092	18.308.067,34	53.752.829,61
CANARANA	0,934	5.244.270,99	21.366.860,81	0,876	7.664.065,22	22.501.839,45
C. DO NORTE	0,185	1.036.694,92	4.223.831,31	0,193	1.686.118,16	4.950.474,57
CARLINDA	0,221	1.242.574,92	5.062.653,22	0,202	1.767.959,88	5.190.763,43
CHAPADA DOS G.	0,340	1.910.526,68	7.784.105,32	0,351	3.073.419,04	9.023.616,03
CASTANHEIRA	0,243	1.363.364,67	5.554.789,83	0,231	2.019.384,05	5.928.949,49
COLNIZA	0,548	3.075.968,90	12.532.494,91	0,522	4.569.754,71	13.416.885,65
COCALINHO	0,349	1.959.586,11	7.983.989,34	0,332	2.902.795,10	8.522.660,92
CLAUDIA	0,274	1.540.227,95	6.275.388,21	0,264	2.310.630,67	6.784.055,05
COLIDER	0,635	3.566.293,63	14.530.236,88	0,610	5.339.597,34	15.677.158,08
CAMPOS DE JULIO	0,989	5.553.902,47	22.628.399,90	1,007	8.810.952,20	25.869.121,16
CONQUISTA D OESTE	0,282	1.584.182,64	6.454.473,86	0,292	2.557.801,27	7.509.752,57
COMODORO	0,685	3.845.566,23	15.668.084,01	0,698	6.105.168,90	17.924.890,57
CONFRESA	0,410	2.303.294,13	9.384.367,29	0,488	4.273.493,08	12.547.055,94
CUIABA	14,052	78.914.826,07	321.524.594,96	13,278	116.211.666,30	341.199.635,08
COTRIGUACU	0,355	1.995.100,28	8.128.685,61	0,329	2.878.726,57	8.451.995,29
CURVELANDIA	0,136	761.235,43	3.101.520,04	0,129	1.125.645,41	3.304.916,07
DENISE	0,147	827.215,20	3.370.343,00	0,151	1.318.815,00	3.872.065,60
DIAMANTINO	1,410	7.918.863,45	32.264.017,94	1,469	12.853.798,81	37.738.994,75
DOM AQUINO	0,295	1.654.655,03	6.741.601,22	0,281	2.463.583,94	7.233.128,74
FELIZ NATAL	0,496	2.786.301,50	11.352.295,98	0,501	4.384.199,53	12.872.092,16

F. D OESTE	0,158	889.786,19	3.625.277,50	0,158	1.383.563,70	4.062.169,01
GAUCHA DO NORTE	0,602	3.382.567,87	13.781.678,53	0,583	5.104.784,83	14.987.744,15
GENERAL CARNEIRO	0,327	1.837.128,47	7.485.057,22	0,302	2.645.988,34	7.768.671,46
GLORIA D'OESTE	0,133	745.556,18	3.037.637,69	0,131	1.147.193,30	3.368.181,09
GUARANTA DO NORTE	0,616	3.460.750,72	14.100.220,81	0,602	5.271.942,91	15.478.523,41
GUIRATINGA	0,326	1.830.125,60	7.456.525,24	0,330	2.892.222,45	8.491.619,44
IPIRANGA DO NORTE	0,584	3.280.585,36	13.366.168,70	0,611	5.350.485,06	15.709.124,64
INDIAVAI	0,133	747.246,53	3.044.524,72	0,139	1.212.852,23	3.560.956,94
ITAUBA	0,223	1.253.795,24	5.108.368,45	0,226	1.976.489,56	5.803.010,48
ITANHANGA	0,208	1.165.970,11	4.750.540,36	0,207	1.808.701,33	5.310.381,07
ITUIQUIRA	1,065	5.982.667,05	24.375.325,87	0,986	8.627.707,60	25.331.111,57
JACIARA	0,486	2.726.875,35	11.110.174,56	0,486	4.249.415,80	12.476.364,61
JANGADA	0,155	872.534,52	3.554.988,61	0,140	1.227.529,66	3.604.050,13
JAURU	0,310	1.740.037,30	7.089.476,30	0,309	2.705.818,31	7.944.333,37
JUARA	0,778	4.367.007,98	17.792.606,82	0,731	6.398.341,01	18.785.649,39
JUINA	0,889	4.989.825,74	20.330.168,36	0,895	7.835.678,16	23.005.698,27
JURUENA	0,217	1.218.443,93	4.964.335,72	0,201	1.755.864,36	5.155.250,73
JUSCIMEIRA	0,288	1.616.411,59	6.585.785,04	0,281	2.455.549,43	7.209.539,26
LAMBARI D'OESTE	0,230	1.292.560,95	5.266.312,52	0,244	2.135.376,82	6.269.506,45
LUCAS DO RIO VERDE	2,297	12.899.945,43	52.558.561,36	2,427	21.239.998,48	62.361.034,49
LUCIARA	0,119	667.070,08	2.717.859,86	0,117	1.027.944,72	3.018.064,99
MARCELANDIA	0,312	1.754.177,83	7.147.089,39	0,313	2.736.827,32	8.035.376,41
MATUPA	0,616	3.457.723,82	14.087.888,23	0,674	5.896.989,31	17.313.671,38
MIRASSOL D'OESTE	0,468	2.626.308,01	10.700.430,61	0,405	3.541.206,09	10.397.047,60
NOBRES	0,666	3.740.000,85	15.237.976,42	0,575	5.029.603,52	14.767.010,41
NORTELANDIA	0,166	929.882,84	3.788.644,25	0,190	1.659.117,65	4.871.200,58
N. SANTO ANTONIO	0,276	1.547.236,44	6.303.943,07	0,275	2.405.504,41	7.062.606,14
NOVA NAZARE	0,316	1.771.895,61	7.219.277,36	0,317	2.773.472,74	8.142.968,05
NOVA SANTA HELENA	0,180	1.008.267,85	4.108.010,23	0,192	1.682.809,83	4.940.761,26
NOVA LACERDA	0,300	1.685.328,40	6.866.574,50	0,294	2.575.235,63	7.560.940,19
N. SRA DO L.	0,194	1.089.073,27	4.437.237,71	0,199	1.738.762,58	5.105.039,59
NOVA BANDEIRANTE	0,305	1.712.042,66	6.975.417,02	0,287	2.513.909,04	7.380.884,15
NOVA GUARITA	0,153	861.460,21	3.509.868,27	0,151	1.321.869,51	3.881.033,72
NOVA MARILANDIA	0,253	1.423.256,93	5.798.810,34	0,253	2.218.522,62	6.513.624,10
NOVA MARINGA	0,366	2.053.347,12	8.366.002,12	0,352	3.078.679,11	9.039.059,68
NOVA BRASILANDIA	0,160	897.659,51	3.657.355,96	0,163	1.422.966,06	4.177.855,08
NOVA C. DO NORTE	0,440	2.470.835,23	10.066.984,05	0,435	3.807.859,06	11.179.945,73
NOVA MONTE VERDE	0,261	1.465.274,18	5.970.002,22	0,246	2.149.415,33	6.310.723,79
NOVA OLIMPIA	0,487	2.734.647,59	11.141.841,17	0,494	4.325.411,07	12.699.488,14
NOVA UBIRATA	0,721	4.049.413,32	16.498.623,18	0,731	6.399.006,18	18.787.602,33
NOVA XAVANTINA	0,510	2.862.367,21	11.662.212,31	0,507	4.435.303,56	13.022.134,57
NOVA MUTUM	2,331	13.088.826,47	53.328.124,01	2,337	20.457.710,23	60.064.221,51
NOVO H. DO NORTE	0,145	814.950,34	3.320.372,00	0,152	1.332.310,87	3.911.689,75
NOVO SAO JOAQUIM	0,424	2.379.472,15	9.694.741,24	0,376	3.286.709,91	9.649.842,03
PARANAITA	0,411	2.307.303,80	9.400.703,97	0,347	3.040.011,93	8.925.532,13
PARANATINGA	0,775	4.354.198,39	17.740.416,40	0,739	6.470.861,66	18.998.571,37
NOVO MUNDO	0,416	2.336.803,47	9.520.895,22	0,402	3.520.078,30	10.335.016,02
PEDRA PRETA	0,808	4.538.317,26	18.490.576,38	0,877	7.674.174,00	22.531.519,02
P. DE AZEVEDO	0,525	2.947.210,37	12.007.890,87	0,511	4.476.211,30	13.142.240,45
PLANALTO DA SERRA	0,128	720.874,84	2.937.077,91	0,126	1.103.904,97	3.241.085,73

POCONE	0,368	2.069.318,39	8.431.074,26	0,379	3.318.226,55	9.742.375,47
P. DO ARAGUAIA	0,124	697.238,04	2.840.773,89	0,128	1.118.713,68	3.284.564,37
PONTE BRANCA	0,101	565.817,62	2.305.324,50	0,102	892.478,32	2.620.333,11
PONTES E LACERDA	0,926	5.201.366,45	21.192.053,81	0,937	8.197.782,52	24.068.843,46
P. A. DO NORTE	0,287	1.612.194,14	6.568.601,78	0,286	2.504.439,17	7.353.080,44
P. DOS GAUCHOS	0,311	1.747.573,68	7.120.181,93	0,328	2.871.015,89	8.429.356,59
PORTO ESPERIDIAO	0,337	1.891.579,05	7.706.906,52	0,355	3.106.239,75	9.119.978,26
PORTO ESTRELA	0,197	1.107.554,79	4.512.537,42	0,198	1.734.911,61	5.093.733,09
POXOREO	0,496	2.783.723,86	11.341.793,83	0,512	4.480.036,01	13.153.469,87
PRIMAVERA DO LESTE	2,925	16.427.956,31	66.932.821,89	2,878	25.191.113,39	73.961.582,08
QUERENCIA	1,312	7.369.735,92	30.026.694,28	1,359	11.893.027,16	34.918.151,12
SAO PEDRO DA CIPA	0,101	564.862,94	2.301.434,81	0,100	873.092,22	2.563.415,15
SAO JOSE DOS Q. M.	0,331	1.859.541,04	7.576.373,28	0,290	2.536.971,06	7.448.594,68
SAO JOSE DO XINGU	0,373	2.092.539,63	8.525.685,11	0,401	3.505.540,92	10.292.333,97
R. DOCABACAL	0,101	567.457,43	2.312.005,60	0,102	888.872,42	2.609.746,11
R. CASCALHEIRA	0,320	1.796.953,20	7.321.370,14	0,320	2.798.792,82	8.217.308,29
RIBEIRAOZINHO	0,131	734.369,56	2.992.059,74	0,123	1.079.565,13	3.169.623,50
RIO BRANCO	0,114	638.356,61	2.600.871,88	0,115	1.002.283,29	2.942.722,58
RONDOLANDIA	0,370	2.075.697,92	8.457.066,50	0,379	3.321.044,75	9.750.649,77
RONDONOPOLIS	7,750	43.524.019,06	177.330.969,30	7,869	68.875.254,16	202.219.039,89
ROSARIO OESTE	0,310	1.739.509,42	7.087.325,54	0,321	2.809.698,05	8.249.326,25
SALTO DO CEU	0,160	899.608,18	3.665.295,49	0,160	1.397.260,88	4.102.384,18
S. CRUZ DO XINGU	0,233	1.306.510,54	5.323.147,68	0,250	2.188.633,90	6.425.870,23
SANTA CARMEM	0,272	1.528.395,51	6.227.179,00	0,287	2.515.213,11	7.384.712,94
S. RITA DO TRIVELATO	0,420	2.356.290,22	9.600.290,55	0,445	3.894.365,71	11.433.930,87
SANTA TEREZINHA	0,252	1.414.305,38	5.762.338,82	0,262	2.288.942,75	6.720.378,89
SANTO AFONSO	0,128	719.021,64	2.929.527,34	0,131	1.149.512,63	3.374.990,69
S. ANTONIO DO LESTE	0,387	2.170.615,78	8.843.792,67	0,322	2.822.038,64	8.285.558,45
S. A. DE LEVERGER	0,358	2.009.398,05	8.186.939,35	0,377	3.296.459,85	9.678.468,04
S. F.DO ARAGUAIA	0,487	2.735.652,81	11.145.936,77	0,558	4.881.393,94	14.331.864,28
SAO JOSE DO POVO	0,119	670.478,86	2.731.748,32	0,118	1.034.325,06	3.036.797,81
S. J. DO RIO CLARO	0,550	3.085.925,68	12.573.062,03	0,506	4.431.872,71	13.012.061,51
SAPEZAL	1,933	10.856.532,61	44.233.034,84	2,075	18.159.148,83	53.315.602,06
S. NOVA DOURADA	0,094	530.219,21	2.160.285,03	0,098	856.112,97	2.513.563,76
SINOP	2,903	16.305.223,50	66.432.768,63	2,923	25.581.837,41	75.108.755,14
SORRISO	3,357	18.852.191,82	76.809.943,57	3,644	31.892.735,29	93.637.669,85
TABAPORA	0,467	2.622.562,29	10.685.169,32	0,446	3.900.063,38	11.450.659,35
TANGARA DA SERRA	1,756	9.863.708,15	40.187.945,97	1,842	16.122.654,25	47.336.415,73
TAPURAH	0,663	3.722.726,72	15.167.596,01	0,624	5.457.025,47	16.021.929,29
T. NOVA DO NORTE	0,276	1.549.364,82	6.312.614,78	0,268	2.345.079,29	6.885.196,85
TESOURO	0,171	962.707,05	3.922.380,76	0,178	1.557.347,18	4.572.400,58
TORIXOREU	0,148	830.006,24	3.381.714,61	0,148	1.296.365,63	3.806.153,84
UNIAO DO SUL	0,172	967.727,56	3.942.835,92	0,168	1.471.103,10	4.319.186,34
V. DE SAO DOMINGOS	0,132	740.372,82	3.016.518,99	0,132	1.154.396,36	3.389.329,39
VARZEA GRANDE	4,130	23.195.461,91	94.505.834,53	3,967	34.720.174,03	101.939.083,10
VERA	0,401	2.254.420,02	9.185.238,33	0,392	3.434.718,19	10.084.397,13
V. B. DA SS TRINDADE	0,695	3.904.582,43	15.908.535,15	0,688	6.024.955,08	17.689.381,28
VILA RICA	0,454	2.550.854,43	10.393.008,25	0,428	3.741.631,24	10.985.499,60
Total	1,000	561.577.710,36	2.288.049.722,11	1,000	875.218.999,70	2.569.659.422,48

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais de cada Município, Portaria n.º 151/2017 SEFAZ-MT.

APÊNDICE C – ICMS RENUNCIADO COMPARADO COM A RECEITA PRÓPRIA (2018)

Apêndice C - ICMS Renunciado Comparado com a Receita Própria por Município (2018)

MUNICÍPIO	RENÚNCIA ICMS (R)	RECEITA TOTAL (RT)	RECEITA PRÓPRIA (RP)	ICMS ARRECADADO (IA)	(R)/(RP)	(R)/(RT)
ACORIZAL	1.048.503,61	15.058.915,17	1.080.048,13	3.078.426,29	97,08%	6,96%
AGUA BOA	6.220.977,88	116.251.731,74	16.645.125,36	18.264.907,91	37,37%	5,35%
ALTA FLORESTA	8.354.227,92	128.926.787,80	25.292.236,69	24.528.170,09	33,03%	6,48%
ALTO ARAGUAIA	8.626.149,71	82.703.345,55	8.625.017,69	25.326.537,57	100,01%	10,43%
ALTO BOA VISTA	2.566.124,60	23.104.872,68	1.459.145,58	7.534.190,03	175,86%	11,11%
ALTO GARCAS	4.759.720,99	40.210.468,91	4.971.276,27	13.974.630,23	95,74%	11,84%
ALTO PARAGUAI	1.351.740,74	22.498.149,11	1.221.033,66	3.968.736,19	110,70%	6,01%
ALTO TAQUARI	11.323.986,02	59.008.179,06	5.902.716,55	33.247.435,65	191,84%	19,19%
APIACAS	3.920.035,88	30.200.000,00	1.728.754,49	11.509.298,98	226,75%	12,98%
ARAGUAIANA	1.556.489,47	19.187.298,00	1.402.686,69	4.569.882,32	110,96%	8,11%
ARAGUAINHA	773.798,62	11.871.093,49	277.733,55	2.271.887,29	278,61%	6,52%
ARAPUTANGA	4.330.137,25	44.535.512,62	4.395.622,17	12.713.364,30	98,51%	9,72%
ARENAPOLIS	1.342.157,09	25.336.276,18	2.199.516,40	3.940.598,42	61,02%	5,30%
ARIPUANA	6.467.640,85	68.215.284,09	6.716.671,94	18.989.115,02	96,29%	9,48%
B. J. DO ARAGUAIA	1.432.532,20	21.651.990,00	1.647.970,06	7.729.047,31	86,93%	6,62%
BARAO DE MELGACO	7.452.200,96	93.332.530,44	11.750.448,54	4.205.941,45	63,42%	7,98%
BARRA DO BUGRES	10.965.233,75	182.000.000,00	29.682.357,37	21.879.801,99	36,94%	6,02%
BARRA DO GARCAS	2.632.492,46	24.313.699,84	2.234.763,55	32.194.132,25	117,80%	10,83%
BRASORTE	7.619.980,44	77.276.139,04	8.252.143,00	22.372.405,71	92,34%	9,86%
C. DO NORTE	8.904.373,08	222.118.461,00	34.060.610,16	4.950.474,57	26,14%	4,01%
C. NOVO DO PARECIS	3.314.821,94	55.812.982,92	3.339.265,39	53.752.829,61	99,27%	5,94%
CACERES	18.308.067,34	137.147.625,19	29.595.321,78	26.143.406,61	61,86%	13,35%
CAMPINAPOLIS	15.487.674,12	150.840.188,40	30.314.636,55	9.732.379,49	51,09%	10,27%
CAMPO VERDE	8.810.952,20	52.298.682,53	7.512.573,49	45.472.102,12	117,28%	16,85%
CAMPOS DE JULIO	1.686.118,16	17.728.595,60	899.607,87	25.869.121,16	187,43%	9,51%
CANARANA	7.664.065,22	79.545.812,16	16.060.461,10	22.501.839,45	47,72%	9,63%
CARLINDA	1.767.959,88	28.050.000,00	2.207.166,49	5.190.763,43	80,10%	6,30%
CASTANHEIRA	2.019.384,05	26.201.563,00	1.533.848,69	5.928.949,49	131,65%	7,71%
CHAPADA DOS G.	3.073.419,04	50.593.978,00	8.408.057,52	9.023.616,03	36,55%	6,07%
CLAUDIA	2.310.630,67	37.100.088,27	11.961.905,26	6.784.055,05	19,32%	6,23%
COCALINHO	2.902.795,10	32.034.707,79	2.272.832,53	8.522.660,92	127,72%	9,06%
COLIDER	5.339.597,34	78.085.000,00	14.818.686,04	15.677.158,08	36,03%	6,84%
COLNIZA	4.569.754,71	66.477.398,00	3.859.893,21	13.416.885,65	118,39%	6,87%
COMODORO	6.105.168,90	65.169.440,00	8.812.546,99	17.924.890,57	69,28%	9,37%
CONFRESA	4.273.493,08	88.071.853,89	9.997.375,01	12.547.055,94	42,75%	4,85%
CONQUISTA D OESTE	2.557.801,27	21.013.317,00	1.342.627,77	7.509.752,57	190,51%	12,17%
COTRIGUACU	2.878.726,57	35.971.800,00	2.145.145,64	341.199.635,08	134,20%	8,00%
CUIABÁ	116.211.666,30	2.027.698.792,23	671.585.174,93	8.451.995,29	17,30%	5,73%
CURVELANDIA	1.125.645,41	17.612.533,90	747.083,53	3.304.916,07	150,67%	6,39%
DENISE	1.318.815,00	21.484.723,00	1.349.528,95	3.872.065,60	97,72%	6,14%
DIAMANTINO	12.853.798,81	96.893.298,00	14.629.521,76	37.738.994,75	87,86%	13,27%
DOM AQUINO	2.463.583,94	26.360.691,52	1.924.904,99	7.233.128,74	127,98%	9,35%
F. D OESTE	4.384.199,53	38.716.845,59	3.595.680,98	4.062.169,01	121,93%	11,32%
FELIZ NATAL	1.383.563,70	15.775.459,80	1.269.691,70	12.872.092,16	108,97%	8,77%

GAUCHA DO NORTE	5.104.784,83	38.275.600,00	4.071.613,13	14.987.744,15	125,37%	13,34%
GENERAL CARNEIRO	2.645.988,34	25.081.506,15	3.263.104,11	7.768.671,46	81,09%	10,55%
GLORIA D'OESTE	1.147.193,30	15.943.583,05	741.130,18	3.368.181,09	154,79%	7,20%
GUARANTA DO NORTE	5.271.942,91	110.093.620,83	13.036.840,45	15.478.523,41	40,44%	4,79%
GUIRATINGA	2.892.222,45	40.571.724,00	4.809.862,24	8.491.619,44	60,13%	7,13%
INDIAVAI	1.212.852,23	14.905.072,22	518.566,93	3.560.956,94	233,89%	8,14%
IPIRANGA DO NORTE	5.350.485,06	44.956.228,33	5.934.928,42	15.709.124,64	90,15%	11,90%
ITANHANGA	1.808.701,33	21.043.838,49	2.432.295,98	5.310.381,07	74,36%	8,59%
ITAUBA	1.976.489,56	29.740.000,00	5.479.996,98	5.803.010,48	36,07%	6,65%
ITUIQUIRA	8.627.707,60	69.764.391,36	10.789.374,90	25.331.111,57	79,96%	12,37%
JACIARA	4.249.415,80	73.238.270,65	12.037.585,77	12.476.364,61	35,30%	5,80%
JANGADA	1.227.529,66	20.130.820,96	2.339.640,02	3.604.050,13	52,47%	6,10%
JAURO	2.705.818,31	40.010.085,73	3.844.946,46	7.944.333,37	70,37%	6,76%
JUARA	6.398.341,01	105.074.682,82	16.437.835,95	18.785.649,39	38,92%	6,09%
JUINA	7.835.678,16	118.945.671,73	21.557.137,25	23.005.698,27	36,35%	6,59%
JURUENA	1.755.864,36	32.571.199,68	2.320.851,42	5.155.250,73	75,66%	5,39%
JUSCIMEIRA	2.455.549,43	35.797.520,53	6.857.191,62	7.209.539,26	35,81%	6,86%
LAMBARI D'OESTE	2.135.376,82	27.968.646,50	2.193.824,59	6.269.506,45	97,34%	7,63%
LUCAS DO RIO VERDE	21.239.998,48	232.963.225,20	61.943.199,13	62.361.034,49	34,29%	9,12%
LUCIARA	1.027.944,72	13.647.186,65	680.167,01	3.018.064,99	151,13%	7,53%
MARCELANDIA	2.736.827,32	37.800.000,00	3.897.323,56	8.035.376,41	70,22%	7,24%
MATUPA	5.896.989,31	55.757.900,00	8.386.861,44	17.313.671,38	70,31%	10,58%
MIRASSOL D'OESTE	3.541.206,09	58.980.709,55	10.287.385,39	10.397.047,60	34,42%	6,00%
N. SANTO ANTONIO	5.029.603,52	55.520.000,00	6.909.576,44	7.062.606,14	72,79%	9,06%
N. SRA DO L.	1.659.117,65	27.747.530,82	1.575.218,37	5.105.039,59	105,33%	5,98%
NOBRES	1.738.762,58	37.962.351,87	2.761.587,27	14.767.010,41	62,96%	4,58%
NORTELANDIA	2.513.909,04	41.090.261,76	8.180.513,87	4.871.200,58	30,73%	6,12%
NOVA BANDEIRANTE	1.422.966,06	20.563.184,50	1.346.513,85	7.380.884,15	105,68%	6,92%
NOVA BRASILANDIA	3.807.859,06	41.239.116,45	5.229.377,89	4.177.855,08	72,82%	9,23%
NOVA C. DO NORTE	1.321.869,51	17.109.036,66	1.021.637,18	11.179.945,73	129,39%	7,73%
NOVA GUARITA	2.575.235,63	29.594.307,55	1.877.836,99	3.881.033,72	137,14%	8,70%
NOVA LACERDA	2.218.522,62	20.609.500,00	1.479.378,85	7.560.940,19	149,96%	10,76%
NOVA MARILANDIA	3.078.679,11	30.314.971,87	3.363.522,56	6.513.624,10	91,53%	10,16%
NOVA MARINGA	2.149.415,33	27.576.226,25	4.093.966,51	9.039.059,68	52,50%	7,79%
NOVA MONTE VERDE	20.457.710,23	160.727.419,56	38.148.972,15	6.310.723,79	53,63%	12,73%
NOVA MUTUM	2.773.472,74	24.827.189,62	1.730.897,05	60.064.221,51	160,23%	11,17%
NOVA NAZARE	4.325.411,07	53.849.473,49	5.777.606,65	8.142.968,05	74,87%	8,03%
NOVA OLIMPIA	1.682.809,83	17.547.459,38	1.177.095,19	12.699.488,14	142,96%	9,59%
NOVA SANTA HELENA	6.399.006,18	52.988.500,00	9.216.160,62	4.940.761,26	69,43%	12,08%
NOVA UBIRATA	4.435.303,56	72.089.000,00	10.242.110,91	18.787.602,33	43,30%	6,15%
NOVA XAVANTINA	1.332.310,87	20.516.362,90	583.174,24	13.022.134,57	228,46%	6,49%
NOVO H. DO NORTE	3.520.078,30	26.500.000,00	1.971.296,22	3.911.689,75	178,57%	13,28%
NOVO MUNDO	2.405.504,41	20.770.711,48	686.091,66	10.335.016,02	350,61%	11,58%
NOVO SAO JOAQUIM	3.286.709,91	39.032.080,93	4.742.622,54	9.649.842,03	69,30%	8,42%
P. DOS GAUCHOS	3.040.011,93	62.000.000,00	7.031.136,93	8.429.356,59	43,24%	4,90%
P. A. DO NORTE	6.470.861,66	60.000.000,00	9.872.649,05	7.353.080,44	65,54%	10,78%
P. DE AZEVEDO	7.674.174,00	62.923.281,54	4.962.405,27	13.142.240,45	154,65%	12,20%
P. DO ARAGUAIA	4.476.211,30	86.039.505,00	6.742.487,40	3.284.564,37	66,39%	5,20%
PARANAITA	1.103.904,97	29.053.640,50	943.412,85	8.925.532,13	117,01%	3,80%
PARANATINGA	3.318.226,55	56.807.879,93	9.643.186,37	18.998.571,37	34,41%	5,84%

PEDRA PRETA	1.118.713,68	19.998.552,32	3.204.066,81	22.531.519,02	34,92%	5,59%
PLANALTO DA SERRA	892.478,32	13.729.979,00	343.183,71	3.241.085,73	260,06%	6,50%
POCONE	8.197.782,52	119.568.245,14	19.386.134,22	9.742.375,47	42,29%	6,86%
PONTE BRANCA	2.504.439,17	34.855.170,53	3.383.528,79	2.620.333,11	74,02%	7,19%
PONTES E LACERDA	2.871.015,89	32.846.470,00	4.616.847,36	24.068.843,46	62,19%	8,74%
PORTO ESPERIDIAO	3.106.239,75	43.076.189,74	3.359.970,47	9.119.978,26	92,45%	7,21%
PORTO ESTRELA	1.734.911,61	16.122.200,93	600.875,54	5.093.733,09	288,73%	10,76%
POXOREO	4.480.036,01	48.100.700,00	5.807.229,49	13.153.469,87	77,15%	9,31%
PRIMAVERA DO LESTE	25.191.113,39	244.403.338,03	54.187.251,49	73.961.582,08	46,49%	10,31%
QUERENCIA	11.893.027,16	85.366.380,00	16.414.920,38	34.918.151,12	72,45%	13,93%
R. CASCALHEIRA	888.872,42	15.546.961,69	468.295,73	8.217.308,29	189,81%	5,72%
R. DOCABACAL	2.798.792,82	34.000.000,00	3.723.606,19	2.609.746,11	75,16%	8,23%
RIBEIRAOZINHO	1.079.565,13	15.575.243,82	1.639.679,76	3.169.623,50	65,84%	6,93%
RIO BRANCO	1.002.283,29	18.677.761,31	1.804.389,61	2.942.722,58	55,55%	5,37%
RONDOLANDIA	3.321.044,75	22.942.379,83	1.631.929,85	9.750.649,77	203,50%	14,48%
RONDONOPOLIS	68.875.254,16	779.070.992,05	180.540.637,32	202.219.039,89	38,15%	8,84%
ROSARIO OESTE	2.809.698,05	44.049.820,00	5.296.854,65	8.249.326,25	53,04%	6,38%
S. A. DE LEVERGER	1.397.260,88	24.773.565,84	732.670,56	9.678.468,04	190,71%	5,64%
S. ANTONIO DO LESTE	2.515.213,11	27.849.815,82	2.587.828,77	8.285.558,45	97,19%	9,03%
S. CRUZ DO XINGU	2.188.633,90	24.127.127,52	1.152.607,15	6.425.870,23	189,89%	9,07%
S. F.DO ARAGUAIA	3.894.365,71	25.616.388,71	2.712.758,03	14.331.864,28	143,56%	15,20%
S. J. DO RIO CLARO	2.288.942,75	25.321.679,65	2.692.214,02	13.012.061,51	85,02%	9,04%
S. NOVA DOURADA	1.149.512,63	16.344.074,97	791.051,80	2.513.563,76	145,31%	7,03%
S. RITA DO TRIVELATO	3.296.459,85	30.171.357,25	11.253.821,97	11.433.930,87	29,29%	10,93%
SALTO DO CEU	2.822.038,64	47.090.601,10	9.767.172,90	4.102.384,18	28,89%	5,99%
SANTA CARMEM	4.881.393,94	50.684.550,00	7.211.376,81	7.384.712,94	67,69%	9,63%
SANTA TEREZINHA	1.034.325,06	16.092.492,97	685.802,92	6.720.378,89	150,82%	6,43%
SANTO AFONSO	4.431.872,71	50.366.061,11	6.079.246,77	3.374.990,69	72,90%	8,80%
SAO JOSE DO POVO	3.505.540,92	33.313.000,00	3.578.790,80	3.036.797,81	97,95%	10,52%
SAO JOSE DO XINGU	2.536.971,06	49.316.461,76	5.058.249,75	10.292.333,97	50,16%	5,14%
SAO JOSE DOS Q. M.	873.092,22	16.227.175,00	957.140,97	7.448.594,68	91,22%	5,38%
SAO PEDRO DA CIPA	18.159.148,83	118.199.204,85	21.343.819,62	2.563.415,15	85,08%	15,36%
SAPEZAL	856.112,97	12.295.485,20	341.327,25	53.315.602,06	250,82%	6,96%
SINOP	25.581.837,41	389.664.580,47	131.548.558,11	75.108.755,14	19,45%	6,57%
SORRISO	31.892.735,29	295.000.000,00	78.570.310,61	93.637.669,85	40,59%	10,81%
T. NOVA DO NORTE	3.900.063,38	41.613.681,95	4.438.125,45	6.885.196,85	87,88%	9,37%
TABAPORA	16.122.654,25	250.452.636,68	62.288.361,18	11.450.659,35	25,88%	6,44%
TANGARA DA SERRA	5.457.025,47	52.988.680,00	12.190.167,60	47.336.415,73	44,77%	10,30%
TAPURAH	2.345.079,29	36.010.000,00	2.873.598,53	16.021.929,29	81,61%	6,51%
TESOURO	1.557.347,18	18.714.832,28	2.432.635,34	4.572.400,58	64,02%	8,32%
TORIXOREU	1.296.365,63	19.780.191,09	1.613.176,70	3.806.153,84	80,36%	6,55%
UNIAO DO SUL	1.471.103,10	19.000.000,00	1.068.504,26	4.319.186,34	137,68%	7,74%
V. B. DA SS T.	1.154.396,36	16.351.696,29	900.011,19	17.689.381,28	128,26%	7,06%
V. DE SAO DOMINGOS	34.720.174,03	662.127.566,50	117.097.278,04	3.389.329,39	29,65%	5,24%
VARZEA GRANDE	3.434.718,19	38.600.000,00	5.587.720,28	101.939.083,10	61,47%	8,90%
VERA	6.024.955,08	67.327.259,66	3.846.072,02	10.084.397,13	156,65%	8,95%
VILA RICA	3.741.631,24	62.875.271,81	9.643.186,37	10.985.499,60	38,80%	5,95%
Total	875.218.999,70	11.158.972.410,87	2.182.711.314,60	2.569.659.422,48	-	-

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais de cada Município, Portaria n.º 151/2017 SEFAZ-MT, TCE-MT.

APÊNDICE D – LISTA DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Apêndice D - Lista de Leis Orçamentárias Municipais

Município Nome	Ano	Lei	Ano	Lei	Município Nome	Ano	Lei	Ano	Lei
ACORIZAL	2017	00836/2016	2018	00853/2017	NOVA BRASILANDIA	2017	00609/2016	2018	00642/2017
AGUA BOA	2017	01319/2016	2018	01384/2017	NOVA CANAA DO NORTE	2017	01067/2016	2018	01119/2017
ALTA FLORESTA	2017	02349/2016	2018	02428/2017	NOVA GUARITA	2017	00595/2016	2018	00654/2017
ALTO ARAGUAIA	2017	03891/2016	2018	03986/2017	NOVA LACERDA	2017	00774/2016	2018	00798/2017
ALTO BOA VISTA	2017	00545/2016	2018	00574/2017	NOVA MARILANDIA	2017	00739/2016	2018	00794/2017
ALTO GARCAS	2017	01087/2016	2018	01131/2017	NOVA MARINGA	2017	00888/2016	2018	00930/2017
ALTO PARAGUAI	2017	00475/2016	2018	00508/2017	NOVA MONTE VERDE	2017	00873/2016	2018	00934/2017
ALTO TAQUARI	2017	00875/2016	2018	00924/2017	NOVA MUTUM	2017	02041/2016	2018	02162/2017
APIACAS	2017	00978/2016	2018	01033/2017	NOVA NAZARE	2017	00471/2016	2018	00511/2017
ARAGUAIANA	2017	00711/2016	2018	00752/2017	NOVA OLIMPIA	2017	01069/2016	2018	01117/2017
ARAGUAINHA	2017	00801/2016	2018	00831/2017	NOVA SANTA HELENA	2017	00779/2016	2018	00821/2017
ARAPUTANGA	2017	01227/2016	2018	01283/2017	NOVA UBIRATA	2017	00743/2016	2018	00776/2017
ARENAPOLIS	2017	01275/2016	2018	01325/2017	NOVA XAVANTINA	2017	01960/2016	2018	02037/2017
ARIPUANA	2017	01429/2016	2018	01550/2017	NOVO HORIZONTE DO NORTE	2017	01155/2016	2018	01210/2017
BARAO DE MELGACO	2017	00500/2016	2018	00524/2017	NOVO MUNDO	2017	00417/2016	2018	00430/2017
BARRA DO BUGRES	2017	02258/2016	2018	02307/2017	NOVO SANTO ANTONIO	2017	00365/2016	2018	00383/2018
BARRA DO GARCAS	2017	00711/2016	2018	03940/2017	NOVO SAO JOAQUIM	2017	00757/2016	2018	00774/2017
BOM JESUS DO ARAGUAIA	2017	00373/2016	2018	00418/2017	PARANAITA	2017	00926/2016	2018	00976/2017
BRASNORTE	2017	01946/2016	2018	02073/2017	PARANATINGA	2017	01395/2017	2018	01519/2017
CACERES	2017	02555/2016	2018	02627/2017	PEDRA PRETA	2017	00963/2016	2018	01020/2017
CAMPINAPOLIS	2017	01159/2016	2018	01191/2017	PEIXOTO DE AZEVEDO	2017	00937/2016	2018	00989/2017
CAMPO NOVO DO PARECIS	2017	01860/2016	2018	01902/2017	PLANALTO DA SERRA	2017	00500/2017	2018	00521/2017
CAMPO VERDE	2017	02235/2016	2018	02318/2017	POCONE	2017	01842/2016	2018	01885/2018
CAMPOS DE JULIO	2017	00775/2016	2018	00870/2017	PONTAL DO ARAGUAIA	2017	00834/2016	2018	00817/2017
CANABRAVA DO NORTE	2017	00681/2016	2018	00781/2017	PONTE BRANCA	2017	00579/2016	2018	00611/2017
CANARANA	2017	01265/2016	2018	01317/2017	PONTES E LACERDA	2017	01745/2016	2018	01873/2017
CARLINDA	2017	00924/2016	2018	01047/2017	PORTO ALEGRE DO NORTE	2017	00782/2016	2018	00808/2017
CASTANHEIRA	2017	00815/2016	2018	00850/2017	PORTO DOS GAUCHOS	2017	00620/2016	2018	00673/2017
CHAPADA DOS GUIMARAES	2017	01694/2016	2018	01754/2018	PORTO ESPERIDIAO	2017	00738/2016	2018	00779/2017
CLAUDIA	2017	00654/2016	2018	00695/2017	PORTO ESTRELA	2017	00569/2016	2018	00591/2017
COCALINHO	2017	00780/2016	2018	00810/2017	POXOREU	2017	00084/2017	2018	01887/2017
COLIDER	2017	02910/2016	2018	02967/2017	PRIMAVERA DO LESTE	2017	01665/2016	2018	01705/2017
COLNIZA	2017	00668/2016	2018	00742/2017	QUERENCIA	2017	01016/2016	2018	01070/2017
COMODORO	2017	01671/2016	2018	01740/2017	RESERVA DO CABACAL	2017	00607/2016	2018	00640/2017
CONFRESA	2017	00746/2016	2018	00802/2017	RIBEIRAO CASCALHEIRA	2017	00759/2016	2018	00791/2017
CONQUISTA DOESTE	2017	00507/2016	2018	00526/2017	RIBEIRAOZINHO	2017	00604/2016	2018	00639/2017
COTRIGUACU	2017	00932/2016	2018	01000/2017	RIO BRANCO	2017	00704/2016	2018	00733/2017
CUIABA	2017	6158/2017	2018	00001/2018	RONDOLANDIA	2017	00382/2016	2018	00382/2017
CURVELANDIA	2017	00432/2016	2018	00459/2017	RONDONOPOLIS	2017	09131/2017	2018	09549/2017
DENISE	2017	00784/2016	2018	00813/2017	ROSARIO OESTE	2017	01475/2016	2018	01503/2017
DIAMANTINO	2017	01142/2016	2018	01193/2017	SALTO DO CEU	2017	00569/2016	2018	00601/2017
DOM AQUINO	2017	01477/2016	2018	01540/2018	SANTA CARMEM	2017	00646/2016	2018	00695/2017
FELIZ NATAL	2017	00562/2016	2018	00585/2017	SANTA CRUZ DO XINGU	2017	00493/2016	2018	00514/2017

FIGUEIROPOLIS DOESTE	2017	00707/2016	2018	00756/2017	SANTA RITA DO TRIVELATO	2017	00547/2016	2018	00573/2017
GAUCHA DO NORTE	2017	00756/2016	2018	00822/2017	SANTA TEREZINHA	2017	00669/2016	2018	00694/2017
GENERAL CARNEIRO	2017	00842/2017	2018	00842/2017	SANTO AFONSO	2017	00415/2016	2018	00437/2017
GLORIA DOESTE	2017	00593/2016	2018	00614/2017	SANTO ANTONIO DO LESTE	2017	00617/2016	2018	00676/2017
GUARANTA DO NORTE	2017	01517/2016	2018	01658/2017	SANTO ANTONIO DO LEVERGER	2017	01194/2016	2018	01235/2017
GUIRATINGA	2017	01426/2016	2018	01474/2017	SAO FELIX DO ARAGUAIA	2017	00801/2016	2018	00833/2017
INDIAVAI	2017	00610/2016	2018	00643/2017	SAO JOSE DO POVO	2017	00685/2016	2018	00736/2017
IPIRANGA DO NORTE	2017	00577/2016	2018	00630/2017	SAO JOSE DO RIO CLARO	2017	01098/2016	2018	01151/2017
ITANHANGA	2017	00406/2016	2018	00437/2017	SAO JOSE DO XINGU	2017	00674/2016	2018	00723/2017
ITAUBA	2017	01150/2016	2018	01216/2017	SAO JOSE DOS QUATRO MARCOS	2017	00027/2016	2018	01671/2017
ITUIQUIRA	2017	00963/2016	2018	01001/2017	SAO PEDRO DA CIPA	2017	00528/2016	2018	00559/2017
JACIARA	2017	01733/2016	2018	01803/2017	SAPEZAL	2017	01037/2016	2018	01387/2017
JANGADA	2017	00658/2016	2018	00680/2017	SERRA NOVA DOURADA	2017	00316/2016	2018	00329/2017
JAURU	2017	00715/2016	2018	00772/2017	SINOP	2017	02364/2016	2018	02514/2017
JUARA	2017	02625/2016	2018	02661/2017	SORRISO	2017	02669/2016	2018	02799/2017
JUINA	2017	01686/2016	2018	01758/2017	TABAPORA	2017	01045/2016	2018	01097/2017
JURUENA	2017	01106/2016	2018	01156/2017	TANGARA DA SERRA	2017	04724/2016	2018	04900/2017
JUSCIMEIRA	2017	01051/2016	2018	01101/2017	TAPURAH	2017	01138/2016	2018	01184/2017
LAMBARI DOESTE	2017	00557/2016	2018	00603/2017	TERRA NOVA DO NORTE	2017	01274/2016	2018	01352/2017
LUCAS DO RIO VERDE	2017	02599/2016	2018	02735/2017	TESOURO	2017	00513/2016	2018	00532/2017
LUCIARA	2017	00683/2016	2018	00697/2017	TORIXOREU	2017	01042/2016	2018	01060/2017
MARCELANDIA	2017	00937/2016	2018	00963/2017	UNIAO DO SUL	2017	00632/2016	2018	00663/2017
MATUPA	2017	00978/2016	2018	01036/2017	VALE DE SAO DOMINGOS	2017	00456/2016	2018	00499/2017
MIRASSOL DOESTE	2017	01389/2016	2018	01437/2017	VARZEA GRANDE	2017	04176/2016	2018	04325/2017
NOBRES	2017	01422/2016	2018	01474/2017	VERA	2017	01188/2016	2018	01231/2017
NORTELANDIA	2017	00390/2016	2018	00439/2017	V. B. DA SANTISSIMA TRINDADE	2017	01301/2016	2018	01349/2017
N. SRA. DO LIVRAMENTO	2017	00650/2017	2018	00829/2017	VILA RICA	2017	01415/2016	2018	01494/2017
NOVA BANDEIRANTES	2017	00970/2016	2018	01044/2017					

Fonte: TCE-MT (IGF-M)