



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO  
TOCANTINS – CAMPUS PALMAS  
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

**EDMARA SEVERIANA DA COSTA**

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO À LUZ DO  
REGRAMENTO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO.**

Palmas  
2024

EDMARA SEVERIANA DA COSTA

A AUTONOMIA FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO Á LUZ  
DO REGRAMENTO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
coordenação do Curso Superior de Tecnologia em  
Gestão Pública do Instituto Federal do Tocantins-  
Campus Palmas, como exigência para a obtenção do  
grau de Tecnóloga em Gestão Pública

Orientador: Prof. Mestre Marcos Júlio Vieira dos  
Santos

Palmas  
2024

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Bibliotecas do Instituto Federal do Tocantins**

C838a Costa, Edmara Severiana da  
AUTONOMIA FINANCEIRA DO MUNICIPIO DE PALMAS-TO A  
LUZ DO REGRAMENTO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO / Edmara  
Severiana da Costa. – PALMAS, TO, 2024.  
52 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Tecnologia em  
Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do  
Tocantins, Campus Palmas, PALMAS, TO, 2024.

Orientador: Me. Marcos Julio Vieira Dos Santos

1. DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO. 2.  
PALMAS DE UM SONHO ANTIGO À CAPITAL PLANEJADA. 3.  
ANÁLISE TEMPORAL DA AUTONOMIA FINANCEIRA DE PALMAS-  
TO. I. Vieira Dos Santos, Marcos Julio. II. Título.

**CDD 350**

A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, deste documento é autorizada para fins de estudo e  
pesquisa, desde que citada a fonte.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica do IFTO com os dados fornecidos pelo(a)  
autor(a).

EDMARA SEVERIANA DA COSTA

A AUTONOMIA FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO À LUZ  
DO REGRAMENTO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
coordenação do Curso Superior de Tecnologia em  
Gestão Pública do Instituto Federal do Tocantins-  
Campus Palmas, como exigência para a obtenção do  
grau de Tecnóloga em Gestão Pública

Orientador: Prof. Mestre Marcos Júlio Vieira dos  
Santos

BANCA AVALIADORA

Prof Me. Marcos Júlio Vieira dos Santos  
Orientador IFTO-Campus Palmas

Prof ° Dr. Joseane Ribeiro de Menezes Granja Junior  
Membro da Banca IFTO-Campus Palmas

Profº Dr. Sergio Roberto Jorge Alves  
Membro da Banca IFTO- Campus Palmas

Palmas  
2024

Dedico este trabalho aos meus pais, Dauro e Maria, que sob muito sol, fizeram-me chegar até aqui, na sombra.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de expressar minha gratidão a Deus em primeiro lugar, pois sem Ele eu não chegaria a lugar nenhum, aos meus pais Dauro e Maria por todo apoio, incentivo, palavras de ânimo e ajuda, eu amo vocês.

Agradeço também a minha irmã Sarita pelo apoio, carinho e amor; A minha irmã Samara e ao meu irmão Jaksom pois, mesmo distantes me incentivaram e me apoiaram muito, e realmente eu não poderia escrever meus agradecimentos sem mencionar vocês que realmente fazem da minha vida mais alegre e completa. Aos meus sobrinhos, Maria Vitoria, Kallebe, Cristielly, e José Ravi, agora a tia de vocês é Gestora Pública.

Agradeço de todo coração ao meu amigo Samuel Pacheco que sempre me incentivou e sempre me dava caronas da faculdade até o ponto de ônibus, para que eu não perdesse o último ônibus que passava na avenida Teotônio, minha gratidão eterna meu amigo. A minha companheira de sempre, minha amiga Geovanna, amiga de todas as horas, e realmente a melhor amizade que o IF poderia ter me dado.

Agradeço assim por fim, ao meu querido orientador Prof<sup>o</sup> Me. Marcos Júlio, que sinceramente, eu não teria condições de escolher orientador melhor, sempre paciente, animador, gentil, e disposto sempre para tirar as minhas dúvidas, obrigada professor; aos membros da Banca, Prof. Dr. Granja Junior e Prof<sup>a</sup> Me. Rafaela Aires, me faltam palavras para agradecê-los, por toda a ajuda que me forneceram durante esses anos no Instituto e por ricos ensinamentos que faram de mim uma verdadeira Gestora Pública. E por fim agradeço também ao Prof. Dr. Sergio Roberto por ter aceitado participar da banca, é uma imensa honra tê-los aqui.

Fazer gestão pública com eficiência é declarar amor aos princípios que regem a equidade, a responsabilidade social, espírito comunitário, tendo como desiderato o fomento de uma cultura de rechaço à corrupção. (Prof ° Me. Jeferson Botelho Pereira)

## RESUMO

A pesquisa se insere no contexto da discussão sobre a autonomia financeira dos municípios brasileiros após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu um novo pacto federativo e redefiniu as competências tributárias entre os entes federativos. Nesses termos, o presente estudo tem como objetivo analisar a dependência financeira do município de Palmas-TO em relação aos repasses de recursos dos governos federal e estadual, no período de 2007 a 2016. O estudo se concentra na análise das receitas municipais, comparando os recursos próprios com os provenientes de repasses externos. Foram usados ao longo da escrita dois procedimentos metodológicos analisando documentos públicos segundo a metodologia de André Cellard (2008) e o estudo de caso segundo Carlos Gil (2001). Para a análise dos dados foram utilizadas as seguintes fontes: Lei Orgânica do Município de Palmas: para identificar as competências tributárias e os documentos produzidos pela prefeitura municipal sobre o tema. O referencial teórico funda-se na Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia financeira municipal e ao mesmo tempo estabelece a repartição de receitas arrecadadas por todos os entes federativos, e por isso, gerou um cenário complexo de relações financeiras entre as diferentes esferas de governo. Apesar dessa configuração dependência de transferências intergovernamentais tornou-se uma característica marcante de muitos municípios brasileiros, especialmente aqueles de menor porte e com menor capacidade de arrecadação própria, inclusive em Palmas-TO, que ao longo de uma década evoluiu expressivamente em arrecadações próprias, ainda que esse aumento não tenha gerado autonomia financeira.

**Palavras-chave:** Autonomia, Receita, Repasse, Tributo, Palmas-TO.

## ABSTRACT

The research is inserted in the context of the discussion on the financial autonomy of Brazilian municipalities after the promulgation of the Federal Constitution of 1988, which established a new federative pact and redefined the tax powers between the federative entities, in these terms the present study aims to analyze the financial dependence of the municipality of Palmas-TO in relation to the transfer of resources from the federal and state governments, in the period from 2007 to 2016. The study focuses on the analysis of municipal revenues in Palmas-TO, comparing its own resources with those arising from transfers external. Two methodological procedures were used throughout the writing, analyzing public documents according to André Cellard's (2008) methodology and the case study according to Carlos Gil (2001). The following sources were used to analyze the data: Organic Law of the Municipality of Palmas: to identify tax competencies and the documents produced by the municipal government on the subject. The theoretical framework is based on the Federal Constitution of 1988, which guarantees municipal financial autonomy and at the same time establishes the distribution of revenues collected by all federative entities, and therefore, generated a complex scenario of financial relations between the different spheres of government. Despite this configuration, dependence on intergovernmental transfers has become a striking feature of many Brazilian municipalities, especially those of smaller size and with less capacity to raise their own revenue, including Palmas-TO, which over the course of a decade has made significant progress in raising its own revenue, even though this increase has not generated financial autonomy.

**Keywords:** Autonomy, Revenue, Transfer, Tax, Palmas-TO.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 Receitas Totais 2007-2016 .....                                      | 32 |
| Figura 2 Receitas Correntes 2007-2016 .....                                   | 34 |
| Figura 3 Receitas Tributárias 2007-2016.....                                  | 36 |
| Figura 4 Receitas de Transferências 2007-2016.....                            | 39 |
| Figura 5 Receitas de Capital 2007-2016.....                                   | 41 |
| Figura 6 Despesas Totais 2007-2016 .....                                      | 43 |
| Figura 7 Despesas de Capital 2007-2016 .....                                  | 44 |
| Figura 8 Equilíbrio Fiscal - Receitas Totais x Despesas Totais 2007-2016..... | 45 |

## **LISTA DE TABELAS**

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 Receitas Totais 2007-2016 (R\$ 1.000,00).....             | 33 |
| Tabela 2 Receitas Correntes 2007-2016 (R\$ 1.000,00).....          | 35 |
| Tabela 3 Receitas Tributárias 2007-2016 (R\$ 1.000,00) .....       | 37 |
| Tabela 4 Receitas de Impostos 2007-2016 (R\$ 1.000,00) .....       | 38 |
| Tabela 5 Receitas de Transferências 2007-2016 (R\$ 1.000,00) ..... | 40 |
| Tabela 6 Receitas de Capital 2007-2016 (R\$ 1.000,00) .....        | 42 |
| Tabela 7 Despesas Totais 2007-2016 (R\$ 1.000,00).....             | 43 |
| Tabela 8 Despesas de Capital 2007-2016 (R\$ 1.000,00).....         | 45 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 Impostos que Competem a União .....       | 19 |
| Quadro 2 Impostos que Competem aos Estados.....    | 20 |
| Quadro 3 Impostos que Competem aos Municípios..... | 21 |
| Quadro 4 Impostos que Pertencem ao FPE .....       | 24 |
| Quadro 5 Impostos que Pertencem ao FPM .....       | 25 |

## LISTA DE SIGLAS

|        |                                                    |
|--------|----------------------------------------------------|
| CF     | Constituição Federal                               |
| CIDE'S | Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico   |
| CTN    | Código Tributário Nacional                         |
| ENAP   | Escola Nacional de Administração Pública           |
| FPE    | Fundo de Participação Estadual                     |
| FPM    | Fundo de Participação Municipal                    |
| I.E    | E outros                                           |
| IE     | Imposto de Exportação                              |
| ICMS   | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IGF    | Imposto sobre Grandes Fortunas                     |
| II     | Imposto de Importação                              |
| IPI    | Imposto sobre Produtos Industrializados            |
| IPTU   | Imposto Predial Territorial Urbano                 |
| IPVA   | Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores     |
| IR     | Imposto de Renda                                   |
| ISS    | Imposto Sobre Serviços                             |
| ITBI   | Imposto de Transmissão de Bens Imóveis             |
| ITCMD  | Imposto Transmissão Causa Mortis e Doação          |
| LOA    | Lei Orçamentária Anual                             |
| PIB    | Produto Interno Bruto                              |
| STJ    | Superior Tribunal de Justiça                       |
| TCU    | Tribunal de Contas da União                        |

## SUMÁRIO

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....                                                          | 13 |
| 2. DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....                         | 16 |
| 3. PERCURSO METODOLÓGICO .....                                               | 26 |
| 4. PALMAS DE UM SONHO ANTIGO Á ÚLTIMA CAPITAL PLANEJADA DO SÉCULO<br>XX..... | 28 |
| 4.1 A CONTROVÉRSIA QUANTO AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS<br>.....   | 29 |
| 5. ANÁLISE TEMPORAL DA AUTONOMIA FINANCEIRA DE PALMAS-TO .....               | 32 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                                                 | 47 |
| REFERÊNCIAS .....                                                            | 48 |

## 1. INTRODUÇÃO

*"Governar é construir o futuro com os instrumentos e os recursos que a lei coloca à disposição, com responsabilidade fiscal e respeito ao bem-estar da sociedade." Celso Antônio Bandeira de Mello.*

Para a prevalência de suas funções e manutenção de sua estrutura, o Estado precisa de recursos financeiros e o tributo é sua principal fonte de receitas. Nesse ínterim o Estado assume o poder de tributar, definido como parte do exercício da soberania estatal, ou seja, o Estado tem o direito legal de exigir dos cidadãos contribuintes parcela de seu patrimônio particular para fins de custeio de suas atividades administrativas (Amaro, 2008).

Ainda que o poder de tributar seja uma garantia legal do Estado, essa prerrogativa está condicionada a um conjunto de limitações prescritas pelos princípios constitucionais, que demarcam o campo, o modo, a forma e a intensidade de atuação do poder de tributar na tentativa de coibir abusos e desigualdades na constituição e cobrança de tributos (Amaro, 2008 p. 107)

Nesse contexto é cabível fazer menção também ao princípio da legalidade que encabeça a lista dos princípios constitucionais tributários, que segundo Luciano Amaro (2008, p. 112) não se conforma com a mera autorização de lei para cobrança de tributos; mas requer-se que a própria lei defina todos os aspectos pertinentes ao fato gerador, necessários à quantificação do tributo devido em cada situação concreta que venha a espelhar a situação hipotética descrita na lei.

No Brasil, a constituição federal de 1988 foi responsável por consolidar todo esse percurso do poder estatal de tributar, à medida em que anui ao princípio da legalidade tributária, isso porque quando a chamada constituição cidadã foi promulgada, diversas revoluções foram estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive aquele que se refere ao pacto federativo e as responsabilidades administrativas e tributárias (Amaro, 2008).

Ainda sobre esse assunto, vale rememorar que o novo texto constitucional recepcionou alguns institutos tributários anteriores com substanciando pela lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 também conhecido como Código Tributário Nacional o qual foi recepcionada como norma infraconstitucional (Amaro, 2008).

Ao mesmo tempo, outra novidade foi trazida pela Carta Magna na qual os “municípios foram alçados a entes federativos autônomos, tendo o texto constitucional estabelecido competências privativas e participação direta na repartição das receitas (Machado, 2018). Também por isso, a divisão das receitas tributárias arrecadadas nos termos da carta constitucional brasileira é alvo de dissensos entre tributaristas.

Nos termos do texto constitucional coube a União a gestão maior de espécies tributárias e aos municípios coube menor porção, visto que a esse último, compete apenas as receitas relativas dos impostos sobre serviços e aqueles relativos à propriedade de bens imóveis situados no perímetro urbano (Brasil, 1988).

Para diversos interlocutores esse quadro aponta para a dependência das finanças municipais quanto aos repasses de receitas. Nesse cenário, destacam-se especialmente os municípios tocaninenses, dos quais setenta por cento deles dependem exclusivamente de transferências de receitas (Brasil, 2020).

Diante desses dados pretende-se discutir o panorama financeiro do município de Palmas, capital do Tocantins, cidade nascida já sob o substrato da Constituição Federal de 1988 e, portanto, se apresenta como objeto de pesquisa mais adequado para a discussão os impactos do regimento constitucional tributário sobre a autonomia financeira dos municípios brasileiros.

Considerando tais pressupostos, esta pesquisa almeja discutir o quadro de dependência ou independência financeira do município de Palmas-TO, com relação aos repasses externos provenientes dos governos federal e estadual, a partir de uma análise dos ingressos de receitas financeiras, orçamentárias e tributárias com vistas a sua evolução.

No tocante a isso entende-se, seja para uma discussão, ou para uma explanação aprofundada que evidencia os motivos reais da dependência ou independência. É notório que a partir disso, trataremos de observar as receitas municipais de Palmas-TO, comparando os volumes de entrada de recursos próprios com aqueles provenientes de repasses externos traçando um paradigma exemplificativo da (in)dependência financeira dos municípios brasileiros à luz do pacto federativo brasileiro.

O intervalo temporal escolhido para análise (2007-2016) coincide com o momento político da revisão do Plano Diretor Participativo da capital tocaninense, em que a chamada “sustentabilidade fiscal e governança” foi proposta como um dos três temas centrais do planejamento urbano local (Palmas, 2016).

O levantamento de dados relacionados a essa dimensão do desenvolvimento da urbe foi fundamentado para alcançar também a crítica quanto ao questionamento motor da presente investigação, discutindo de tal maneira a (in)dependência do Município de Palmas-TO, e o que contribui para essa independência.

## 2. DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

As chamadas receitas públicas existem e derivam-se da necessidade de arrecadação para o movimento da máquina estatal e referem-se a todo montante de valor ou bem que entram nos cofres públicos para suprir as despesas públicas. Para Torres (2009, p. 185) “receita é a soma de dinheiro percebida pelo Estado para fazer face à realização dos gastos públicos.”

Ademais, existem duas formas básicas de ingressos nos cofres públicos, quais sejam os ingressos extra orçamentários, que representam apenas a entrada compensatória, ou seja, são recursos financeiros de caráter temporário, não discriminados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e compreende as entradas de caixa ou créditos de terceiros (Brasil, 2017, p. 05).

Por outro lado, existem também os ingressos orçamentários, os quais representam disponibilidade de recursos financeiros para o erário, pertencendo ao Estado e integrando o patrimônio do Poder Público, aumentando o saldo financeiro e estando previsto na lei orçamentária (Mazza, 2019, p. 58).

No que se refere à sua origem, as receita ou ingressos orçamentários subdividem-se em originárias, quando provenientes do patrimônio do Estado por meio de privatizações, alienações, cobranças de serviços prestados pelo Estado que decorrem de alguma forma da exploração de atividades econômicas pela Administração Públicas; ou derivadas, aquelas que derivam do Estado e de sua soberania que tributam o cidadão, como as de impostos, taxas e outros que são instituídos em lei e são arrecadas de forma impositiva (Mazza, 2019, p.59)

Já segundo sua categoria econômica, as receitas são classificadas como correntes e de capital. As primeiras são aquelas que vem dos tributos; de contribuições sociais e econômicas; patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, de transferências (intergovernamentais e intragovernamentais); de outras receitas correntes. Já as receitas de capital são provenientes de operações de créditos, de alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital (Machado, 2023, p. 474).

Associada ao conceito de receita também está a ideia de tributo, que sob a perspectiva jurídica são prestações exigidas pelo Estado às pessoas físicas, jurídicas e entes despersonalizados em razão de fatos em lei. No Brasil, tal definição está presente

no art. 3º Código Tributário Nacional e os valores que são arrecadados são parte de provento a serem destinados ou repassados (Brasil 1966):

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

De volta ao conceito de tributo, vale rememorar que nos primórdios da história fiscal, este instrumento de arrecadação decorria da vontade do soberano, então identificada com a lei e hoje se funda na lei enquanto sinônimo de legitimidade democrática e controle social (Torres, 2009).

Justamente a partir do princípio da legalidade, configura-se também o princípio do não confisco tributário, que se transfigura uma espécie de garantia ao contribuinte, de que a carga tributária não seja sufocante e que a administração pública não utilizará os tributos para violação da propriedade do contribuinte, além de ter sua preferência por dinheiro em espécie.” (Sabbag, 2023, p.420).

Quando estabelecidos, os princípios da legalidade e o do não confisco tributário constituem o conceito de hipótese de incidência tributária que é uma situação abstrata descrita pela lei que é hábil a deflagrar a relação jurídico-tributária, nesses termos, aquilo que é abstrato se opõe à concretude do que realmente é um fato (Sabbag 2023, p. 806)

Já o fato gerador, é a materialização da hipótese de incidência, representando o momento concreto de sua realização, se opondo à abstração daquilo que lhe antecede, ou seja, o fato gerador é a concretização da visão ou da previsão que é abstrata pela incidência tributária (Sabbag 2023, p. 807)

Nos tipos de tributos, grandes tributaristas defendem seus conceitos mediante algumas teorias existentes. Geraldo Ataliba (2002) tem seu entendimento calcado na teoria dicotômica chamada também de teoria clássica ou bipartite (bipartida), teoria essa que separa o tributo em apenas duas espécies tributos vinculados (taxas e contribuições de melhoria) e tributos não vinculados (impostos).

Na época da elaboração do Código Tributário Nacional em 1966 prevaleceu a teoria tripartite (tripartida ou tricotômica), segundo a qual os tributos, independentemente se denominação adotada ou por destinação de receita deveria ser dividido em três espécies: impostos, taxas e contribuições de melhoria (Torres 2009, p.375).

De acordo com Sabbag (2023, p.450) essa divisão foi influenciada pelo código tributário alemão de 1919, estando presente também já na Constituição Federal de 1946, na posterior EC 18/65 e, subsequente no art. 5º do CTN determinando por fim sua inserção no atual texto constitucional (art. 145 da CF), que faz menção apenas de três espécies tributárias, a saber, os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

A teoria quadripartite considera como tributo os impostos, as taxas, as contribuições de melhorias e o empréstimo compulsório. Luciano Amaro (2008, p.81) tributarista adepto dessa corrente, visualiza as espécies tributárias sendo: impostos, taxas (de serviço, de utilização de via pública e, ainda, a contribuição de melhoria), contribuições (sociais, econômicas e corporativas) e empréstimos compulsórios.

A divisão pentapartite (pentapartida), que hoje predomina na doutrina tributária e também no Supremo Tribunal Federal, baseia-se na distribuição dos tributos em cinco autônomas exações: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e as contribuições. especiais (Torres 2009, p.375).

Sobre as espécies tributárias, o imposto é tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa à vida do contribuinte, a sua atividade ou a seu patrimônio. De acordo com Carvalho (2005 p. 36) “podemos definir imposto como tributo que tem por hipótese de incidência, um fato gerador alheio a qualquer atuação do Poder Público”.

No que se refere aos entes federativos, a Constituição Federativa de 1988 organizou um sistema de distribuição dos valores arrecadados entre união, estados e municípios, independentemente da competência exclusiva para instituição e cobrança de cada tributo (Brasil, 1988). Cabe, portanto, elucidar não só quais elementos constituem cada espécie tributárias, mas também quais delas são repassadas aos municípios para fortalecer suas contas públicas, nos termos dos objetivos propostos para essa pesquisa

Os oito impostos que são responsabilidade da união são o imposto de importação sobre produtos estrangeiros (II); exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR); grandes fortunas (IGF) além dos impostos extraordinários que poderão ser instituídos em caso de guerra (Brasil, 1988).

Quadro 1: Lista de impostos que competem a União

| <b>IMPOSTOS INSTITUÍDOS PELA UNIÃO (Art. 154, I e II CF/88)</b>                           |                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>IMPOSTO</b>                                                                            | <b>FATO GERADOR</b>                                                                                                                      | <b>REPASSE AO MUNICÍPIO</b>                                                                                                                                                                                              |
| Importação de produtos estrangeiros (II)                                                  | Entrega de mercadoria estrangeira em território nacional                                                                                 | Não é repartido                                                                                                                                                                                                          |
| Exportação para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados (IE)                   | A saída da mercadoria do território nacional                                                                                             | Não é repartido                                                                                                                                                                                                          |
| Renda e proventos de qualquer natureza (IR)                                               | Aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou de proventos de qualquer natureza                                         | 22,5% é repassado aos municípios via FPM                                                                                                                                                                                 |
| Produtos industrializados (IPI)                                                           | Desembaraço aduaneiro de produtos estrangeiros                                                                                           | 25% é repassado aos municípios pelo próprio estado a título de fundo compensatório. Ou seja, para cada R\$ 1 bilhão que a União arrecada R\$ 100 milhões vão para os Estados que repassam R\$ 25 milhões aos municípios. |
| Operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF) | Entrega do montante ou do valor que constitua o objeto da obrigação, ou sua colocação à disposição do interessado                        | 70% do que é arrecadado desse tributo é repassado aos municípios.                                                                                                                                                        |
| Propriedade territorial rural (ITR)                                                       | Propriedade ou domínio útil ou a posse do imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano | 50% é repassado ao seu município que se encontra os imóveis                                                                                                                                                              |
| Grandes fortunas (IGF)                                                                    | Titularidade de grande fortuna, definida como patrimônio líquido que exceda o valor de 8.000 vezes o limite mensal de                    | Não é repartido                                                                                                                                                                                                          |

|  |                                                                |  |
|--|----------------------------------------------------------------|--|
|  | isenção para pessoa física do imposto de que trata o art. 153. |  |
|--|----------------------------------------------------------------|--|

Fonte: Elaboração própria mediante dados do STN, 2023 .

Os impostos estaduais são o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão causa mortis e doação (ITCMD) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Brasil, 1988).

Quadro 2: Lista de impostos que competem aos estados

| <b>IMPOSTOS INSTITUÍDOS PELOS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL (Art. 155 CF/88)</b>                                                                    |                                                                                                                 |                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>IMPOSTO</b>                                                                                                                                     | <b>FATO GERADOR</b>                                                                                             | <b>REPASSE AO MUNICÍPIO</b>                                                                            |
| Transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD)                                                                            | Transmissão de bens e direitos em decorrência do recebimento de heranças e doações                              | Não é repartido                                                                                        |
| Operações relativas à circulação de mercadoria e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) | Saída de mercadoria do estabelecimento do contribuinte, quando a titularidade do serviço passa para o comprador | 25% do que é arrecado com o imposto de circulação de mercadorias e serviços é repassado aos municípios |
| Propriedade de veículos automotores (IPVA)                                                                                                         | Propriedade veículo automotor                                                                                   | 50% pertence aos municípios                                                                            |

Fonte: Elaboração própria mediante dados do STN, 2023

Já impostos municipais, são apenas três, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) pago anualmente pela propriedade ou posse de imóvel construído ou terreno vazio; além do Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) pago nas operações de transmissão de imóveis ou de direitos reais sobre eles e por fim, o Imposto sobre Serviços (ISS) que é devido por empresas ou profissionais autônomos na prestação dos serviços (Brasil, 1988; 2022).

Quadro 3: Lista dos impostos que competem aos municípios

| <b>IMPOSTOS INSTITUÍDOS PELOS MUNICÍPIOS (Art. 156 CF/88)</b> |                                                                                           |                             |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>IMPOSTO</b>                                                | <b>FATO GERADOR</b>                                                                       | <b>REPASSE AO MUNICÍPIO</b> |
| Propriedade predial e territorial urbana (IPTU)               | Propriedade, domínio útil, ou posse de bem imóvel                                         | Não é repartido             |
| Transmissão sobre de bens imóveis (ITBI)                      | Registro imobiliário de transmissão da propriedade do bem imóvel                          | Não é repartido             |
| Serviços de qualquer natureza e definidos em lei (ISS)        | Prestar serviços por pessoa física ou jurídica com ou sem estabelecimento fixo de serviço | Não é repartido             |

Fonte: Elaboração própria mediante dados do STN, 2023

Ainda sobre as espécies tributárias, diz-se que a taxa é um tributo imediatamente vinculado à ação estatal, atrelando-se a atividade pública, e não à ação do interesse particular. Luciano Amaro (2008, p.31) ensina que “o fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas o fato do Estado, que exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade.”

Desse conceito depreende-se que as taxas são valores cobrados quando um órgão público presta um serviço, como emissão de algum documento, algum tipo de fiscalização, ou serviço público, isto é, quando uma taxa é paga, o pagador sabe exatamente o destino e o propósito do pagamento daquela quantia.

Dentro desse mesmo contexto, emerge a contribuição de melhoria, prevista no artigo 145, inciso III, da Constituição Federal, e nos artigos 81 e 82, do Código Tributário Nacional. (Brasil, 1988; 1966) e segundo Sabbag (2023 p. 578) não pode ser considerada taxa, porque não remunera serviços cobrados ou disponibilizados aos contribuintes.

A contribuição de melhoria em seus diversos formatos foi utilizada por muitos países “sob um entendimento de ser um tributo genuinamente justo, que iria suprir a necessidade de reurbanização das cidades após as guerras”, inclusive no Brasil, onde essa nova espécie tributária surge na Constituição de 1934 (Sabbag 2023, p.522).

Esse tributo foi reestabelecido pelo Decreto-Lei nº 195/1967, o qual foi reconhecido como válido pelo sistema constitucional em vigor, atribuindo aos municípios

a responsabilidade de regulamentar essa espécie tributária e obedecer às disposições desse Decreto para evitar qualquer irregularidade que possa resultar na anulação de lançamentos tributários futuros (Palmas, 2017a, p. 01)

Art 1º A Contribuição de Melhoria, prevista na Constituição Federal tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas. Art 2º Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas: I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas; II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos; III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive tôdas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema; IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública; V - proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação; VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem; VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos; VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.(BRASIL, 1967)

Os chamados empréstimos compulsórios estão previstos no art. 148 da Constituição Federal tendo por fundamento atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou algum investimento público de caráter urgente e de interesse nacional. (Brasil, 1988).

O texto constitucional fixa que essa modalidade de tributo deverá ser instituída por lei complementar, sendo responsável também por delinear o fato gerador, bem como seus elementos. Importante ressaltar que a receita gerada com a arrecadação do tributo deve ser aplicada exclusivamente no financiamento das despesas que lhe deram causa (Carvalho, 2007, p.32).

Por último menciona-se as contribuições especiais, as quais foram introduzidas no sistema tributário brasileiro por meio da Constituição de 1988 e recebeu esse nome para evitar confusão com a contribuição de melhoria. Quando introduzida no regramento constitucional essa espécie tributária fugiu da teoria do fato gerador utilizado para criação de seus pares, uma vez que seu critério de constituição se baseia na finalidade da criação do tributo, sendo necessária a vinculação da receita que deu sua criação. (Brito, 2018 p.60).

A contribuição especial é criada por meio de lei ordinária e a competência legislativa fica por conta da União. Existem três espécies de contribuição especial: as contribuições sociais; que financiam direitos sociais como saúde, educação, a contribuição de seguridade constitui em ações para promover a saúde, previdência ou assistência social; e aquelas constituídas por interesse de categoria profissional ou econômica (Brasil, 1988).

As contribuições de seguridade devem ser pagas por toda sociedade em razão das atividades estatais que revertem em proveito de todos. (Machado, 2018). Essas modalidades de contribuição possuem regras próprias elencadas no art. 195 da Constituição Federal, o qual estabelece as possibilidades e limites fixados para o poder de tributar conferido à União neste caso (Brasil, 1988).

Já no caso das contribuições sociais o financiamento de políticas sociais não alcançadas pelas contribuições de seguridade se dá de duas formas, isto é, por meio de intervenções no domínio econômico (CIDE), enquanto manifestações do poder de polícia estatal para disciplina de mercados com potencial de crise, ou por meio de instituição de contribuições de interesse profissional, cuja a administração financeira fica a cargo das respectivas entidades de classe (Maza, 2019, p. 283-287).

Além de reformular a teoria brasileira sobre os tributos e suas espécies jurídicas, a Constituição Federal de 1988 também criou mecanismos para reunir os valores arrecadados pelas diferentes espécies tributárias e distribuir esses montantes entre os diferentes entes federativos através dos chamados fundos de participação (Brasil, 1988).

Dito isto, a própria carta constitucional organizou o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM): o FPE é uma das modalidades de repartição tributária, prevista no art. 159, inciso I, alínea a, da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

A União entregará: I- do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (Brasil, 1988, Art.159).

Nesses termos, as receitas que compõem o FPE compreendem 21,5% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo arrecadados pela Secretaria do Tesouro Nacional e distribuídas pelo Banco do Brasil (Brasil, 2011).

Quadro 4: Lista dos Impostos que pertencem ao FPE

| <b>FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL</b><br><b>FPE (Art. 159, I, alínea a)</b> |                                                                                                  |                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>IMPOSTO</b>                                                                                       | <b>FATO GERADOR</b>                                                                              | <b>REPASSE AO FPE</b>                                                                              |
| Renda e proventos de qualquer natureza (IR)                                                          | Aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou de proventos de qualquer natureza | 21,5% do que é arrecado do IR é destinado ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal. |
| Produtos industrializados (IPI)                                                                      | Desembaraço aduaneiro de produtos estrangeiros                                                   | 10% dos recursos arrecadados são repassados aos Estados e Distrito Federal                         |

Fonte: Elaboração própria mediante dados do STN, 2023

Já o FPM sendo uma modalidade de transferência em que a União repassa os recursos financeiros para os municípios, estando previsto no art. 159, inciso I, alíneas b e d (esta última em decorrência da Emenda Constitucional nº 55, de 20 de agosto de 2007), da Constituição Federal, que dispõe:

A União entregará: I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento na seguinte forma: vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; um por cento ao FPM, que será entregue no primeiro decênio do mês de dezembro de cada ano (BRASIL, 1988, Art.159)

Sendo assim o montante do FPM é constituído de 22,5% da arrecadação, pela União, dos impostos de renda IR, e sobre produtos industrializados IPI sejam destinados ao FPM. Segundo a Consultoria Legislativa do Senado Federal (2008, p.30). “Trata-se, portanto, de partilhar a receita de impostos específicos e não a receita da União como um todo”.

Quadro 5: Listas de impostos que pertencem ao FPM

| <b>FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS FPM (Art. 159, inciso I alínea b)</b> |                                                                                                  |                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>IMPOSTO</b>                                                                | <b>FATO GERADOR</b>                                                                              | <b>REPASSE AO FPM</b>                                                                |
| Renda e proventos de qualquer natureza (IR)                                   | Aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou de proventos de qualquer natureza | 22,5% do que é arrecadado do IR é destinado ao Fundo de Participação dos Municípios. |
| Produtos industrializados (IPI)                                               | Desembaraço aduaneiro de produtos estrangeiros                                                   | 10% dos recursos arrecadados são repassados pelo FPE aos municípios.                 |

Fonte: Elaboração própria mediante dados do STN, 2023

Esses valores são transferidos aos municípios observados os coeficientes individuais de participação no FPM fixados em decisão normativa específica do Tribunal de Contas da União (TCU). Os percentuais destinados aos municípios de cada Estado foram fixados com base na Lei Complementar nº 62/1989, sendo 10% para as capitais; 86,4% para os demais municípios do interior; e 3,6% constituem uma reserva suplementar a participação dos municípios mais populosos. (Mendes; et. al. 2008).

Nesses montantes os fundos de participação se mostram como indispensáveis para o equilíbrio financeiro das contas públicas estaduais e especialmente as municipais, entretanto, o repasse que nasceu com a pretensão de equalizar o acesso às receitas públicas também é criticado por deflagrar dependência financeira e desacelerar iniciativas para a arrecadação de receitas próprias.

### 3. PERCURSO METODOLÓGICO

Para alcançar os objetivos propostos nessa pesquisa foi utilizada a metodologia de estudo de caso de Calos Gil (2002), que consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, a partir da escolha da unidade caso pesquisada e a elaboração de um roteiro de investigação, que envolve coleta e análise de dados a partir do contexto identificado.

Vale ressaltar que a unidade de pesquisa, será o município de Palmas-TO para a realização de um diagnóstico evolutivo a respeito da autonomia financeira desse ente federativo a partir de uma análise dos tipos de receita que ingressam nos cofres públicos municipais em um determinado intervalo de tempo.

Por essa razão, a coleta de dados feita através da análise de documentos públicos produzidos durante a reforma do Plano Diretor Participativo de Palmas de 2018, que consolidam informações cruciais sobre o balanço das contas públicas, sobre as receitas públicas, tributárias, correntes, de transferência e de capital entre os anos de 2007 a 2016.

Já o procedimento de análise dos dados coletados será realizado por meio da análise documental criado por Cellard (2008), que tem início pela avaliação preliminar de cada documento, realizando o exame e a crítica do mesmo, sob o olhar, dos seguintes elementos: contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave.

O referido autor em sua obra, dedica um capítulo inteiro à análise de documentos públicos, reconhecendo sua importância como fonte de informação para as pesquisas e define documento público como: “todo documento produzido por um órgão ou entidade da administração pública, no exercício de suas funções, e que não esteja sob sigilo” (Cellard, 2008, p. 143).

Para o presente estudo, uma vez que se trata de autonomia financeira e automaticamente dependência ou independência financeira é imprescindível a busca de termos que denotem e integram esse conjunto de documentos para que assim a abordagem realizada nesse contexto tenha êxito dentro do processo metodológico escolhido.

Diante disso, o procedimento analítico adotado se baseou nas informações disponibilizadas do Plano Diretor Participativo, e nos relatórios financeiros de natureza pública, disponibilizados e publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão que tem por finalidade informar e publicizar as informações apuradas mediante os

repasses provenientes dos fundos de participação do governo federal e estadual (Brasil, 2023).

A partir disso, se seguirá uma abordagem ampla e analítica sobre os balanços financeiros e a autonomia financeira da capital mais jovem do Brasil, através de documentos públicos examinados com base no tema proposto, evidenciando e expondo os balanços e os gráficos ao longo do texto.

Ainda em relação a esse problema convém lembrar que algumas pesquisas elaboradas com base em documentos são importantes, não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema, ou então, hipóteses que conduzem a sua verificação por outros meios. Gil (2002 p.47)

Nesses termos, que a combinação entre o estudo de caso de Carlos Gil (2002) e a análise documental de André Cellard (2008) permitem abordar o problema de pesquisa de forma abrangente, considerando critérios como a segurança das fontes, confiabilidade dos dados e a credibilidade das análises alcançadas.

#### **4. PALMAS DE UM SONHO ANTIGO Á ÚLTIMA CAPITAL PLANEJADA DO SÉCULO XX**

A criação da cidade de Palmas evidencia um triunfo histórico iniciado ainda na era colonial, quando a antiga capitania de Goiás foi dividida em duas comarcas, sendo que a administração da parte norte ficou sob responsabilidade de Joaquim Teotônio Segurado, que governava sediado na chamada Vila de São João da Palma, atual cidade de Paranã (Nascimento 2020, p. 15)

Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 aquele projeto se concretizou e o estado de Goiás foi desmembrado, nascendo ali mediante proposta de emenda popular articulado com apoio do então deputado José Wilson Siqueira Campos o estado mais jovem do Brasil surgia e posteriormente Palmas sua capital, tendo também o título de segunda capital planejada do século XX. (Nascimento, 2011, p. 48; Silva, 2010, p. 17-18)

Art. 13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989 [...] (BRASIL, 1988).

Cidades já consolidadas queriam uma posição de futura capital do novo Estado, porém o Decreto Presidencial N° 97.125 assinado pelo então presidente da república José Sarney (1985-1990) oficializou a instalação da capital do estado do Tocantins na cidade de Miracema, em 1º de janeiro de 1989 (Nascimento, 2020, p.10)

No dia 02 de janeiro do mesmo ano ou um dia após a instalação do estado, foi constituída uma Comissão Especial de Estudos da Nova Capital. Esta comissão foi presidida pelo então deputado federal Eduardo Siqueira e contou com a participação dos arquitetos Luís Fernando Cruvinel e Walfredo Antunes com o objetivo de definir, o local ideal para a futura sede definitiva do estado (Nascimento, 2020, p.11).

No fim, foi escolhida a região da Ilha do Canela como sítio urbano da nova capital. Nesses termos, diversas propriedades rurais foram desapropriadas para dar lugar à cidade de Palmas, que ganhou esse nome também em homenagem à sede administrativa da Comarca do Norte de Goiás (Nascimento, 2021, pp. 11-12).

#### 4.1 A CONTROVÉRSIA QUANTO AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Com o tempo escasso desentendimentos partidários surgindo e até demandas judiciais pairando nos ares, o governo tocantinense decidiu criar a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins (CODETINS) criada pela lei estadual, Nº 006 de 23 de janeiro de 1989 para que o projeto iniciasse. Logo depois a empresa celebrou um convênio com a prefeitura de Palmas para o gerenciamento de parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) repassado pela União (Nascimento 2020, p.18):

É importante destacar que a CODETINS funcionava sob forma de sociedade de capital mista, tendo como seu principal acionista o próprio Estado do Tocantins que tinha de 67% de participação, tendo por principal função o financiamento de projetos e a captação de recursos para atuação direta nas áreas de infraestrutura, agricultura, indústria, turismo e mineração seja na promoção, desenvolvimento, construção ou exploração dessas áreas:

Art. 1º. É constituída sob forma de sociedade por ações, uma empresa mista de capital autorizado denominada Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins - CODETINS, órgão de Assessoramento direto ao Governador do Estado, com sede na Capital do Estado do Tocantins. \*Art. 2º. A Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins - CODETINS terá por objetivo promover o desenvolvimento econômico e social do Estado do Tocantins, atuando como instrumento auxiliar do Governo do Estado. (TOCANTINS, 1989)

A Companhia contava com forte apoio de empresas privadas e controlava a destinação do espaço urbano, utilizando-o inclusive como escambo para indenização de proprietários desapropriados, ou como “dação em pagamento em favor de pessoas jurídicas responsáveis por obras e serviços prestados ao poder público” (BOTTURA, 2019, p. 55-56).

A parceria entre a CODENTINS e a Prefeitura de Palmas representava em verdade um maior controle do governo estadual na implantação da nova capital e um enfraquecimento do poder público municipal sobre seus próprios fundos de custeio, além disso, a participação acionária de empresas privadas na constituição da CODETINS revela uma confusão entre interesses públicos e privados.

É fato que o convenio mencionado transferia a outra pessoa jurídica de direito público, que tinha vinculação com o Estado do Tocantins, grande parte da Administração do Município e permitia o usufruto das receitas municipais, e do Fundo de Participação dos Municípios. Em termos legais, este ato contraria o artigo 167 da Constituição Federal

1988, mesmo existindo o pretexto de implementação de capital nova de Estado (Nascimento, 2020, p.21-25).

Art. 167. São vedados: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Brasil, 1988).

Em oposição a esse contrato foi apresentada uma ação popular contra a CODETINS, visando inicialmente o reconhecimento da nulidade dos convênios celebrados entre o município de Palmas e a referida companhia e a restituição dos valores recebidos indevidamente do Fundo de Participação Municipal, além indenização pelas perdas e danos arrecadados pelo município de Palmas (Tocantins, 2013)

No dia 12 de junho de 2013 foi sentenciado procedente aquele pedido, colocando um fim na relação de contrato entre a Prefeitura e a Companhia de Desenvolvimento do Tocantins.

“Sentença: PELO EXPOSTO julgo procedente o pedido estampado na inicial e, de consequência, declaro nulos os convênios celebrados entre o Município de Palmas e a CODETINS. AINDA, CONDENO a CODETINS a reparar, em favor do Município todos os prejuízos causados em decorrência do convênio, no montante ser arbitrado em liquidação de sentença. Pelo princípio da causalidade, condeno os legitimados passivos, solidariamente, a pagarem ao autor originário honorários advocatícios, no valor de R\$ 5.000.00 (cinco mil reais), bem como custas e despesas processuais.”  
Palmas, 12 de junho de 2013, Manuel de Farias Reis Neto Juiz de Direito PORTARIA, Nº 548/2013-GAPRE (Tocantins, 2013)

A controvérsia sobre a gestão do orçamento responsável pela implementação da capital Palmas antecipa o debate central proposto para essa pesquisa, que trata do nascimento da última capital brasileira do estabelecimento de sua capacidade de instituir, arrecadar e administrar duas próprias fontes e recursos financeiros ao longo do tempo.

Nesse compasso, serão analisados os dados das receitas disponibilizadas pelo Plano Diretor Participativo e pela Secretária do Tesouro Nacional (STN) no lapso temporal de quase uma década (2007-2016) é crucial sem dúvida alguma, darmos início

sabendo quais são as receitas que provém o sustento da capital tocaninense e como elas são recolhidas.

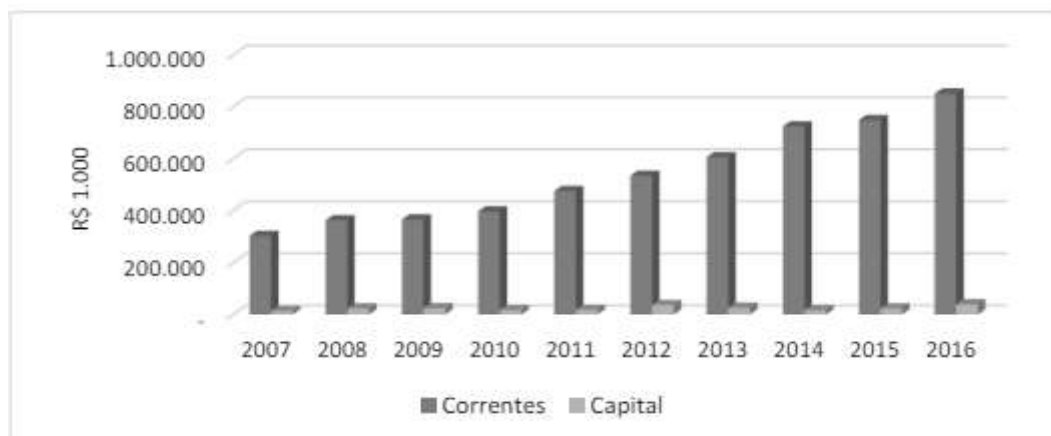
## 5. ANÁLISE TEMPORAL DA AUTONOMIA FINANCEIRA DE PALMAS-TO

É sabido que, o universo das receitas públicas, garantem o bom funcionamento e o bom andamento da máquina pública. Conforme Baleeiro (1984, p.116), esse conceito identifica o recurso financeiro de “entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo acresce o seu vulto, como elemento novo e positivo”

No tocante as suas divisões econômicas, esses ingressos orçamentários são classificados em receitas corrente e receitas de capital, em que as primeiras assumem o papel de financiadoras das atividades do governo, os serviços e as políticas públicas; e as últimas resultam de operações de crédito, alienações de bens, amortizações de empréstimos concedidos, transferências de capital, entre outras (Brasil 2013, p. 14)

No caso de Palmas o demonstrativo completo das Receitas Públicas de 2007 a 2016 se apresenta de acordo com o seguinte gráfico.

Figura 1 Receitas Totais 2007-2016



Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional. Acesso 05 Jun 2024

As receitas do Município experimentaram um crescimento expressivo ao longo da última década onde, as receitas totais do Município cresceram ao longo dos últimos 10 anos, isto é, em uma média anual de 13%, pelo que as receitas tiveram uma variação nominal de 196%, passando de R\$ 315,956 milhões em 2007, para R\$ 890,201 milhões no ano de 2016 (Palmas, 2017a, p.2).

Tabela 1 Receitas Totais 2007-2016 (R\$ 1.000,00)

| Ano  | Receitas Correntes | Receitas de Capital | Total   |
|------|--------------------|---------------------|---------|
| 2007 | 302.540            | 13.416              | 315.956 |
| 2008 | 362.750            | 23.256              | 386.006 |
| 2009 | 365.361            | 24.470              | 389.830 |
| 2010 | 396.472            | 17.538              | 414.010 |
| 2011 | 475.139            | 18.382              | 493.520 |
| 2012 | 534.163            | 36.402              | 570.565 |
| 2013 | 605.175            | 26.270              | 631.445 |
| 2014 | 724.231            | 17.098              | 741.329 |
| 2015 | 748.541            | 23.570              | 772.112 |
| 2016 | 850.704            | 39.497              | 890.201 |

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional. Acesso em 05 Jun 2024

Em 2014, observou-se o maior aumento na arrecadação das receitas, com um incremento significativo de R\$ 142,671 milhões em comparação com o ano anterior. Esse crescimento expressivo pode ser atribuído principalmente à atualização da legislação tributária municipal, refletindo-se em um aumento de 50% na receita tributária durante esse período.

Em média, as receitas correntes correspondem a 96% das receitas totais, estabelecendo-se como a principal fonte de receitas do Município, entretanto as receitas de capital apresentaram uma variação anual média de 22%, superando a média das receitas correntes, que foi de 13%.

Em termos numéricos, as receitas correntes excedem significativamente as receitas de capital, totalizando R\$ 67,2 milhões e R\$ 2,9 milhões, respectivamente, sendo divididas em várias categorias, incluindo receitas tributárias, receitas de contribuições, receitas patrimoniais, receitas de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes (Palmas, 2017b).

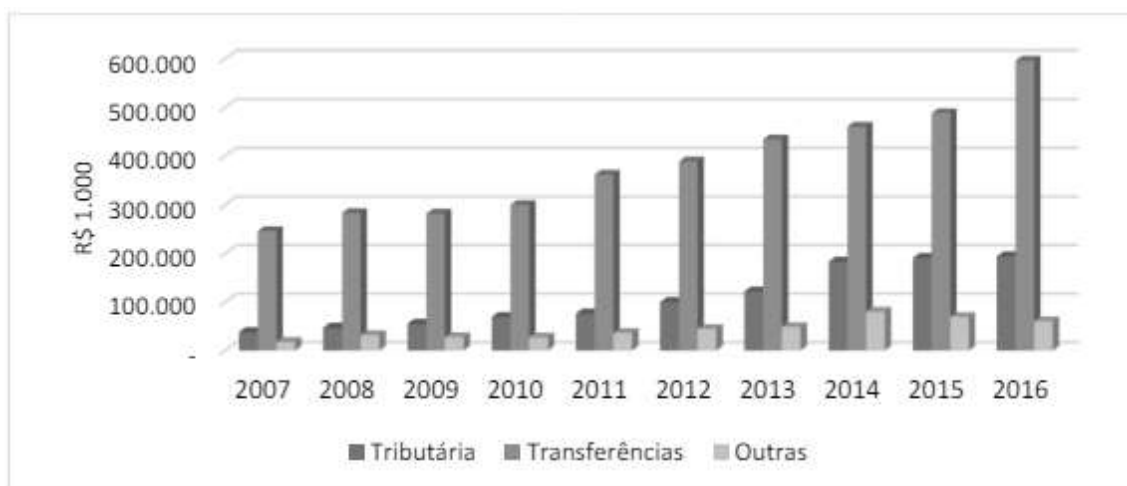
Já no que se refere às suas espécies, a receita corrente se divide em receitas tributárias, patrimoniais e provenientes de serviços. Nesses termos, a primeira tipologia das arrecadações correntes engloba impostos, taxas e contribuições como aquelas de caráter social como previdência social, saúde e assistência social ou contribuições de intervenção no domínio econômico e contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas (Brasil 2013, p. 14)

Por sua vez, a receita patrimonial é composta pelas rendas obtidas quando o município aplica recursos em investimentos financeiros ou pelas rendas provenientes de

bens de propriedade municipal, como aluguéis (Brasil, 2023). Já a receita de serviços é gerada por atividades que envolvem a prestação de serviços financeiros como transporte, comunicação, entre outros (São Paulo, 2006).

Feitas essas considerações, a tabela abaixo consolida e distingue os valores de entrada que caracterizam as receitas correntes em Palmas-TO ao longo dos anos.

Figura 2 Receitas Correntes 2007-2016



Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso em 07 Jun 2024

Durante os últimos dez anos, as receitas correntes do município de Palmas apresentaram um crescimento médio anual de R\$ 60,9 milhões. Em termos percentuais, a variação nominal teve uma média de 12%. Comparando o início do período (2007) com o fim (2016), houve um aumento nominal de 181%, subindo de R\$ 302,540 milhões para R\$ 850,704 milhões.

O maior crescimento nominal das receitas correntes ocorreu em 2014, no valor de R\$ 119,056 milhões, ocasionado em grande medida pelos incrementos na arrecadação das receitas tributárias. Enquanto em 2007 as receitas tributárias representavam 13% das receitas correntes (R\$ 38,254 milhões de R\$ 302,540 milhões), em 2016 representaram 23% R\$ 194,229 milhões de R\$ 850,704 milhões (Palmas, 2017c).

Tabela 2 Receitas Correntes 2007-2016 (R\$ 1.000,00)

| Ano  | Tributárias | Transferências | Outras* | Total   |
|------|-------------|----------------|---------|---------|
| 2007 | 38.254      | 246.252        | 18.034  | 302.540 |
| 2008 | 47.092      | 283.582        | 32.075  | 362.750 |
| 2009 | 55.131      | 282.358        | 27.872  | 365.361 |
| 2010 | 69.280      | 300.042        | 27.151  | 396.472 |
| 2011 | 76.428      | 362.193        | 36.517  | 475.139 |
| 2012 | 100.059     | 389.293        | 44.811  | 534.163 |
| 2013 | 121.968     | 434.514        | 48.693  | 605.175 |
| 2014 | 183.304     | 460.803        | 80.124  | 724.231 |
| 2015 | 190.982     | 488.266        | 69.293  | 748.541 |
| 2016 | 194.229     | 596.138        | 60.338  | 850.704 |

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 07 Jun 2024

Em 2007, as receitas de transferências representavam 81% das receitas correntes, totalizando R\$ 246,252 milhões de um montante de R\$ 302,540 milhões. Já em 2016, esse percentual diminuiu para 70%, com as receitas de transferências totalizando R\$ 596,138 milhões de um total de R\$ 850.704 milhões.

Embora as receitas de origem tributária tenham aumentado sua participação nas receitas correntes ao longo desse período, as receitas provenientes de transferências ainda permanecem como a principal fonte dessa categoria econômica, representando em média 73% do total milhões (Palmas, 2017d)

Dito isso, é necessário analisar também a evolução das receitas tributárias próprias, provenientes de impostos, taxas e contribuição de melhorias. dentro dos impostos diretos, encontramos: IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) ISS (imposto sobre serviços de qualquer natureza) ITBI (imposto sobre a transmissão de bens imóveis inter vivos). (Brasil, 1988).

As taxas também fazem parte da receita tributária e conforme Lima (2007, p.73) podem caracterizar como provenientes do poder de polícia, quando sua cobrança consolida uma limitação de poder potestativo. Do outro lado estão as taxas de serviço, que podem ser de expediente ou serviço de coleta de lixo.

No caso de Palmas-TO, à exceção da taxa de regularização de edificações, que foi criada pela lei complementar municipal nº 287/2013, as demais taxas e outras espécies tributárias cobradas pelo poder público municipal estão previstos no código tributário

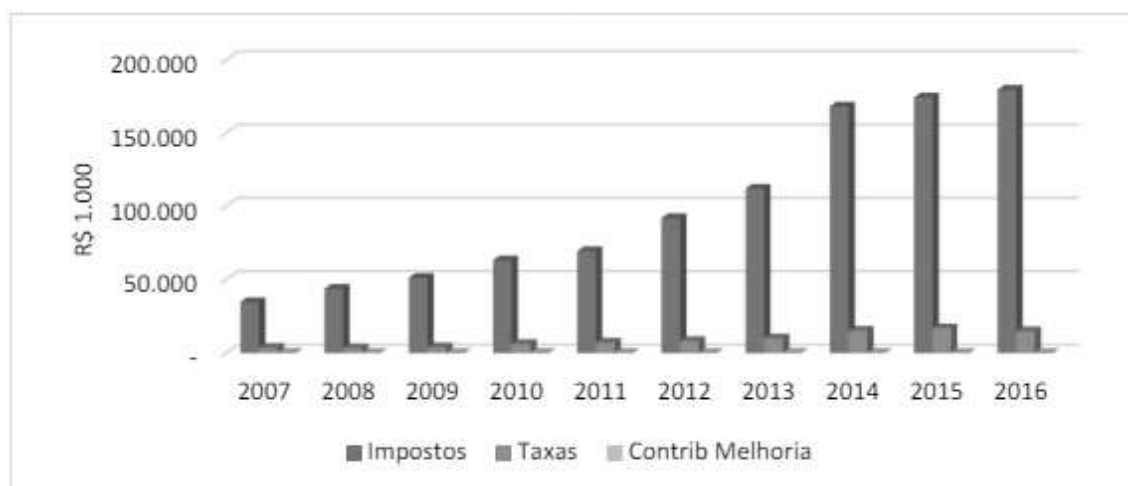
municipal, vigente pela lei complementar municipal nº 285/2013. (Palmas, 2013a; 2013b).

A contribuição de melhoria, conforme explicado anteriormente, é um tipo de tributo autônomo, claramente definido na Constituição Federal de 1988. Segundo Saraiva, Caruso, dos Santos e Del Nero, (1999) a contribuição de melhoria, consiste em um pagamento pecuniário imposto pelo Estado, exercendo seu poder de império, cujo evento de incidência ocorre com a realização de obra pública que valoriza os imóveis adjacentes.

Em Palmas, a única aplicação da Contribuição de Melhoria ocorreu durante as obras de drenagem, terraplanagem e pavimentação da ARSE 41, em 2003. Em 2007, a Administração Tributária revisou o lançamento devido a erros no cálculo do valor da obra a ser rateado. Ambos os lançamentos, o inicial de 2003 e o revisado de 2007, foram anulados pela justiça em resposta a contestações (Palmas, 2006)

Devido à anulação judicial que beneficiou muitos dos imóveis afetados pelas melhorias, a arrecadação do tributo foi mínima, limitando-se aos valores pagos pelos contribuintes que não contestaram judicialmente o tributo. Também por isso, não foram feitos novos lançamentos da contribuição de melhoria nos anos seguintes devido à complexidade na utilização deste tributo (Palmas, 2017e).

Figura 3 Receitas Tributárias 2007-2016



Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 10 Jun 2024.

As receitas tributárias do Município cresceram, nominalmente, 407,73% nos últimos 10 anos, passando de R\$ 38,254 milhões para R\$ 194,229 milhões. O maior crescimento nominal das receitas tributárias ocorreu em 2014, no valor de R\$ 61,336 milhões, em relação a 2013, ou 50,29% em relação ao ano anterior

Tabela 3 Receitas Tributárias 2007-2016 (R\$ 1.000,00)

| Ano  | Impostos | Taxas  | Contrib de Melhoria | Total   |
|------|----------|--------|---------------------|---------|
| 2007 | 34.605   | 3.619  | 30                  | 38.254  |
| 2008 | 43.768   | 3.317  | 6                   | 47.092  |
| 2009 | 51.210   | 3.921  | 1                   | 55.131  |
| 2010 | 63.074   | 6.189  | 16                  | 69.280  |
| 2011 | 69.305   | 7.123  | 0                   | 76.428  |
| 2012 | 91.862   | 8.196  | 0                   | 100.059 |
| 2013 | 111.930  | 10.036 | 2                   | 121.968 |
| 2014 | 168.053  | 15.244 | 7                   | 183.304 |
| 2015 | 174.096  | 16.886 | 0                   | 190.982 |
| 2016 | 179.400  | 14.829 | 0                   | 194.229 |

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 10 Jun 2024.

No que se refere às receitas tributárias, o IPTU registrou o maior aumento nominal percentual nas receitas tributárias, alcançando impressionantes 1.025,19%, equivalente a R\$ 40.746 milhões. Por outro lado, o ISS teve o maior aumento nominal absoluto, atingindo um crescimento de R\$ 67,077 milhões, representando um aumento de 323,78% sendo o tributo de maior representatividade para o município (Palmas, 2017f).

No caso do Imposto Predial Urbano é preciso considerar que seu valor é dado a partir do valor venal do imóvel, estabelecido através de avaliação em massa pela Planta de Valores Genéricos, portanto o aumento significativo e constante de valores venais explica também o aumento na arrecadação desse tributo (Palmas, 2017g).

Para o cálculo do ITBI a Lei Complementar nº 285 de 31 de outubro de 2013 alterou significativamente o cálculo do tributo, determinando apuração individual para cada transação ou por meio de uma pauta de valores, sendo que a Planta Genérica é apenas um dos instrumentos disponíveis para fixação da base de cálculo (Palmas, 2017h).

Art. 1º - Esta Lei Complementar institui o Código Tributário do Município de Palmas - TO. Art. 10 - A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Art. 11 - O valor venal do imóvel será apurado através da Planta de Valores Genéricos, a ser aprovada anualmente pela Câmara Municipal até o final de cada exercício, contendo:

- I - os critérios para avaliação dos terrenos e edificações;
  - II - os valores unitários do metro quadrado de terreno, de acordo com a localização;
  - III - os valores unitários do metro quadrado de edificação, segundo o tipo e o padrão desta;
  - IV - os fatores de correção e respectivos critérios de aplicação.
- Parágrafo único - Não sendo publicada a Planta de Valores Genéricos, os valores da Planta então vigente serão atualizados com base no mesmo índice anual definido para atualização monetária dos tributos municipais (Palmas 2013)

Nos últimos 10 anos, as receitas do ITBI no Município aumentaram significativamente, aumentando nominalmente 486%, de R\$ 2,428 milhões para R\$ 14,250 milhões, crescimento esse que superou consideravelmente o aumento das receitas totais no mesmo período, que foi de 196%., apesar de uma queda na arrecadação, desse tributo no ano de 2016.

Tabela 4 Receitas de Impostos 2007-2016 (R\$ 1.000,00)

| Ano  | IPTU   | IRRF   | ITBI   | ISS    | Total   |
|------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 2007 | 3.974  | 7.486  | 2.428  | 20.717 | 34.605  |
| 2008 | 4.401  | 7.914  | 4.245  | 27.208 | 43.768  |
| 2009 | 7.587  | 6.773  | 4.477  | 32.372 | 51.210  |
| 2010 | 10.066 | 9.066  | 5.570  | 38.372 | 63.074  |
| 2011 | 11.366 | 12.398 | 6.964  | 38.576 | 69.305  |
| 2012 | 20.939 | 14.332 | 9.606  | 46.985 | 91.862  |
| 2013 | 24.432 | 22.004 | 11.916 | 53.578 | 111.930 |
| 2014 | 49.108 | 27.160 | 13.900 | 77.885 | 168.053 |
| 2015 | 46.312 | 27.264 | 15.115 | 85.406 | 174.096 |
| 2016 | 44.720 | 32.637 | 14.250 | 87.793 | 179.400 |

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 10 Jun 2024.

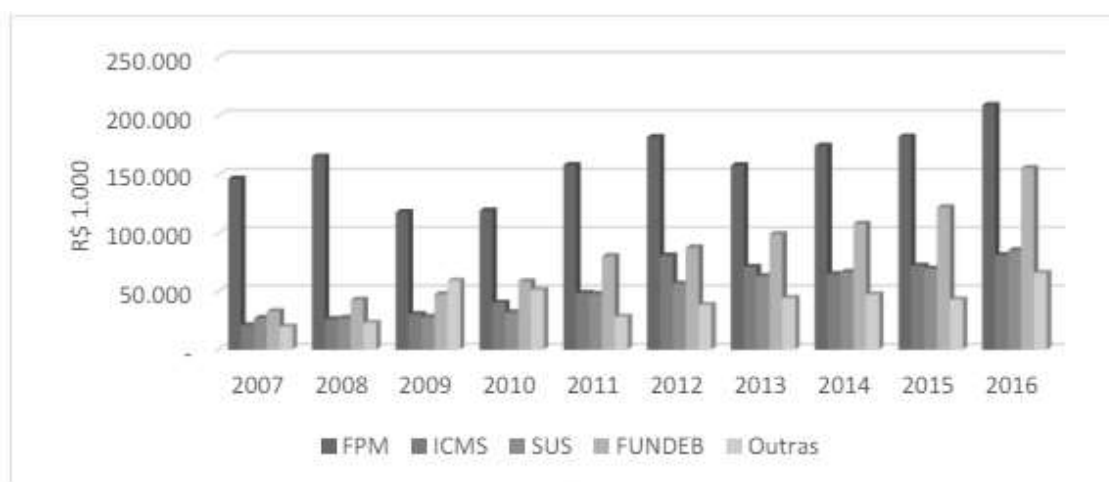
Em oposição às receitas correntes, as chamadas transferências correntes representam os fundos recebidos de outras entidades, sejam elas públicas ou privadas, destinados a cobrir despesas operacionais. Por outro lado, as outras receitas correntes incluem rendimentos de multas, recuperação de dívidas, indenizações e outras fontes de receita classificadas de forma específica (Brasil 2013, p. 24)

Entre as principais categorias de transferências correntes, destacam-se as intergovernamentais, provenientes de valores recebidos por meio de transferências entre diferentes esferas de governo, como: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Sistema Único de Saúde (SUS); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB); cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

(ICMS); cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). (Sabbag 2023)

As receitas de alienação de bens são geradas pela venda de bens móveis e imóveis, bem como pela alienação de direitos. As amortizações de empréstimos concedidos representam a devolução de valores anteriormente emprestados. As receitas de transferências de capital refletem os recursos recebidos de entidades públicas ou privadas, destinados à aquisição de bens. Por último, as outras receitas de capital abrangem categorias genéricas de receita não especificadas na legislação (Ataliba 2002, p.

Figura 4 Receitas de Transferências 2007-2016



Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 10 Jun 2024.

Os últimos 10 anos, as receitas de transferências destinadas ao Município registraram um crescimento nominal de 142%, passando de R\$ 246,252 milhões para R\$ 596,138 milhões, o que equivale a um aumento médio anual de R\$ 38,9 milhões, ou aproximadamente 11%.

O maior aumento nominal das receitas de transferências ocorreu em 2016, impulsionado pelos efeitos da Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016, conhecida como Lei da Repatriação, uma iniciativa do governo brasileiro para permitir que pessoas físicas e jurídicas residentes no Brasil regularizassem recursos não declarados mantidos no exterior, o que permitiu uma arrecadação de R\$ 107,871 milhões em relação a 2015 representando um crescimento de 22% (Palmas 2017j).

Tabela 5 Receitas de Transferências 2007-2016 (R\$ 1.000,00)

| Ano  | FPM     | ICMS   | SUS    | FUNDEB  | Outras | Total   |
|------|---------|--------|--------|---------|--------|---------|
| 2007 | 146.351 | 20.633 | 26.848 | 32.760  | 19.661 | 246.252 |
| 2008 | 165.239 | 26.006 | 26.917 | 42.626  | 22.794 | 283.582 |
| 2009 | 117.573 | 30.190 | 27.954 | 47.375  | 58.903 | 281.995 |
| 2010 | 119.014 | 40.027 | 31.698 | 58.290  | 51.012 | 300.042 |
| 2011 | 157.980 | 48.311 | 47.709 | 80.005  | 28.189 | 362.193 |
| 2012 | 182.089 | 80.414 | 56.297 | 87.343  | 38.088 | 444.231 |
| 2013 | 157.687 | 70.967 | 62.921 | 98.764  | 44.175 | 434.514 |
| 2014 | 174.432 | 64.717 | 66.509 | 107.872 | 47.274 | 460.803 |
| 2015 | 182.305 | 71.757 | 69.486 | 121.816 | 42.901 | 488.266 |
| 2016 | 209.369 | 80.761 | 84.979 | 155.405 | 65.623 | 596.138 |

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 10 Jun 2024.

As receitas de transferências apresentaram crescimento nominal negativo em 2009 em relação a 2008, e também em 2013 em relação a 2012, demonstrando que a evolução dessas receitas não segue uma trajetória linear. Segundo o próprio município esses resultados negativos devem-se à queda no repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no respectivo exercício (Palmas 2017k)

Destaca-se que a receita de transferências correntes de maior representatividade para o Município é o FPM, que arrecadou R\$ 209,269 milhões em 2016, correspondendo a 35% das receitas de transferências correntes. O FPM é a principal espécie dentro das receitas de origem de transferências correntes, tendo representação média de 43% do total arrecadado.

Embora o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) seja a principal fonte de receita por transferência corrente para o Município, representando quase a metade do total das receitas correntes, foi a que registrou o menor crescimento percentual nos últimos 10 anos. Entre 2007 e 2016, o FPM passou de R\$ 146,351 milhões para R\$ 209,369 milhões, um aumento nominal de apenas 43%, equivalente a uma média anual de 4%.

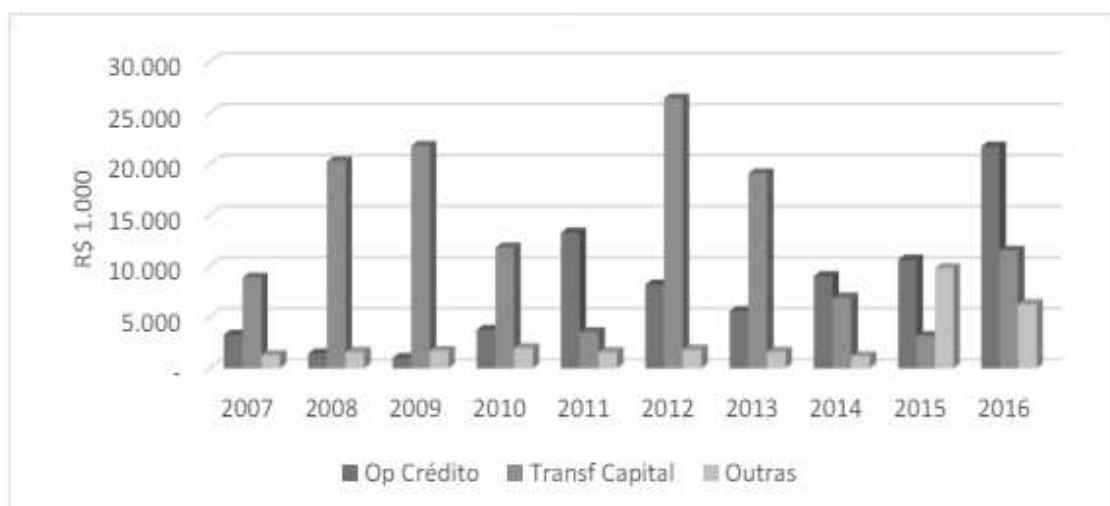
Por outro lado, a receita de transferência corrente que mais se destacou em termos de evolução nos últimos 10 anos foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Este fundo aumentou de R\$ 32,760 milhões em 2007 para R\$ 155,405 milhões em 2016, registrando um crescimento nominal de R\$ 122,645 milhões, ou 374%.

As Receitas de Capital geralmente se destinam a investimentos de capital e têm origem na constituição de dívidas resultantes de operações de crédito, alienação de bens,

amortização de empréstimos concedidos, transferências de capital e outras fontes de receita de capital. As receitas provenientes de operações de crédito surgem da criação de dívidas, como empréstimos e financiamentos.

As receitas de alienação de bens são geradas pela venda de bens móveis e imóveis, bem como pela alienação de direitos. As amortizações de empréstimos concedidos representam a devolução de valores anteriormente emprestados. As receitas de transferências de capital refletem os recursos recebidos de entidades públicas ou privadas, destinados à aquisição de bens. Por último, as outras receitas de capital abrangem categorias genéricas de receita não especificadas na legislação.

Figura 5 Receitas de Capital 2007-2016



Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 11 Jun 2024.

As receitas de capital experimentaram um aumento médio anual de 22% durante a última década. No entanto, esta categoria econômica tende a exibir um comportamento bastante irregular. As receitas provenientes de operações de crédito (financiamentos) e transferências de capital (convênios), que são as principais fontes de receitas de capital, não revelam uma singularidade clara, apresentando variações tanto positivas quanto negativas ao longo dos últimos 10 anos.

Isso se deve à sua dependência das aprovações técnicas dos órgãos concedentes e das disponibilidades orçamentárias externas. Uma explicação plausível para o

crescimento moderado das receitas de capital reside nos ingressos provenientes das operações de crédito e transferências de capital, que estão altamente sujeitos a fatores externos, ainda que representem mais de 80% do total arrecadado (Palmas 2017l).

Tabela 6 Receitas de Capital 2007-2016 (R\$ 1.000,00)

| Ano  | Operações de Créditos | Transferências de Capital | Outras Rec de Capital | Total  |
|------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|--------|
| 2007 | 3.265                 | 8.858                     | 1.293                 | 13.416 |
| 2008 | 1.419                 | 20.236                    | 1.601                 | 23.256 |
| 2009 | 994                   | 21.762                    | 1.713                 | 24.470 |
| 2010 | 3.753                 | 11.813                    | 1.972                 | 17.538 |
| 2011 | 13.268                | 3.520                     | 1.594                 | 18.382 |
| 2012 | 8.168                 | 26.415                    | 1.818                 | 36.402 |
| 2013 | 5.584                 | 19.080                    | 1.606                 | 26.270 |
| 2014 | 9.003                 | 6.914                     | 1.181                 | 17.098 |
| 2015 | 10.613                | 3.163                     | 9.795                 | 23.570 |
| 2016 | 21.715                | 11.506                    | 6.275                 | 39.497 |

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 11 Jun 2024.

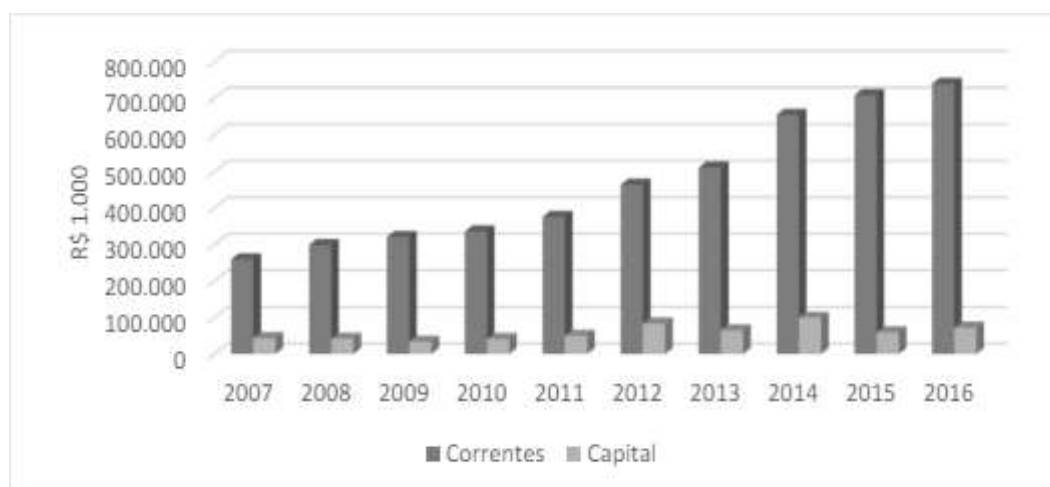
As operações de crédito provenientes de financiamentos e empréstimos registraram ganhos nominais significativos em alguns anos, como em 2010 em comparação com 2009, com um aumento de 278%, mas também sofreram perdas substanciais em outros períodos, como uma queda de -57% entre 2008 e 2007, entretanto no decorrer de uma década o volume desse gasto público chegou ser sete vezes maior.

As transferências de capital seguiram um padrão comparável ao das operações de crédito. No triênio de 2013 a 2015, essas receitas apresentaram uma média de perdas de -49%, enquanto em 2016 o resultado mostrou um saldo positivo de 264%, ainda que tenha fechado a década com crescimento de aproximadamente trinta por cento.

Embora relativamente pequenas em relação as receitas correntes, chama a atenção o aumento considerável das receitas de capital nas contas públicas do município de Palmas nos últimos dez anos, especialmente considerando sua eventual conversão em despesa pública a médio e longo prazo.

Já sobre as despesas públicas, essas podem ser divididas em duas categorias. As chamadas despesas correntes, que se referem-se aos gastos destinados a cobrir os custos dos serviços públicos e as despesas de capital ou aquelas direcionadas para investimentos em ativos de longo prazo.

Figura 6 Despesas Totais 2007-2016



Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 13 Jun 2024

Durante os últimos 10 anos, as despesas totais do município de Palmas aumentaram em 168%, passando de R\$ 303,254 milhões para R\$ 811,505 milhões ou um aumento de mais 200 por cento puxado principalmente pelas despesas correntes, que representam, em média, 88% das receitas totais, tornando-se a principal fonte de despesas do município

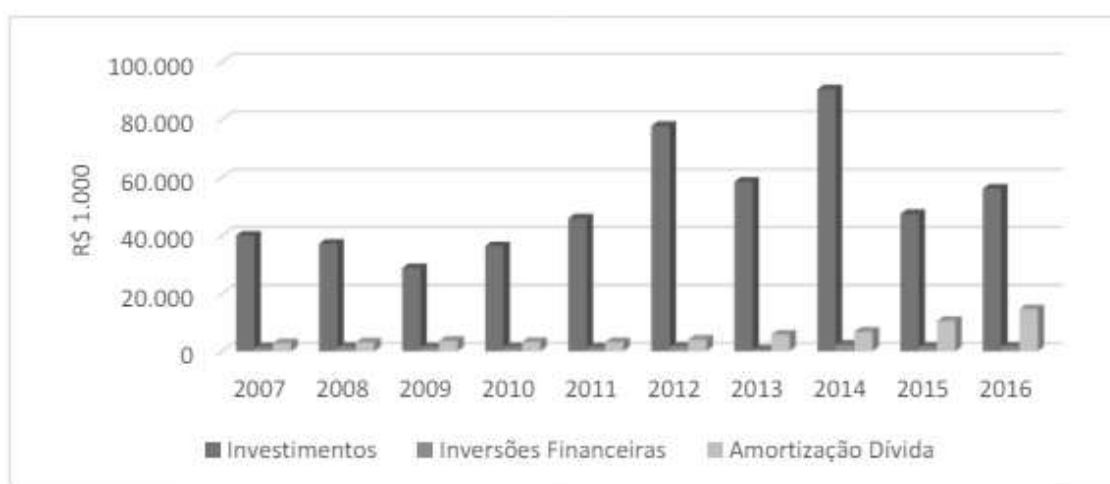
Tabela 7 Despesas Totais 2007-2016 (R\$ 1.000,00)

| Ano  | Despesas Correntes | Despesas de Capital | Total   |
|------|--------------------|---------------------|---------|
| 2007 | 259.319            | 43.935              | 303.254 |
| 2008 | 298.949            | 41.677              | 340.626 |
| 2009 | 320.633            | 33.598              | 354.230 |
| 2010 | 336.206            | 40.853              | 377.059 |
| 2011 | 376.042            | 50.264              | 426.306 |
| 2012 | 463.858            | 83.508              | 547.366 |
| 2013 | 510.059            | 64.826              | 574.885 |
| 2014 | 654.510            | 99.462              | 753.972 |
| 2015 | 708.764            | 59.405              | 768.169 |
| 2016 | 739.281            | 72.224              | 811.505 |

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 13 Jun 2024.

As despesas de capital podem ser realizadas para investimentos, que representam despesas necessárias ao planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, incluindo-se as aquisições de imóveis considerados necessários à execução de tais obras; inversões financeiras ou operações reporta-se ao pagamento do principal da dívida pública, que importem a troca de dinheiro por bens e por fim, amortização de dívida, que reporta-se ao pagamento do principal da dívida pública (Brasil 2012, p.86).

Figura 7 Despesas de Capital 2007-2016



Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 13 Jun 2024).

Durante a última década, o investimento médio do município foi de R\$ 51,8 milhões, no entanto, esse valor é considerado modesto, especialmente quando observamos o crescimento anual médio de apenas R\$ 1,8 milhões, ou 10%. Somente o ano de 2014, registrou-se o pico de investimentos, atingindo R\$ 90,490 milhões, o que correspondeu a 91% do total de despesas de capital naquele ano.

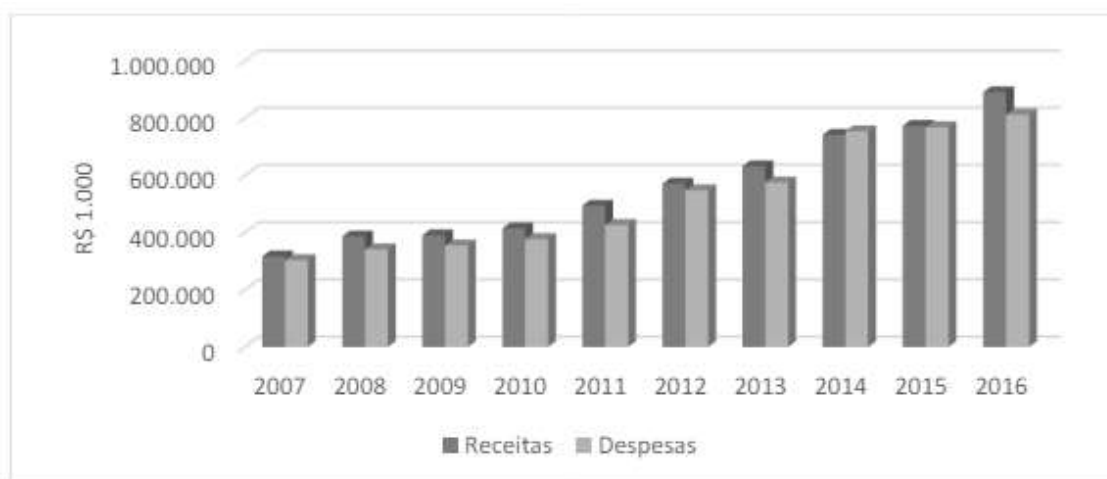
Tabela 8 Despesas de Capital 2007-2016 (R\$ 1.000,00)

| Ano  | Investimentos | Inversões Financeiras | Amortização de Dívida | Total  |
|------|---------------|-----------------------|-----------------------|--------|
| 2007 | 39.863        | 1.324                 | 2.749                 | 43.935 |
| 2008 | 37.123        | 1.499                 | 3.056                 | 41.677 |
| 2009 | 28.686        | 1.354                 | 3.558                 | 33.598 |
| 2010 | 36.306        | 1.359                 | 3.188                 | 40.853 |
| 2011 | 45.848        | 1.272                 | 3.144                 | 50.264 |
| 2012 | 77.866        | 1.618                 | 4.024                 | 83.508 |
| 2013 | 58.511        | 572                   | 5.743                 | 64.826 |
| 2014 | 90.490        | 2.232                 | 6.741                 | 99.462 |
| 2015 | 47.410        | 1.548                 | 10.447                | 59.405 |
| 2016 | 56.140        | 1.568                 | 14.516                | 72.224 |

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 13 Jun 2024

As amortizações da dívida apresentaram um aumento significativo, passando de R\$ 2,749 milhões em 2007 para R\$ 14,516 milhões em 2016 o que resultou em sua participação no total de despesas de capital aumentando de 6% em 2007 para 20% em 2016. Já as inversões financeiras que embora tenham aumentado nominalmente em cerca de 15 por cento, diminuíram sua participação nas despesas totais e agora representam apenas dois por cento do montante final.

Figura 8 Equilíbrio Fiscal - Receitas Totais x Despesas Totais 2007-2016



Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – Secretaria do Tesouro Nacional> Acesso 13 Jun 2024

Concluindo nossa análise das receitas públicas de Palmas-TO entre 2007 e 2016, fica evidente um crescimento ao longo desses anos. Durante essa década, as receitas totais aumentaram quase 200%, alcançando quase 900 milhões de reais em 2016, o que é um indicativo forte do potencial econômico da nossa capital.

As receitas correntes foram a maior fonte de financiamento para as atividades municipais, representando em média 96% do total arrecadado. Esse segmento inclui tributos, contribuições sociais, receitas de serviços e transferências. Houve um crescimento anual médio de 12% nessas receitas, com as transferências sendo uma parte significativa, representando em média 73% do total.

As receitas tributárias também tiveram um aumento notável, mais de 400% ao longo do período, graças a mudanças na legislação e a um maior esforço na arrecadação de impostos como IPTU, ISS e ITBI. Em relação às transferências, evidenciou-se um aumento de mais de 140% ao longo do período, especialmente de fundos como o FPM e o FUNDEB, que são essenciais para os recursos municipais.

Por outro lado, também é fundamental destacar o crescimento das receitas de capital, que financiam investimentos em infraestrutura e projetos de desenvolvimento, também mostraram um crescimento anual médio de 22% e consequentemente das despesas de capital, as quais ainda que de forma não linear cresceram mais de 64% em dez anos

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua concepção, essa pesquisa teve o objetivo central a verificação da autonomia financeira do município de Palmas Tocantins a partir da análise de suas receitas tributárias e de capital. Para responder a esse questionamento foram coletados gráficos de quantificação dos valores arrecadados pelo poder público municipal entre os anos de 2007 e 2016.

O texto abordou de maneira abrangente e detalhada o tema dos tributos sob a perspectiva jurídica no Brasil, definindo tributos como prestações exigidas pelo Estado conforme o Código Tributário Nacional. Além disso, foram evidenciadas as diversas categorias de receitas públicas, ressaltando sua importância dentro dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) para a sustentabilidade financeira das administrações municipais.

A análise das diversas espécies tributárias, como impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições, reflete a complexidade e a variedade do sistema tributário brasileiro. Ressaltando também a importância dos princípios constitucionais que regem a tributação, como o da legalidade e o do não confisco, garantindo a justiça fiscal e limitando o poder do Estado na instituição de tributos.

Nos gráficos analisados, consta-se que ainda que a capital do Tocantins possua um equilíbrio fiscal com base nos comparativos das receitas totais em contraste com as despesas totais entre os anos 2007 e 2016, ainda não há uma autonomia financeira do município, considerando que mais de 70 por cento das receitas correntes identificadas são provenientes de transferências e repasses externos.

Ainda assim é fundamental destacar o crescimento da arrecadação própria do município de Palmas nos últimos anos e a consequente diminuição do grau de dependência de recursos externos sobre as contas públicas municipais, apesar do crescimento concomitante das despesas públicas e aumento das receitas de capital, as quais também poderão converter-se em dívidas no decorrer do tempo.

Por fim, vale mencionar que esta análise não encerra a discussão proposta, especialmente porque encontra-se limitada pelo intervalo temporal delimitado para análise de dados e informações, por isso torna-se imprescindível acompanhar a evolução das receitas públicas municipais e atualizar os atuais diagnósticos.

## REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p.107 Disponível em: <https://doceru.com/>. Acesso em: 18 nov. 2023

ANDREUCCI, Antônio Ricardo. **Legislação Penal Especial**, 7ª edição – São Paulo. Editora Saraiva, 2010.

ANTERO, Rafael Cavalleiro. **Lei de repatriação de recursos e seus aspectos obscuros-**  
Campo Grande, 2017. Disponível em:  
<https://repositorio.pgsscogna.com.br/bitstream/123456789/13838/1/RAFAEL%20CAVALHEIRO%20ANTERO.pdf>

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**, Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BRASIL, **CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988** (online). Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries Históricas IPCA**.  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultseriesHist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm). Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL, Lei nº 5172 de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. (online). Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172Compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm). Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional, **Prefeituras, Contas Anuais**.  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais). Acesso em 07 de junho de 2024

BRASIL, Secretária do Tesouro Nacional: **Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)**. (online) Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça **ITBI e IPTU: o STJ e os impostos municipais que incidem sobre imóveis**. (online). Brasília, 16 out. 2022. Seção, p. 1-3. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/16102022-ITBI-e-IPTU-o-STJ-e-os-impostos-municipais-que-incidem-sobre-imoveis--parte-1-.aspx>. Acesso em: 28 nov. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Receita Patrimonial**. Brasília 2023 <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita-patrimonial>

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Tesouro Transparente, 2013. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2013/26>. Acesso em: 31 jun. 2024.

BRASIL. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. 5. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 18. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007. 1-305 p. ISBN 9788502060982. Disponível em: [https://doceru.com/file:///C:/Users/55639/Downloads/Curso%20de%20Direito%20Tributa%CC%81rio%20-%20Paulo%20de%20Barros%20Carvalho%20\(1\).pdf](https://doceru.com/file:///C:/Users/55639/Downloads/Curso%20de%20Direito%20Tributa%CC%81rio%20-%20Paulo%20de%20Barros%20Carvalho%20(1).pdf). Acesso em: 22 nov. 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Hipótese de incidência Tributária**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002. p.130 p.

LIMA, Alcides Saldanha. **As Receitas Públicas Tributárias**. Recife: ESMAFE, 2007  
file:///C:/Users/Edmara/Downloads/169-Texto%20do%20artigo-405-1-10-20190909.pdf

MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: ATLAS, 2018. 511 p. Disponível em: <https://doceru.com/doc/5sxesxc>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2019. 1189 p. 283 ISBN 9788553605668. Disponível em: <https://doceru.com/show/?q=alexandre+mazza>. Acesso em: 30 nov. 2023.

MENDES, Marcos. Fundo de Participação dos Estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. **Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado**, n. 96, jun. 2011, p. 1-28 (online) disponível: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-96-fundo-de-participacao-dos-estados-sugestao-de-novos-criterios-de-partilha-que-atendam-determinacao-do-stf/view>. Acesso em: 20 nov. 2023

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério; COSIO, Fernando. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal** n. 40, abril de 2008, Brasília p. 1-111 Disponível em: O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) ([senado.leg.br](http://senado.leg.br))

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Receitas Públicas 2007-2016 (Anexo 85)**. Palmas, 12 maio 2017a. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Receitas Correntes 2007-2016 (Anexo 86).** Palmas, 12 maio 2017b. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Receitas Tributárias 2007-2016 (Anexo 87).** Palmas, 12 maio 2017c. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Receitas Transferências 2007-2016 (Anexo 88).** Palmas, 12 maio 2017d. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Receitas de Capital 2007-2016 (Anexo 89).** Palmas, 12 maio 2017e. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Despesas Públicas 2007-2016 (Anexo 90).** Palmas, 12 maio 2017f. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Receitas Correntes 2007-2016 (Anexo 91).** Palmas, 12 maio 2017g. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Despesas de Capital 2007-2016 (Anexo 92).** Palmas, 12 maio 2017h. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Equilíbrio Fiscal 2007-2016 (Anexo 93).** Palmas, 12 maio 2017i. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: IPTU 2007-2016 (Anexo 100).** Palmas, 12 maio 2017j. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: ITBI 2007-2016 (Anexo 101).** Palmas, 12 maio 2017k. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: ISS 2007-2016 (Anexo 102).** Palmas, 12 maio 2017l. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Contribuição de Melhoria 2007-2016 (Anexo 104).** Palmas, 12 maio 2017m. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf> acesso em: 23/06/2023.

PALMAS, Lei Complementar n. 285 de 31 de outubro de 2013a. **Institui o novo Código Tributário do Município de Palmas - TO e adota outras providências.** (online). Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261379> Acesso em: 4 dez. 2023.

PALMAS, Lei Complementar n. 287 de 28 de novembro de 2013b. **Autoriza o Poder Executivo regularizar edificações concluídas ou parcialmente concluídas, e adota outras providências.** (online). Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=262315#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20regularizar,conclu%C3%ADdas%2C%20e%20adota%20outras%20provid%C3%AAs%20Ancias>. Acesso em: 4 dez. 2023.

PALMAS, **Lei Orgânica Municipal** de Abril de 1990 (online). Disponível em: <https://professorjuniorgio.com.br/portal/wp-content/uploads/2019/06/Lei-Organica-do-Municipio-de-Palmas-Atualizada-2016.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023

PALMAS, **Plano de Trabalho. Revisão do Plano de Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (Lei nº 155/2007).** 2016. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/4a95f63fac7b449e8ac80730759cae>

PALMAS. Secretaria de Finanças. **Edital de Notificação - Contribuição de Melhoria da ARSE 41**. Palmas, 03 de agosto 2006. Disponível em <https://www.palmas.to.gov.br/media/doc/35.pdf> disponível>. Acesso em: 16 de julho de 2024.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. atual. São Paulo: Saraiva,

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda. Coordenação da Administração Financeira. Contadoria Geral do Estado. **Relatório Anual de Contabilidade**. São Paulo, 2006. <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Webservice/Conceitos%20de%20receitas%20LC%20131.pdf>

SARAIVA, Luciana de Andrade; CARUSO, Aline Ferreira; SANTOS, Maurinho Luiz dos; DEL NERO, Patrícia Aurélia. **Contribuição de melhoria: o desuso de um tributo justo para os municípios**. Brasília, 1999 <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/489/r142-20.PDF?sequence=4&isAllowed=y>

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. 451 p. 185.