

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

THAYNARA CARLA DE SOUZA CAVALCANTE

**CAPACIDADE FINANCEIRA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS: A
RELAÇÃO ENTRE A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E A DEPENDÊNCIA DO FPM**

MACEIÓ
2024

THAYNARA CARLA DE SOUZA CAVALCANTE

**CAPACIDADE FINANCEIRA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS: A
RELAÇÃO ENTRE A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E A DEPENDÊNCIA DO FPM**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Cavalcante de Lima Neto

Coorientador: Me. Alcides Jerônimo de Almeida Tenório Júnior

MACEIÓ
2024

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Girlaine da Silva Santos – CRB-4 – 1127

C376c Cavalcante, Thaynara Carla de Souza.
Capacidade financeira e fiscal dos municípios alagoanos: a relação entre a arrecadação tributária e a dependência do FPM / Thaynara Carla de Souza Cavalcante. – 2024.
67 f.: il.

Orientador: Manoel Cavalcante de Lima Neto.
Coorientador: Alcides Jerônimo de Almeida Tenório Júnior
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito.) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas, Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 60- 64.
Anexo: f. 65-67

1. Tributos municipais - Alagoas. 2. Fundo de Participação do Município - Alagoas. 3. Finanças públicas - Alagoas. 4. Federalismo - Relações fiscais. 5. Desenvolvimento econômico- Alagoas. I. Título.

CDU: 342.99: 351.713(813.5)

Folha de Aprovação

THAYNARA CARLA DE SOUZA CAVALCANTE

Capacidade financeira e fiscal dos Municípios Alagoanos: A relação entre a arrecadação tributária e a dependência do FPM

Trabalho de conclusão de curso submetido ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, aprovada em 11 de Março de 2024.

MANOEL
CAVALCANTE DE
LIMA NETO:65524

Assinado de forma digital
por MANOEL
CAVALCANTE DE LIMA
NETO:65524
Dados: 2024.03.18
13:22:02 -03'00'

Prof. Dr. Manoel Cavalcante de Lima Neto (orientador)

Banca examinadora:

Helder Lima

Assinado de forma digital por Helder Lima
DN: cn=Helder Lima, o, ou,
email=helder@helderlima.adv.br, c=BR
Dados: 2024.03.18 09:00:54 -03'00'
Versão do Adobe Acrobat Reader:
2023.003.20284

Prof. Dr. Helder Gonçalves Lima (Universidade Federal de Alagoas)

PEDRO BECKER CALHEIROS
CORREIA DE MELO

Assinado de forma digital por PEDRO
BECKER CALHEIROS CORREIA DE MELO
Dados: 2024.03.15 08:53:36 -03'00'

Mestrando Pedro Becker Calheiros Correia de Melo (Universidade Federal de Alagoas)

AGRADECIMENTOS

De início, quero começar agradecendo a Deus por nunca ter deixando faltar nada nem a mim nem a minha família. Somente Deus é capaz de entender tudo que precisamos e podemos ter, pois a vontade Dele é soberana. Então, se estou finalizando esse curso, é porque Deus me permitiu sonhar e realizá-lo do início ao fim, sempre com os esforços necessários para trazer orgulho aos meus pais, ao meu irmão e aos meus avós (*in memoriam*), motivos maiores da minha existência.

Em especial, quero individualizar os agradecimentos a cada um que fez/faz parte da minha caminhada.

À minha mãe, meu amparo e proteção que não encontro em mais ninguém, fonte dos meus valores e educação, dedicados de uma vida (quase que inteira) aos filhos. Ela que me fortalece diariamente e é também a minha alma gêmea, minha melhor amiga.

Ao meu pai, toda a minha admiração e amor por ser tão batalhador e honesto diante de todas as dificuldades que encontrou na vida, mas soube usar como força para encará-la do jeito que ela é. Espero ter um dia o tamanho da determinação que possuí, serei sua eterna fã.

Ao meu irmão, que nunca deixou faltar cuidado e carinho em todo o meu crescimento, sempre esteve presente e sempre me protegeu com todo o amor de um irmão mais velho. Obrigada por tudo, sempre será o meu parceiro na vida.

Aos meus avós, tão queridos e com corações tão humildes, verdadeiros anjos do Senhor aqui na terra. A saudade é imensa e a lembrança dos dois é sentida quase que diariamente, mas sei que, em breve, irei reencontrá-los.

Ao meu querido namorado, sem você a dedicação não seria a mesma, pode ter certeza. A força e o incentivo diário são algumas das suas grandes qualidades, além do apoio e amor incondicional, mesmo que diante das rotinas incansáveis de estudo. Nossa parceria é para toda a vida.

RESUMO

A discussão deste trabalho é realizada em torno de uma análise da ótica do direito aliado à economia em relação aos aspectos financeiros que envolvem a administração municipal alagoana no federalismo constitucional. A dificuldade na equiparação na obtenção de recursos para todos os entes federados é evidente para todos os que compõem o pacto federativo, mas, ainda mais em relação aos contextos menores, especialmente quanto aos municípios. Nesse sentido, o trabalho busca - através dos métodos científicos de revisão bibliográfica e análise de dados de pesquisas quantitativas, obtidos pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - verificar a aplicação do federalismo constitucional, especialmente no aspecto local, e quais os fatores que podem influenciar de forma positiva e negativa nessa abordagem, seja em relação ao papel do gestor ou até mesmo da própria operacionalização da arrecadação tributária de competência municipal, além de demonstrar a importância do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) na totalidade destes recursos. Ainda, envolve uma discussão sobre a aplicação real dos recursos em direitos fundamentais para a população local, por meio de uma análise fincada na Constituição Federal de 1988. Por fim, o trabalho é concentrado na verificação de dados para observar a relação entre os tributos, o FPM, o crescimento populacional e o desempenho econômico dos municípios alagoanos.

Palavras-chave: Federalismo; municípios; tributos; fundo de participação dos municípios; crescimento populacional; desempenho econômico.

ABSTRACT

The discussion of this work is carried out around an analysis from the perspective of law combined with economics in relation to the financial aspects that involve the municipal administration of Alagoas in constitutional federalism. The difficulty in equalizing resources for all federated entities is evident for all those who make up the federative pact, but even more so in relation to smaller contexts, especially municipalities. In this sense, the work seeks – through scientific methods of bibliographical review and analysis of quantitative research data, obtained by the Accounting and Tax Information System and the Brazilian Institute of Geography and Statistics – verify the application of constitutional federalism, especially in the local aspect, and what factors can positively or negatively influence this approach, whether in relation to the role of the manager or even the operationalization of municipal tax collection, in addition to demonstrating the importance of the Municipal Participation Fund (FPM) in the totality of these resources. Furthermore, it involves a discussion about the real application of resources in fundamental rights for the local population, through an analysis based on the Federal Constitution of 1988. Finally, the work is concentrated on verifying data to observe the relationship between taxes, the FPM, population growth and the economic performance of municipalities in Alagoas.

Keywords: Federalism; counties; taxes; municipal participation fund; population growth. economic performance.

SUMÁRIO

1	O FEDERALISMO E A PERSPECTIVA FISCAL	7
1.1	Aspectos iniciais do federalismo	7
1.2	Federalismo fiscal.....	8
1.3	O federalismo e arrecadação tributária.....	11
1.4	O federalismo e o fundo de participação dos municípios	12
1.5	O federalismo: relação entre os tributos e o FPM	12
2	O PAPEL DO GESTOR NAS FINANÇAS PÚBLICAS	16
2.1	Origem dos recursos para a gestão pública	19
2.2	A destinação e a responsabilidade do gestor sob a égide da legislação brasileira..	20
2.3	Formas de controle sobre os gastos nos recursos advindos de transferências intergovernamentais e dos tributos de competência municipal.....	24
3	ANÁLISE DOS TRIBUTOS MUNICIPAIS E DO FPM DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS	31
4	MUNICÍPIOS ALAGOANOS E O DESENVOLVIMENTO.....	41
4.1	Destaques com maior desenvolvimento econômico.....	42
4.2	Destaques com menor desenvolvimento econômico.....	49
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	53
5.1	Considerações sobre os resultados encontrados.....	53
5.2	Discussão à luz dos normativos vigentes e estudos atuais	56
6	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	60
	ANEXO I.....	65

1 O FEDERALISMO E A PERSPECTIVA FISCAL

1.1 Aspectos iniciais do federalismo

Federalismo é um sistema político em que o Estado é subdividido em partes, nomeadas como entes federados, as quais possuem um nível de autonomia do qual decorre responsabilidades e benefícios (Flores, 2002).

Nesse sentido, a Carta Cidadã buscou a descentralização para beneficiar os participantes de tal pacto com o manejo dos próprios recursos. Assim, o conceito expresso pelo federalismo permite ao ente o planejamento para execução de assuntos de interesse local, por meio da descentralização das diversas funções, como a administrativa, a política, a financeira, proposta pela Constituição Federal, observando as particularidades das suas respectivas circunscrições. Isso resulta numa maior eficácia social, uma vez que a visualização das problemáticas e as soluções ocorrem a nível micro, identificando detalhadamente as situações específicas (Brasil, 1988).

De acordo com Amorim Neto e Simonassi (2013), o benefício advindo da descentralização seria uma maior aproximação entre o governo e a população em termos de provimento das necessidades locais, favorecendo alocações mais eficientes.

Esse foi o sentido estabelecido pela Constituição Federal (Brasil, 1988) ao prever em seu texto as descentralizações em diferentes ordens, em busca de uma visão mais objetiva quanto ao povo em vários contextos, como o econômico e o social. Uma vez que, por exemplo, a atuação do Presidente da República sobre um município, representante do Poder Executivo da União, é bem mais distante que a de um prefeito, representante do Poder Executivo do Município que, dada a sua maior proximidade com a realidade local, tem mais possibilidade de entender as particularidades do meio onde trabalha diretamente.

A autonomia que, por sua vez, é transferida aos entes deriva da repartição de competências exclusivas, comuns, privativas e concorrentes, em que a União geralmente representa os interesses gerais, os Estados-Membros o interesse regional, aos municípios o interesse local e, por fim, ao Distrito Federal que aglutina os interesses regional e local.

Apesar de dada a autonomia, a função da União de estabelecer normas gerais evidencia a necessidade de uma uniformidade no território nacional, buscando não ferir a individualidade de cada ente, mas direcionar a atuação ao benefício da coletividade sem que haja conflito entre as esferas federais, estaduais e municipais (Conti, 2001).

Dessa forma, a organização em pacto federativo, instituída pelo federalismo, traz benefícios à população e tem como pressuposto a eficiência da administração pública na oferta das políticas públicas sociais. Essa seria uma das grandes vantagens do Estado Federal: a

descentralização com o fito de desempenhar um papel mais ativo e atento às principais necessidades.

Também é importante ressaltar que a Constituição, a qual distribui a competência político-administrativa, deve determinar a arrecadação tributária das unidades federativas, ou seja, demonstrar quais tributos são vinculados a cada um desses sujeitos, uma vez que para a realização das competências citadas faz-se necessária a devida alocação de recursos.

Muitos autores consideram que o foco do federalismo está na distribuição equânime dentro dos sistemas econômicos. Conforme denota Affonso (2003), quando afirma que a visão principal do federalismo estaria voltada ao conteúdo fiscal, objeto de discussão do presente trabalho. Isto se perfaz devido à necessidade da existência dos recursos para o aparecimento, propriamente dito, das autonomias designadas pela Constituição, visto que os tópicos políticos, administrativos, financeiros e orçamentários dependem diretamente disso.

Neste íterim, como afirma Conti (2001), as diversas esferas governamentais presentes em uma Federação permitem melhor captar as preferências dos residentes no respectivo território, ou seja, a intervenção das esferas nos aspectos locais define o papel do federalismo do Brasil, qual seja o de voltar-se às demandas públicas de forma efetiva.

1.2 Federalismo fiscal

De início, vale considerar que a atuação do Estado se dá através da provisão de bens e serviços públicos para atender às demandas sociais, visíveis principalmente na Constituição Federal (Brasil, 1988), que tratam, respectivamente, dos direitos individuais e dos direitos sociais.

Uma das espécies do gênero Federalismo é denominada de Federalismo Fiscal, o qual diz respeito apenas às relações fiscais (receitas, despesas), as quais serão detalhadas mais adiante, estabelecidas entre os entes públicos de diferentes níveis de governo que compõem o sistema federal.

Nesse sentido, para que os direitos dos cidadãos sejam materializados, há a necessidade da alocação de recursos. É nesse ponto que entra o federalismo fiscal, sendo a distribuição de competências tributárias constitucionais entre os entes federativos um fator preponderante para que os direitos supracitados sejam atendidos, por intermédio do esforço estatal.

É importante evidenciar as receitas de ordem tributária, uma vez que a Constituição estabeleceu um sistema misto de partilha de competência e de partilha do produto de arrecadação. No primeiro mecanismo, o poder de criar tributos é repartido entre

os vários entes políticos. Dessa forma, cada um apresenta competência para impor obrigações tributárias, desde que dentro da esfera que lhe é assinalada.

A competência abarca um amplo poder político quanto às decisões sobre a própria criação do tributo, além de sua amplitude de incidência. Já o segundo mecanismo, o qual se trata da partilha do produto de arrecadação, se traduz na distribuição do produto arrecadado entre outros entes políticos. Neste sentido, conforme Luciano Amaro (2010), as decisões sobre o nível de incidência dependem do ente político titular da competência; mas a arrecadação resultante das leis que ele editar não lhe pertence integralmente, pois é partilhada”.

É importante ressaltar, ainda, que a participação dos municípios na configuração de ente federativo surgiu junto à Constituição Brasileira (Brasil, 1988). Essa inserção possibilitou a descentralização e autonomia necessárias ao engajamento com as políticas públicas locais.

Então surge o papel do Município – por intermédio da política fiscal – figurando em três principais direções: a) distributiva, buscando a equiparação das rendas para diminuição da desigualdade em sociedade, atingindo também, portanto, os entes federativos; b) alocativa, com o uso e fornecimento adequado dos bens públicos; e, por fim, c) estabilizadora, com a política econômica voltada ao aumento de empregos, à estabilidade dos preços e a busca por uma taxa pertinente ao crescimento econômico (Giambiagi; Além, 2000).

Assim, o principal sentido da lógica federalista é buscar o nível máximo de eficiência, ao verificar a melhor distribuição de competências e de responsabilidades entre os respectivos entes. Isso porque essa é a função do pacto, a de fortalecer a participação e a autonomia da União, Estados, Distrito Federal e municípios, com as particularidades e dificuldades locais percebidas (Oliveira, 2007).

Na análise geral do Brasil, apesar da já citada descentralização e promoção autônoma das políticas fiscais, possíveis pela existência do pacto federativo, as disparidades econômicas entre as regiões brasileiras pressupõem a necessidade de atuação conjunta na execução das políticas públicas.

Segundo Salto (2013), o modelo de federalismo fiscal busca a equiparação capaz de garantir receitas suficientemente elevadas nas jurisdições municipais e estaduais. Mas é importante verificar se essa afirmação coaduna com a prática federalista, uma vez que os repasses podem não ser equivalentes para todos os entes, o que poderia ser uma demonstração clara do conceito inadequado de redistribuição de riquezas.

Especialmente porque alguns aspectos poderiam influenciar diretamente certa desproporção de obtenção de recursos no âmbito federalista, seja, por exemplo, pela dimensão

territorial do ente federado, pela capacidade de investir na sua competência com a arrecadação própria de tributos, e até o tamanho da população. Diante disso, parece existir um paradoxo, pois como seria possível conseguir manter a população em um município onde não existem recursos para investimentos mínimos em educação, transporte, saúde, e especialmente a geração de emprego e renda? Essa resposta não será dada por este trabalho, entretanto, sugestões serão apresentadas para estudos futuros.

Por outro ponto, é importante ressaltar que a partilha de competências tributárias figura ligada a critérios de eficiência alocativa, em que se atribui a competência para tributar ao ente da Federação capaz de fazê-lo com maior êxito.

Somado ao exposto, na partilha de competências supracitada, o esforço fiscal consiste na arrecadação propriamente dita de determinado município, quanto maior, maior o aproveitamento dos recursos tributários disponíveis e, mais eficiente é a administração tributária. O município que se alinha nesse sentido tem uma maior possibilidade de ser mais eficaz no gerenciamento da coisa pública, aumentando sua capacidade de retornar à população os direitos fundamentais básicos estabelecidos na Constituição (Brasil, 1988)

Dessa forma, o gestor público passa a ter que lidar uma dicotomia, ao necessitar decidir sobre o aumento da arrecadação ou, de outro lado a sua diminuição, a fim de obter ganhos indiretos, como emprego e renda.

É importante citar as “Teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração”, desenvolvida por Oates (2005), nas quais são demonstradas as hipóteses em que o Estado atua de forma descentralizada - pondo em cheque o sentido real do federalismo – e, também, quando os entes devem promover a complementação de receitas por meio de transferências do governo central.

Estas teorias permitem observar que o federalismo, especialmente no âmbito fiscal, apesar de ideal na ótica constitucional, possui algumas desigualdades entres os entes federativos, visto que tais sujeitos possuem estruturas diferentes, logo, os maiores tendem a desenvolver a ter mais recursos à disposição para a arrecadação financeira, enquanto os menores dispõem de um aparato menor para essa finalidade. Logo, as transferências supracitadas atuam na tentativa de minimizar essas desigualdades nas arrecadações entres os entes federativos.

Esse é o sentido. Nem sempre a descentralização funciona de forma proporcional entre os entes federados, sendo os menores, em escala local, os mais afetados nessa ótica; como também, nem sempre a complementação das receitas é necessária ou se conforma apenas como parte da receita. A coadunação destas duas fontes aumenta a proteção com benefícios concedidos diretamente à população.

A coletividade é sempre beneficiada quando políticas como essa favorecem o bem comum. Porém, direitos também geram deveres, logo, à medida que a necessidade pública surge é obrigação comum dos indivíduos daquele meio, custearem a sua manutenção, por exemplo, por meio da arrecadação de tributos da competência dos municípios.

Dessa forma, há a ocorrência de um ciclo constante, no qual o município demanda esforços para arrecadar recursos e prover a população com a subsistência mínima, de acordo com o previsto nos direitos fundamentais (Brasil, 1988). De outro lado, de existir quem garanta essa fonte de capital, qual seja a própria população por meio do pagamento dos tributos, pois ela é beneficiada diretamente por isso.

1.3 O federalismo e arrecadação tributária

A arrecadação tributária é a principal fonte de recursos financeiros obtidos por todos os entes federados para efetivação da garantia dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal (Brasil, 1988). Esses tributos incidem sobre a renda, consumo ou patrimônio dos indivíduos, constituindo a posição simultânea de dever e direito, já que, por sua vez, retira e devolve ao cidadão a concretização dos seus direitos básicos por meio de bens e serviços públicos, como a saúde, educação, lazer, emprego e renda, segurança pública e tantos outros.

Nesse sentido, os entes da Federação Brasileira têm como principal fonte de arrecadação a tributação (Conti, 2001), o que demanda um maior esforço para assegurar a execução das necessidades locais. Logo, os impostos enumerados na Constituição Federal (Brasil, 1988) – competência tributária dos municípios – podem ser de extrema importância ao desempenho socioeconômico local, apesar dos impostos não serem a única fonte de recursos (ou não ser fonte de recursos, simplesmente).

Considerando que capacidade tributária ou arrecadação tributária potencial é o máximo de arrecadação que se pode obter da sua base tributária, dada a estrutura impositiva vigente em um dado momento no tempo (Reis; Blanco, 1996). Ou seja, que se trata da fonte que o ente federativo tem possibilidade de esgotar para chegar ao limite do recolhimento de recursos, Conti (2001), afirma que a capacidade tributária dos demais entes federativos se mostra, de certo modo, suficiente para a realização das suas responsabilidades para com a população.

No entanto, é necessário avaliar na prática se essa lógica se verifica no âmbito dos entes federativos com menor potencial de arrecadação tributária, uma vez que, devido à eventual

insuficiência de recursos provenientes da arrecadação própria, poderia não ser factível atender integralmente as suas demandas.

Assim, mesmo diante do conceito de federalismo fiscal, é possível que surjam diferenças importantes, pois, nos casos em que o ente possui uma capacidade de arrecadação tributária maior, certamente angaria mais recursos que outros entes, como pode acontecer com alguns municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) determina que a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência do ente federado constitui um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. Ou seja, o gestor local tem direcionamento legal para desempenhar a operacionalização de arrecadação dos tributos de sua competência, não sendo mera discricionariedade.

1.4 O federalismo e o fundo de participação dos municípios

As transferências intergovernamentais consistem em repasses de recursos financeiros entre os entes federados, resultantes da descentralização alcançada pelo federalismo previsto na Constituição Brasileira (Brasil, 1988). Elas buscam o atendimento de determinados objetivos locais, como a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou a realização de investimento em dado serviço público (Bahl, 1999).

Nessa direção, destacam-se as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), recursos que para Puente-Palácios e Peixoto (2015), por serem obrigatórios, são mecanismos que induzem à redução da desigualdade entre os entes federativos denotando autonomia aos governos, com o objetivo de investimento em setores que melhorem a situação econômica e social de regiões mais precárias.

A atuação desses repasses tem o viés, principalmente, compensatório, já que nem sempre o esforço próprio dos entes, ainda mais nos menores como os municípios, propicia a “sobrevivência” das finanças em geral e também para proporcionar o desenvolvimento do ente. Então, essa busca pela eliminação das desigualdades regionais e locais é o que reveste a adesão do federalismo por transferir mais recursos da União aos estados e municípios.

1.5 O federalismo: relação entre os tributos e o FPM

A base de receitas de um município é composta pela arrecadação própria de tributos somada às transferências intergovernamentais. Isso porque os recursos provenientes dos esforços do município geralmente são díspares por inúmeros fatores, tais como: o tamanho do município, sua população e a quantidade de imóveis; o desenvolvimento econômico e o volume

de serviços prestados, dentre outros. Logo, as transferências são fundamentais diante dessa tentativa de equilíbrio fiscal entre os entes federados, principalmente em relação aos municípios que mais possuem carência de recursos.

Além disso, a exploração dos tributos também é requisito legal para o recebimento dos repasses intergovernamentais, sendo indispensável a observação dessa obrigação por parte dos municípios (Brasil, 2000).

No trabalho de Souza Junior e Gasparini (2006), foram verificados desequilíbrios visíveis na arrecadação de recursos entre os entes federativos, sendo a maior parcela de recebimento de recursos centralizada na União. Segundo os autores, a ideia constitucional da descentralização acontece para a redistribuição das rendas visando à diminuição das desigualdades regionais mediante transferências fiscais.

Dessa forma, as transferências intergovernamentais inovam no sentido de complementar a renda dos governos subnacionais, uma vez que a disparidade de recursos é evidente. O complemento da renda tem relação direta com a competência tributária, sendo os entes menos abastecidos convidados a analisar a capacidade de levantamento de tributos que detêm.

No Brasil, 73% dos municípios detêm nas transferências recebidas o equivalente a pelo menos 85% de suas receitas (Mendes, 2002). Isso evidencia a dependência existente em relação às transferências obrigatórias, sendo, em muitos casos, a principal fonte de recursos daquela cidade. Portanto, é importante questionar se essa dependência seria: 1) por falta de esforços do governo local para operacionalizar a cobrança dos tributos; 2) se há dificuldade na obtenção dos recursos por outras fontes, que não as transferências intergovernamentais.

A opção (1) pode ser analisada conforme a teoria de Wyckoff (1988), na qual é apresentado um modelo de barganha entre eleitor e governante e, sugere-se que quando os recursos são obtidos por execução própria da administração local (como a captação dos tributos os quais o município é competente) haveria uma fiscalização maior da população nos gastos públicos; enquanto que, quando a arrecadação dos recursos provém das transferências intergovernamentais, existiria uma pressão popular menor quanto à aplicação das verbas recebidas.

Mas nem sempre a teoria é eficaz. Em outra análise, as transferências podem acabar provocando o efeito *free rider* (Orair; Alencar, 2010), em que, por serem suficientes para implantação dos gastos de interesse do governo local, acabam desestimulando o desempenho do município em arrecadar suas receitas tributárias próprias. Isso pode ser principalmente verificado nos casos em que a gestão municipal não tem interesse em se desgastar politicamente, através do aumento da carga tributária.

Já a opção (2), pode ser verificada, por exemplo, diante da carência de pessoal e recursos materiais para o planejamento, a cobrança e a fiscalização da operação tributária. O que pode ocorrer pela falta de investimentos, nos casos em que o município realmente não detém condições de implementar essa estrutura fiscal. Ou ainda, porque o município não desenvolveu seu parque produtivo de produtos e/ou serviços, por não ter trabalhado suas próprias vantagens competitivas no âmbito econômico, como por exemplo o que ocorre naqueles com setores do agronegócio, turismo ou industrial mais pujantes.

Assim, o privilégio dessas transferências acaba sendo dado principalmente aos pequenos municípios, que por diversos motivos ainda não se desenvolveram, e acabam “pegando carona” nos recursos provenientes do esforço de outros entes federados, resultando no aumento da dependência financeira (Paloni, 2008). Quando, na verdade, o município poderia explorar melhor suas vantagens competitivas, conforme exemplificado a pouco, favorecendo seu crescimento e enriquecimento.

Em seguida, gerar um conseqüente aumento da arrecadação tributária em seu próprio benefício. Que, em última análise, possivelmente levaria à permanência da população nativa, e a atração de pessoas de outros locais, o que poderia gerar um novo aumento da arrecadação e até mesmo das transferências intergovernamentais.

Esse último aspecto é de grande importância, uma vez que a migração da população por falta do retorno em serviços públicos e oportunidades de renda, gera conseqüências diretas não só à perda da arrecadação tributária como também ao recurso obtido pelo FPM. O qual possui como critério principal para o repasse dos valores, exatamente as faixas populacionais e de renda per capita.

Cóssio (1995) realizou um estudo quanto ao esforço fiscal dos governos nacionais e subnacionais, para avaliar a eficiência de arrecadação própria diante das transferências intergovernamentais. Para o escopo estudado, ficou demonstrado que o recebimento dos repasses acabou provocando redução na arrecadação diante do relaxamento ou da impossibilidade de fortalecer a capacidade tributária.

Para Marinho e Moreira (1999 *apud* Moraes, 2019), além do parâmetro principal, constituído pela quantidade de habitantes por município, o esforço fiscal também deveria ser considerado para a distribuição dos recursos do FPM. Isso porque nem sempre o esforço fiscal é verdadeiramente esgotado, seja pela chamada “preguiça fiscal”, pelo desgaste do capital político do gestor junto à população, ou ainda por dificuldades operacionais, como já citado.

A questão suscitada no parágrafo anterior é de estimada relevância, basta observar os direitos fundamentais previstos no escopo do texto constitucional, especialmente os direitos

individuais e os direitos sociais (Brasil, 1988). Neles está assegurado o exercício de direitos básicos ao cidadão, como a saúde, educação, trabalho, e moradia, os quais só podem ser financiados por meio da arrecadação de determinado ente, seja tributária ou por meio de repasses governamentais como o FPM.

2 O PAPEL DO GESTOR NAS FINANÇAS PÚBLICAS

A representação de um poder, seja nos tempos antigos com o monarca acima de tudo e de todos; seja com o papel público – na maioria dos casos - atual dos chefes dos respectivos poderes executivos em cada país, sempre esteve atrelada à noção política, mas também, visivelmente, à arrecadação e sua utilização.

Antes, na antiguidade, os monarcas apropriavam-se do patrimônio público, incorporando-os ao próprio patrimônio individual, desvirtuando o conceito de interesse público. Mas, era o normal da época. Não havia eleição dos detentores do poder, mas apenas perpetuação do poder entre gerações.

Hoje, a história tem direções diferentes. O gestor, principalmente em repúblicas como o Brasil, possui o papel fundamental de direcionar o patrimônio público ao próprio povo, que o elege. Conforme Bueno e Oliveira (2002), a administração pública – em novos tempos - precisa ter determinados propósitos como, por exemplo, combater o patrimonialismo, assim como o clientelismo que consiste na prática do gestor público em privilegiar um indivíduo com o intuito de obter o apoio eleitoral, ou seja, o voto.

Segundo Cotta (1992 *apud* Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1992), cientista político renomado, a representação política deve ser entendida como substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou de alguma coisa, personificar. Dessa forma, o político eleito é o próprio povo, logo, as suas vontades devem revestir-se da vontade pública.

Os princípios constitucionais da administração pública (Brasil, 1988) possuem estrita ligação com a atuação devida do gestor público, um deles é o da legalidade, que dá sustentação à atividade administrativa, visto que, como é bem sabido, a administração pública – e incluído nela, o dirigente da coisa pública – só podem atuar dentro dos limites legais, naquilo que é pontuado na lei.

Ou seja, não há criatividade tamanha que autorize o gestor a dispor da livre vontade, ainda que seja direcionado para uma vontade pública, pois a lei precisa ser respeitada. O que ainda pode ser feito é, dentro da lei, o administrador público atuar de forma discricionária nos meios disponíveis para chegar ao bem da coletividade, utilizando um meio ou o outro, dependendo da situação concreta, mas somente os meios previstos na lei.

Por exemplo, se o município tem a opção de licitar um equipamento pronto ou somente as peças para ainda montar o equipamento, a lógica é que o gestor escolha pelo equipamento já em condições de uso, uma vez que simplifica o procedimento público. Porém, se o preço para a compras das peças individuais e a montagem saem mais barato que a compra do equipamento

pronto, o dirigente público deve optar pela compra das peças. Ideias que parecem simples, mas devem ser verificadas no caso concreto.

No que foi dito no parágrafo supracitado, está mais um princípio constitucional: a eficiência (Brasil, 1988). Pois, não adianta também apenas que o gestor público se volte para a coisa pública de forma unidirecional, já que existem meios de proporcionar a otimização do serviço público.

Nisso está a “magia” do serviço público, utilizar-se dos recursos disponíveis para chegar ao resultado da forma mais rápida e mais econômica à Administração Pública.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2000), o princípio é um mandamento nuclear do sistema, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas para sua exata compreensão e inteligência. A violação desses dispositivos implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos, forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Isso deixa clara a evidente importância dos princípios para a atividade pública, independente do agente público que a exerça e, de forma ainda mais crítica ao gestor público, que detém parcela da coisa pública em suas mãos. O que traz consigo responsabilidades, não só a moral diante da população que o elegeu, como também, a legal, administrativa e cível.

Nesse contexto, tem-se a sensação de que o administrador público atua como braço mecânico do legislador, nas palavras de Sundfeld (2014), em virtude da concepção de vinculação positiva à lei e, portanto, de que administrar é aplicá-la de ofício.

Porém o próprio Supremo Tribunal Federal (2024), ressaltou um princípio que vem ganhando força, em detrimento do princípio da legalidade: a juridicidade. Atualizando aquela visão engessada da atuação do gestor de forma estrita e restrita à lei, quando, na verdade, ele deve respeitar o ordenamento jurídico como um todo, ou seja, o próprio direito, aliado aos conceitos de moralidade e legitimidade.

Conforme Binebojm (2014), a vinculação da atividade administrativa ao direito não se orienta num esquema único, nem apenas a um tipo específico de norma jurídica – a lei formal. Essa vinculação, porém, dá-se em relação ao ordenamento jurídico como unidade (Constituição, leis, regulamentos gerais, regulamentos setoriais), expressando-se em diferentes graus e distintos tipos de normas, conforme a disciplina estabelecida na matriz constitucional.

Evidente que as soluções criativas e inovadoras podem e devem ser construídas na gestão da coisa pública, por meio de decisões administrativas que considerem a contextualização dos fatos e a necessária relação de congruência entre eles e as normas que dão sustentação ao decidido.

Nisso também estão as ações voltadas ao patrimônio público, de forma que a destinação do recurso angariado pelo poder público deve voltar para o povo mediante a implementação de políticas públicas na saúde, educação, lazer, emprego, transporte, moradia (Brasil, 1988), ratificando o papel fundamental supracitado.

Essa é a teoria. Mas, a relação entre representante e representado é baseada quase que exclusivamente na confiança, ainda que existam obrigações legais, pois, ao gestor, quase sempre, são dados limites discricionários, sendo a sua decisão fundada (ou não) no interesse daqueles que o escolheram.

Existem, claro, punições para aqueles que divergem da lógica pública, de atender ao bem coletivo, como as previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), texto que será aprofundado adiante.

Além de cumprir com o chamado bem comum, atribuição primeira do gestor público, é necessário fazê-lo de forma adequada. O princípio da eficiência, trazido recentemente de forma expressa à Constituição Federal por meio da Reforma Administrativa (Brasil, 1998), dita que os atos da administração devem ser realizados com presteza, qualidade e eficácia em prol da sociedade.

Assim, sob a assunção dessa ótica, todo trabalho do gestor deve voltar-se ao povo e de forma satisfatória, atendendo cada necessidade pública existente diante, claro, das particularidades e dificuldades encontradas na realidade de cada governo.

Porém, o interesse coletivo nem sempre prevalece. Isso pode ser visto na Teoria da Escolha Pública (Oliveira, 2007), a qual supõe que as regras que subsidiam as decisões dos agentes públicos (contribuintes/eleitores, políticos, burocratas) são equivalentes às dos agentes privados (consumidores e empresas) no mercado, onde todos procuram maximizar utilidades por consumo ou lucro; porém, no caso dos agentes públicos, busca-se a maximização de utilidades por políticas, voto e poder. Dessa forma, considera-se a política como um sistema de troca e, conseqüentemente, o Estado passa a operar, assim como o mercado, guiado por sinais transmitidos por seus agentes.

O limiar dessa visão do gestor diante da população pode, então, buscar aquilo que o favorece e que o perpetua no poder, que pode não ser necessariamente o interesse que o elegeu.

Conforme registra Motta (2019), é permitido ao gestor público precisar o sentido, alcance, extensão e alternativas para a aplicação da norma ao caso concreto, por meio da atividade interpretativa. Nisso está a abertura para adentrar de forma evidente ao interesse público, ou, simplesmente, mascarar uma atividade pública ao seu próprio feito.

Mas, essa discricionariedade é necessária. Não há como amarrar as ações do gestor público a ponto de colocá-lo em limites fixos, rígidos, visto que para gerir a coisa pública, nem sempre se trata da adequação pura e simples da lei. Logo, essa crítica pode ser feita apenas em parte.

Nesse sentido, existe a utilização de conceitos jurídicos indeterminados pelo legislador, o que dificulta a transcrição do seu entendimento ao intérprete e, dependendo da índole do administrador público, pode ser utilizada de forma positiva ou negativa, para o seu benefício. Nessa lógica, são colocados em risco, a segurança jurídica e a boa-fé, ambos princípios constitucionais (Brasil, 1988).

Um exemplo disso é o próprio conceito de interesse público, a quantidade de interpretações que podem ser feitas diante desse conceito vago, o que pode possibilitar as arbitrariedades do gestor diante de uma interpretação equivocada de uma determinada norma.

2.1 Origem dos recursos para a gestão pública

Para o andamento das obrigações do gestor para com a população, são necessários os recursos. Estes podem ter diversas origens, seja por meio do esforço do próprio ente federativo com a arrecadação tributária, mediante os impostos da sua competência; seja por repasses advindos dos outros entes, como as transferências obrigatórias e as voluntárias.

Essas são denominadas como Receitas Correntes, as quais são arrecadadas pela atividade estatal de forma ordinária, ou seja, rotineiramente. Como já dito anteriormente, possui diversas origens: tributária, patrimonial, transferências correntes (Brasil, 1964).

Os principais impostos que podem ser arrecadados a nível municipal – objeto deste estudo – são: o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), o IPTU e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Móveis (ITBI). Operação que envolve um grande esforço de vários âmbitos para a realização da arrecadação, que podem ser exemplificados, como recursos humanos para organização, a arrecadação em si e a fiscalização; recursos financeiros para o sustento do processo; e, ainda, vontade política para que aconteça.

Nessa lógica, outra fonte dos recursos públicos, considerada constitucionalmente, são as transferências obrigatórias, em que a União determina repasses aos entes mais locais, como estados, distrito federal e municípios mediante a criação de um fundo para cada ente, os chamados Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Brasil, 1988).

Nelas - objeto de interesse deste trabalho - há a relação intrínseca ao federalismo, em que a ideia geral é a de, pelo menos, tentar igualar a posição dos entes federados diante do cenário

brasileiro. Isso porque é possível observar a desigualdade na chegada dos recursos a cada ente e, quanto mais local é o ente, como no caso dos municípios, menor é a possibilidade de alcance de verbas públicas.

As transferências voluntárias são um claro exemplo do exercício discricionário de gastos públicos, classificadas como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 2000).

No Brasil, os principais exemplos de transferências voluntárias são os convênios e contratos de repasse. Esses instrumentos apresentam grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas. Aumentam, contudo, a discricionariedade do Governo Federal, que pode direcionar politicamente os recursos, principalmente nos anos que antecedem os períodos eleitorais.

Ainda, por outro lado, existem as chamadas Receitas de Capital, nas quais os recursos podem advir das negociações feita pelo ente, como a alienação de bens públicos, porém desafetados ao uso do Estado, como terrenos, prédios e veículos; as operações de crédito.

2.2 A destinação e a responsabilidade do gestor sob a égide da legislação brasileira

A posição seria, então, na fiscalização. Se o gestor tem limites – que não devem ser evidentemente rígidos -, o poder público deve verificar se a atenção do gestor coaduna com o interesse público previsto em lei.

A definição de *accountability*, que possui estrita relação com a fiscalização supracitada, está descrita em Vargas (2011): A *accountability* é uma noção abrangente que extrapola a ideia de prestação de contas à sociedade pelos gestores da coisa pública, bem como de sua tradução literal que é a de responsabilidade, sendo considerada a essência da eficiência de decisões descentralizadas. Envolve as noções interligadas de transparência fiscal e de responsabilidade fiscal, não sendo redutível às mesmas, agregando novas características à ideia de disciplina fiscal.

Nesse sentido, as responsabilidades do gestor público encontram respaldo na Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), conforme um dos dispositivos elencados no texto legal, no qual consta que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (Brasil, 2000).

Assim como também dita a Lei que estatui as normas gerais sobre direito financeiro (Brasil, 1964), a qual delimita que o controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento (Brasil, 1964).

Logo, visualiza-se que o controle legal existe. Porém, essa fiscalização não ocorre igualmente a todos os gastos do gestor público, alguns possuem limites que devem ser respeitados, em outros cabe apenas a razoabilidade e a proporcionalidade; princípios constitucionais que devem ser atendidos em todas as decisões.

Aprofundando esse tema, o Estado possui diferentes tipos de despesa: sejam elas obrigatórias ou discricionárias. As primeiras exigem um rigor legal maior, uma vez que promovem os gastos públicos essenciais, como as relativas à saúde, educação, gastos com pessoal, recursos direcionados às transferências voluntárias, além das decorrentes da dívida pública, todas de cunho constitucional (Brasil, 1988); já as segundas, decorrem do bom senso do gestor, que deve utilizá-las em benefício da coletividade, uma vez que os limites são menores.

Nisso é que está o papel de valorização da comunidade que elegeu o respectivo gestor, tantos nos gastos necessários, por isso recebem o amparo constitucional, como também nos gastos discricionários, pois não podem ser utilizados de livre vontade pelo detentor do mandato político. Ao seguir essa lógica, o cenário ideal seria aquele em que todos os gastos convergem para a o benefício da própria população, independente da sua natureza.

A educação, um dos pilares de desenvolvimento do país, é estabelecida como um gasto obrigatório (Brasil, 1988). Os limites legais de utilização da verba pública pelo gestor para essa área, inclusive, devem obedecer a percentuais constitucionais, seja pela União, com o mínimo de 18%; como pelo Estados, Distrito Federal e municípios, com a aplicação mínima de 20% (Brasil, 1988).

É o chamado orçamento impositivo, no qual Harada (2018) dispõe como de mínima atuação no Brasil, pois são poucos os recursos provenientes da Lei Orçamentária Anual (LOA) que detêm destinação específica, como os já supracitados. Mas, ainda existem. Conforme se observa no dispositivo da Carta Magna, o qual denota o dever da Administração de executar as programações orçamentárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Brasil, 1988).

Dessa forma, como são obrigatórios, a não execução pelo gestor público pode ter como consequência a requisição da população sobre o direcionamento da despesa, uma vez que é vinculada. Nisso, cabe até a provocação do Poder Judiciário para encarregar o gestor do ônus

de justificar impossibilidade ou impedimento da execução, pois tratam-se de demandas constitucionalmente previstas, direitos essenciais da coletividade.

Existem até acontecimentos que podem explicar e protegem o gestor de possíveis responsabilizações, como no caso de impedimentos técnicos ou necessidade de cumprimento de regra fiscal (Brasil, 1988).

O orçamento autorizativo, por outro lado, não determina ao Poder Executivo a gastar todos os recursos advindos da LOA autorizados pelo Poder Legislativo. O único requisito desejável na atuação do gestor é a aplicação da razoabilidade e proporcionalidade com o gasto público e, que, de preferência, seja revertido em prol da sociedade, seja de forma direta ou indireta.

Isso porque, embora o recurso deixe de ser arrecadado, benefícios devem ser alcançados pela população local, como a geração de empregos; o aumento de outros tributos e até de repasses constitucionais como o FPM, devido ao crescimento da população.

A legitimação do poder conferido ao gestor, ocorre diante dessas atitudes, nas quais as conquistas sociais têm peso em suas decisões. Pois é esse o papel do dirigente público, de forma redundante, “dirigir ao público”.

Mas de volta à ideia de fiscalização, os gestores públicos podem ser responsabilizados na tríade já conhecida no ramo do direito: administrativa, penal e civil. Como também, ela pode ser exercida pelos três poderes constitucionais que integram a República Federativa do Brasil: Judiciário, Legislativo e Executivo (Brasil, 1988).

Também é importante notar que entes, antes poucos visualizados no aspecto constitucional do federalismo, como os municípios, passaram a ter um controle legal ainda maior, devido à quantidade de recursos que começaram a adentrar os governos locais por disposição expressa da Constituição (Brasil, 1988), como as transferências intergovernamentais.

Nessa lógica, o Legislativo exerce essa atribuição com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão externo e independente, que corrobora com as análises quanto às prestações de contas dos Chefes do Poder Executivo (Brasil, 1988). Nisso, sanções previstas em leis podem ser aplicadas, após a condenação com respeito ao devido processo legal, como a inelegibilidade (Brasil, 1990a) e até a suspensão dos direitos políticos (Brasil, 1992). Isso apenas no âmbito administrativo.

A responsabilidade criminal, ponto de maior iminência do gestor público diante das decisões complexas as quais é submetido diariamente, foi abordada pelo Poder Judiciário com as duas barreiras importantes: a necessidade de comprovação do efetivo prejuízo à

administração pública – dano específico ao erário -; e, não menos importante, o elemento subjetivo do tipo, a ação com dolo específico, ou seja, com especial finalidade de cometer fraude ou prejudicar a seara pública.

Nisso, existem dois casos na jurisprudência que exemplificam bem as duas condições. No primeiro caso, há o exemplo do caso do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) RE 1997708/SP, no qual ocorre a importância de demonstrar o prejuízo efetivo ao erário. Já na segunda barreira, existe um outro entendimento importante no caso RE 195531/RN (STJ), que evidencia a necessidade de comprovar a intenção dolosa do agente.

Isso tudo serve para aprofundar a questão da responsabilização criminal, pois a doutrina e a sociedade reprovam consideravelmente a conduta do criminoso, marginalizando-o no meio social. Diante desse possível cenário grave e, muitas vezes, irreversível, é que o Poder Judiciário delimita que não basta simplesmente demonstrar que o ato irregular ocorreu, mas também que houve comprovado interesse e prejuízo evidente em prejudicar a administração pública, por ato cometido pelo gestor público.

Mas isso nem sempre é fácil. Comprovar o dano ao erário, de certa forma, seria até mais fácil se comparado a demonstração do dolo específico, essa lógica ocorre, pois, a própria fiscalização estatal é capaz de verificar os recursos retirados do orçamento público, ainda que seja trabalhoso. No entanto, verificar a verdadeira intenção do agente público é ato mais dificultoso, devido à especificidade do interesse e as possíveis artimanhas que podem ser utilizadas para esconder as condutas criminosas do agente público.

Também é importante dimensionar – o que, em contrário, não é dimensionável – a complexidade que envolve a atividade de gerenciar o serviço público, os riscos que acontecem rotineiramente com as decisões que devem ser tomadas, os procedimentos que envolvem um grande volume de recursos públicos. Tudo isso deve ser levado em consideração antes de, somente, culpar uma atividade que envolve uma multiplicidade de fatores.

Nesse sentido, é válido citar também o que dita a Lei de Improbidade Administrativa, a qual prevê que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim lícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa (Brasil, 1992).

Certa visão, expressa pela norma, coaduna com a delimitação supracitada do Poder Judiciário em relação aos cuidados necessários, prévios à responsabilização. No entanto, cabem em esferas diferentes, enquanto o Judiciário é voltado mais para a visão criminal, a lei de improbidade tem ligação com as sanções civis devidas ao agente público. Mas detêm o mesmo objetivo: contribuir com a diminuição das arbitrariedades no uso da responsabilização.

Além disso, a Lei de Improbidade (Brasil, 1992) trouxe a necessidade da exposição minuciosa dos fatos e individualização da conduta, acompanhadas de documentos que justifiquem indícios suficientes de autoria. Isso ocorre para que sejam respeitados princípios amplamente difundidos no texto constitucional: contraditório e ampla defesa (Brasil, 1988).

Dessa forma, as sanções que podem ser aplicadas ao gestor dependem da via que estão vinculadas. São elas as administrativas, como a inelegibilidade (Brasil, 1990a), a qual é definida como a qualidade daquele que não pode ser eleito para cargo político; a perda de bens ou, ainda, pagamento de multa civil, ambas no contexto cível (Brasil, 1992); e, por fim na área criminal, a mais grave, a de reclusão, na qual o indivíduo é privado de liberdade (Brasil, 1990b).

São graduações de sanções que intimidam e orientam o gestor na condução correta dos bens e serviços públicos, mas para que gerem um comportamento efetivo por parte da autoridade competente, devem possuir aplicação prática. Ou não passarão de uma simples teoria.

Mas, é claro que essa posição envolve dificuldades intrínsecas ao mandato que só são visualizadas por seus próprios detentores, é difícil imaginar que o legislador estaria preparado para alcançar todas as situações possíveis, as quais o gestor estaria submetido.

2.3 Formas de controle sobre os gastos nos recursos advindos de transferências intergovernamentais e dos tributos de competência municipal

Detalhada as relações gerais do gestor com as demandas públicas em comentários supracitados, é necessário voltar ao trabalho ao seu assunto principal: os municípios. Assim, é importante explicitar as principais formas de ingresso de recurso neste ente federativo.

De início, os tributos podem ser definidos como a relação direta de direitos e deveres, tanto da população como da administração pública. Pois, apesar de serem cobrados da população, em contrapartida, desenvolvem uma obrigação de fazer da gestão pública, devolvendo os direitos e garantias dispostos a nível constitucional (Brasil, 1988).

Sendo assim, de início, a Constituição Federal (Brasil, 1988) outorgou poderes para a União, para os Estados, Municípios e para o DF para a instituição dos impostos. No âmbito municipal, eles aparecem apenas em três principais: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); o Imposto sobre a Transmissão de Bens Móveis (ITBI); e, por último, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), além da Taxas e Contribuições de Melhoria em geral.

O IPTU é o imposto voltado a propriedades com construção no meio urbano, que incide sobre o valor da propriedade e é cobrado anualmente de todos os proprietários. Já o ITBI é o

tributo gerado durante a transação de compra e venda de um imóvel, que, como o IPTU, também é calculado com base no valor venal da propriedade, possuindo a propriedade como mesmo fato gerador de ambos, mas cobrados de forma diferente; e o ISS, é o imposto cobrado sobre a prestação de serviços realizada por empresas e profissionais autônomos, o qual tem como base o serviço prestado em si.

Geraldo Ataliba (2021) conceitua o tributo como o comportamento de levar dinheiro aos cofres públicos, sendo este, portanto, o objeto da obrigação tributária. Apesar de não ser a única forma de ingresso de recurso à administração pública, a relevância do recolhimento do tributo é grande, pois incentiva a troca entre Estado e a população que o circunscreve.

Em nível nacional, essa arrecadação é extremamente necessária, mas, embora o federalismo empregado no texto constitucional (Brasil, 1988) considere a igualdade entre os entes federativos, a realidade, por vezes, modifica esse conceito. Isso porque quanto menor o ente hierarquicamente – apesar de tal hierarquia não existir expressamente – menor é a possibilidade de angariar recursos, devido à limitação em vários aspectos, principalmente no sentido operacional.

Assim, os municípios são os mais afetados, pois os tributos, que são da sua competência, não trazem grandes proveitos ao ente local caso não sejam arrecadados de forma profunda. Ou seja, se a operação tributária do município não é feita de forma quase que integral, quase nenhum retorno é visto.

Mas não pode ser colocado tudo na opção de tributar ou não, a escolha política pode até influenciar em muitos casos, mas em outra grande maioria, os gastos com pessoal, as dificuldades de fiscalização propiciam o afastamento do ente federativo dessa operação complexa.

Nesse sentido, o histórico da divisão municipal no Brasil privilegiou a criação de pequenos municípios nos últimos anos, em especial com população de até 20.000 habitantes, os quais, atualmente equivalem à 68,2% do total de municípios, para uma população residente de apenas 32 milhões de pessoas (IBGE, 2019).

Este quadro, segundo Pinheiro (2015), também propiciou a existência de municípios com baixa arrecadação tributária municipal, uma vez possuem pequena população, poucos negócios civis entre seus habitantes, e poucas/pequenas unidades econômicas produtivas, pois nesse quesito, carecem de infraestrutura urbana e viária.

Isso também, pois a própria Constituição veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (Brasil, 1988), devido ao princípio da não afetação, utilizado na interpretação dos recursos de ordem tributária. Dessa maneira, ao arrecadar os impostos de

competência, o governante decide, por meio da discricionariedade adequada ao que prevê a lei orçamentária, para onde serão destinados os recursos provenientes da sua operação tributária.

Esses reflexos apontam na própria direção do federalismo, o qual, como busca a igualdade no pacto federativo composto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, possibilitou alternativas aos gestores para equiparar, dentro da proporção do respectivo ente, o alcance aos recursos. Essas alternativas, previstas constitucionalmente, são: as transferências intergovernamentais (Brasil, 1988).

As transferências intergovernamentais são definidas como repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (tais como, a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).

Nisso, elas podem ser divididas em: transferências legais/automáticas e as discricionárias/voluntárias. Enquanto nas primeiras, segundo Prado, Quadros e Cavalcanti (2003), a transferência sempre acontece com os montantes e origem dos recursos previamente definidos em lei, independente da manifestação do ente que a recebe, visto tratar-se de repasse constitucional obrigatório; já, nas segundas, geralmente acontecem em determinadas situações, seja por manifestação do ente receptor ou, ainda, de um acordo firmado. Isso em relação ao orçamento cedente.

Por outro lado, também é notória a classificação sob o ponto de vista do orçamento receptor, na qual as transferências podem ser livres/incondicionadas – segundo Conti (2001), são as destinadas às unidades beneficiárias para que estas o recebam com a devida autonomia para administrá-los; e ainda, as chamadas vinculadas/condicionadas, em que a destinação do recurso já é certa, ou seja, possui um gasto definido previamente.

Existem também as transferências chamadas de fundos constitucionais, inclusive, um dos objetos de estudo deste trabalho, formados por parcelas de um ou mais tributos, os quais, posteriormente, serão distribuídos aos seus beneficiários por critérios já prontamente definidos em lei. No Brasil, são eles o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e, o de interesse para esta pesquisa, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Elas inovam ao incrementar o orçamento público dos entes, que apesar de possuírem autonomia nas áreas administrativa, financeira e orçamentária, não detém, por muitas vezes, os recursos necessários para desenvolvimento em sua circunscrição. Isso porque os gastos

públicos são diversos, envolvem educação, saúde – estes gastos obrigatórios -, lazer, transporte, moradia, emprego, segurança pública, logo, há um grande dispêndio de recursos.

Porém, essas medidas de compensação, como as transferências do FPM e do FPE, são positivas até certo ponto. Embora a entrada de recursos possibilite a efetividade dos recursos públicos, essa “facilidade”, prevista para assegurar o federalismo, ou seja, tentativa de proporção entre os entes, pode resultar na acomodação dos entes, principalmente os mais locais.

Isso se deve, em parte, pela dificuldade de arrecadação própria do ente, principalmente a tributária, devido, também, à necessidade da provisão de recursos para a realização da própria operação. Mas, também há o lado político, nem sempre o gestor estará disposto a se comprometer, negativamente, com a população de cobrar os tributos devidos ou, até, pela falta de interesse mesmo.

Mas bem, voltando ao objetivo central das transferências: a proporção de receitas. O FPM, assunto central deste trabalho, é uma verba que a União paga, compartilhando parte do arrecadado pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos tributos federais.

Inicialmente, quando foi criado, era aplicado um percentual de 10% sobre os tributos supracitados, mas, com a devidas alterações legislativas, proposta principalmente pela Emenda Constitucional nº 112, de 27 de outubro de 2021, acrescentou a alínea “f” ao art. 159, inciso I, houve um aumento e, com essa mudança, essa alíquota, no entanto, será alcançada apenas em 2025, pois a EC nº 112/2021, em seu art. 2º, determina que a União entregará ao FPM: 0,25% em 2022 e 2023, 0,5% em 2024 e, por fim, 1% de 2025 em diante, sendo os valores acumulados de setembro a agosto do ano seguinte, e pagos no primeiro decêndio de setembro. Porém, não há uma uniformidade na distribuição desse repasse nem valor fixo para os envios do fundo, isso porque depende, de primeira, da arrecadação de outros tributos; e, em segundo lugar, é dividido da seguinte forma: 10% repartido entre as capitais dos estados e os 90% restantes são divididos para os outros municípios (Brasil, 2023).

O cálculo dos coeficientes de cada município, utilizando os critérios acima descritos, é feito, de forma anual, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), podendo haver mudanças na participação relativa de cada município em função de sua taxa de crescimento populacional ou de alterações na posição relativa da renda per capita do seu estado em relação ao restante do País.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima a população de cada município e informa o resultado ao TCU. Os municípios podem contestar o valor da estimativa,

cabendo ao IBGE acolher ou não tal contestação. O IBGE também informa ao TCU os dados mais recentes disponíveis acerca da renda per capita estadual.

Depois dessa distribuição, o valor recebido por cada cidade do Fundo depende também da renda per capita do município e da quantidade de habitantes. Nesse sentido, o incentivo à permanência da população é de extrema importância para a manutenção da evolução do repasse, que deve ser uma das prioridades da gestão municipal.

Assim, é válido sustentar novamente a importância da prestação de serviços públicos à população, mediante a implementação de serviços essenciais, como saúde, educação, fortalecimento do mercado de trabalho local – esse último uma das principais fontes de migração populacional para outros municípios e até outros estados. Então, o cuidado do gestor em prover as necessidades da população é importante até mesmo para a entrada das receitas em sua respectiva circunscrição de atuação.

Conforme o texto da Constituição Federal (Brasil, 1988), que ampliou significativamente o percentual que compõe o fundo, a distribuição dos recursos deveria seguir um critério que promovesse o equilíbrio social e econômico entre os municípios do país. No entanto, o critério de distribuição dos recursos leva em conta fatores demográficos, em que cada unidade subnacional recebe um coeficiente de participação, segundo faixas populacionais em que se enquadram (Costa; Gasparini; Sampaio, 2012).

Normalmente, a transferência externa, como o FPM, tem sido vista como a principal fonte de recursos para municípios pequenos. Segundo Paloni (2008), ela tem o objetivo de que os governos locais deem continuidade às suas atividades, como pagamento de salários, custeio de despesas administrativas, investimento em obras públicas, manutenção e desenvolvimento de serviços públicos.

Apesar de buscar a proporção entre os recursos distribuídos entre os entes federativos e conceder a eles a autonomia financeira necessária, o FPM é um tipo de transferência não vinculada. Logo, não há destinação específica do valor recebido, o que pode ser bom ou nem tanto.

Bom porque o gestor - aqui mais especificamente no ponto municipal – poderá aplicar os recursos naquilo que for mais útil ao crescimento do ente; mas, também poderá utilizá-la afastada do interesse coletivo. Porém, um ponto positivo que pode ser visualizado é que os percentuais desse repasse constitucional são rígidos, pois não cabe flexibilização por barganha política nesse caso.

O interesse político ainda é um fator importante para o desenvolvimento da ação do ente. Claro que, estimular o eleitor a gastar mais recursos não é uma lógica racional que permita uma

reeleição pelo gosto popular. O eleitor sempre vai gostar do que for mais fácil para ele, se o município pode simplesmente depender de outras fontes, que não a tributação, a preferência pela segunda opção parece arrecadar mais votos da população local.

Existe, no sistema do FPM, um perfil de município que é um perdedor típico. Trata-se das cidades localizadas nas periferias metropolitanas e que não têm atividade econômica significativa, que lhes garanta uma base tributária robusta. São as chamadas cidades-dormitórios.

Tais cidades concentram população pobre, têm atividade econômica pouco expressiva e terrenos e imóveis de baixo valor. Por isso, a base tributária e a capacidade de arrecadação local são pequenas. Logo, a tributação é inexpressiva. Por outro lado, a demanda por serviços públicos é grande: a taxa de crescimento populacional costuma ser alta, exigindo que o poder público esteja sempre urbanizando novas áreas. A densidade populacional, também elevada, exige investimentos de alto custo, como já comentado acima. As carências sociais locais geram pressão por políticas públicas de assistência.

Essa característica, em Alagoas, objeto deste trabalho, pode ser vista no município de Satuba de forma clara, uma vez que sua população quase duplicou, indo de 12.443 habitantes em 2010 para 24.278 habitantes em 2022 (IBGE, 2022) devido ao movimento migratório ocorrido para alguns condomínios criados na cidade.

Esse deslocamento para a cidade de Satuba teve como uma das origens a tragédia ambiental provocada pela empresa Braskem e ocorrida na capital alagoana Maceió, na qual as pessoas foram obrigadas a sair de alguns bairros locais devido ao risco de afundamento do solo na capital. Logo, a população migrou para os locais mais acessíveis de moradia, como os municípios limítrofes com Maceió, sendo um deles Satuba.

Mas não foi o único. A possível migração e crescimento das cidades, também ocorreu para outros municípios limítrofes com a capital, como Rio Largo e Marechal Deodoro. No entanto, o aumento de Satuba foi ainda mais expressivo, sendo a condição de cidade dormitório bastante adequada, pois não existem grandes atrativos para prender a população no local: a não ser a própria moradia apenas para o descanso.

Isso valida a tese que a distribuição do FPM ocorre de forma proporcional, porém desigual em determinadas localidades. E, ainda, que pode carecer de destinação, uma vez que, como no caso de Satuba, o município não foi preparado para receber essa quantidade de pessoas e ainda segue em fase de desenvolvimento, com a dificuldade explícita na infraestrutura local para atender à população.

Por isso é que o gestor deve buscar o investimento em retorno social para a população, pois é seu primeiro papel; segundo, se não investe, vários prejuízos são vistos como consequência.

São eles: a tributação, que, claro, se não existem serviços públicos prestados efetivamente, a população não terá incentivo para contribuir com a arrecadação tributária, caso ocorra; o baixo retorno de recursos de transferências intergovernamentais como o FPM, visto que seus critérios são a quantidade de habitantes e a renda per capita do município, então, se também não existem serviços públicos, a população não tem a possibilidade de crescimento naquele local e, de certo, irá procurar em outras localidades; e, por último, a impopularidade local, aquilo que o gestor menos procura, que é a visão negativa do seu mandato, pois, evidentemente que existe o desejo político de manter-se no poder.

Porém, a lei prevê a responsabilidade pessoal do gestor público que não cobra os tributos de competência municipal, pois trata-se de um dever imposto ao cargo político que exerce. Nesta lógica, a não cobrança do tributo pode ensejar ajuizamento de Ação Civil Pública em face do gestor público, recaindo sobre o ato ilícito de improbidade administrativa por omissão (Brasil, 1992).

3 ANÁLISE DOS TRIBUTOS MUNICIPAIS E DO FPM DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS

Com o intuito de avaliar se o que vem sendo apresentado sobre a relação teórica (ou ao menos a relação apresentada em estudos realizados em outros estados da federação) entre a arrecadação dos tributos municipais e o FPM, ocorre de fato nos municípios alagoanos, foram obtidas as informações contábeis das contas municipais do ano calendário de 2022, no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI -, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), referentes às contas apresentadas no Quadro 01:

Quadro 01 - Contas utilizadas para análise dos tributos municipais, do FPM e das receitas correntes.

Denominação neste trabalho	Coluna (SICONFI)	Conta (SICONFI)
Tributos Municipais	Receitas Brutas Realizadas	1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIAS)
		1.1.1.2.01.0.0 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
		1.1.1.2.50.0.0 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
		1.1.1.2.53.0.0 - Impostos sobre Transmissão Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis"
		1.1.1.4.51.0.0 - Impostos sobre Serviços
FPM	Receitas Brutas Realizadas	1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIAS)
		1.7.1.1.51.0.0 -Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM
Receitas Correntes	Receitas Brutas Realizadas	1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIAS)
		7.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes (INTRA ORÇAMENTÁRIAS)
	Deduções - FUNDEB	1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIAS)
	Outras Deduções da Receita	1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIAS)

Fonte: SICONFI, 2022.

Assim, doravante, serão tratados e avaliados os totais referentes aos Tributos Municipais, ao FPM e às receitas correntes de todos os municípios do estado, à exceção de: Campo Grande, Joaquim Gomes, Olho D'Água Grande, São Luís do Quitunde e Porto Real do Colégio. Uma vez que para os 4 primeiros não existiam informações de nenhuma das contas analisadas, e para o último, não existiam as informações referentes aos tributos. Com isso, a análise foi realizada com 97 municípios, o que representa mais de 95% do total.

Com estas informações buscou-se definir variáveis que pudessem ser mais representativas para o objetivo deste trabalho. São elas:

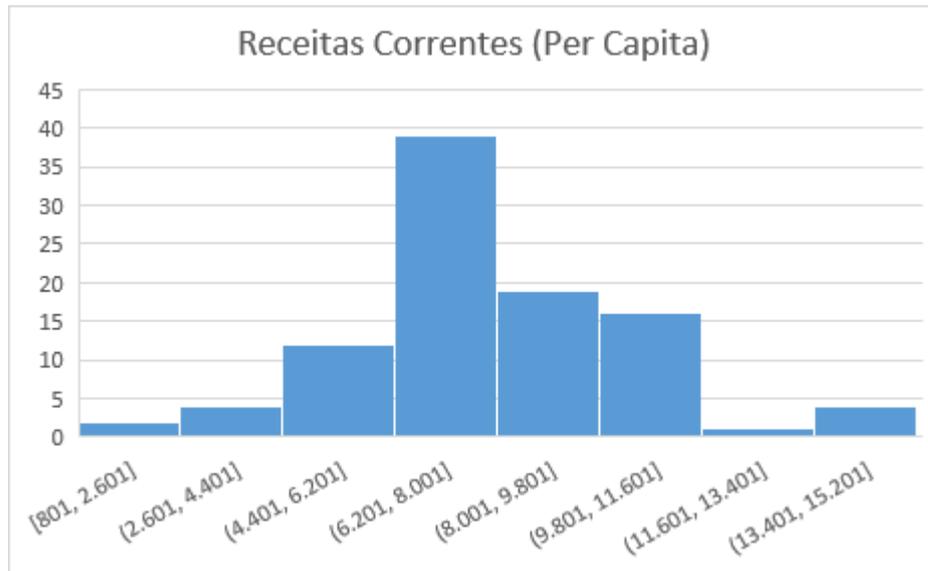
- Receitas Correntes Municipais Per Capita, utilizando-se a população atualizada pelo Censo 2022;
- Tributos Municipais Per Capita, utilizando-se a população atualizada pelo Censo 2022;
- Percentual dos Tributos Municipais no Total das Receitas Correntes Municipais;
- FPM Per Capita, utilizando-se a população atualizada pelo Censo 2022;
- Percentual do FPM no Total das Receitas Correntes Municipais.

Importa ressaltar que a escolha de variáveis do tipo per capita se dá devido à grande diferença entre o tamanho da população dos municípios estudados. Pois, comparar os valores das Receitas Correntes ou mesmo dos Tributos Municipais da capital Maceió com o município de Pindoba (menor do Estado), por exemplo, não seria possível devido a diferença de escala entre os valores. Para resolver este problema, optou-se por dividir estes valores pelo total das populações dos respectivos municípios atualizadas no Censo Demográfico 2022.

As demais variáveis são apenas razões (percentuais) que também possuem a função de viabilizar as análises necessárias sobre os tributos municipais e o FPM, gerando a possibilidade de se comparar valores de municípios com tamanhos diferentes.

Dessa forma, ao se analisar-se as Receitas Correntes Municipais Per Capita, através do Gráfico 01, é possível constatar que existe uma concentração de 74 municípios nas classes 4, 5 e 6 do histograma, com valores entre R\$ 6.201,00 e R\$ 11.601,00. Todos eles superam a média estadual de R\$ 5.915,80, uma vez que os municípios mais populosos acabam induzindo essa média para baixo.

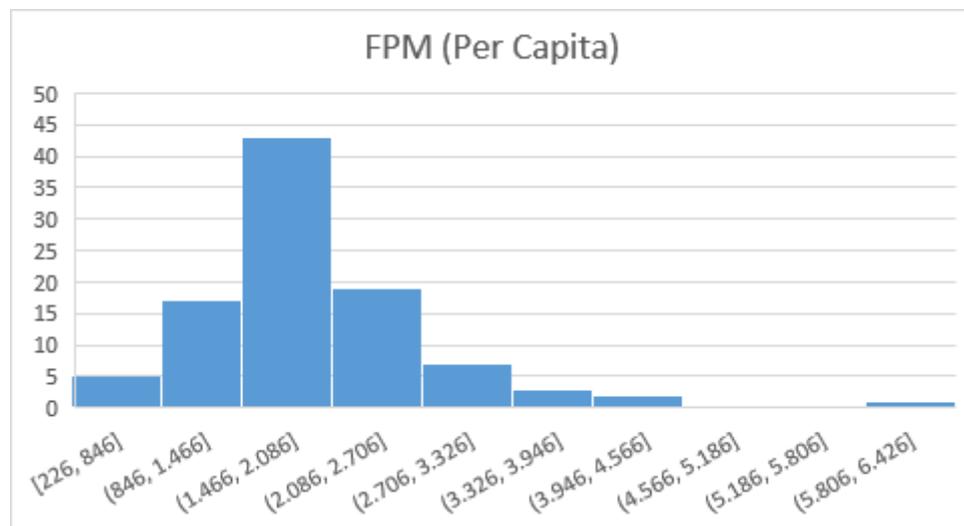
Gráfico 01 - Histograma com as Receitas Correntes Municipais Per Capita dos municípios alagoanos em 2022.



Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Tendência semelhante ocorre com o FPM Per Capita, uma vez que 79 municípios estão nas classes 2,3 e 4, possuindo valores entre R\$ 846,00 e R\$ 2.706, conforme mostra o Gráfico 02. A média estadual é de 1.242,69.

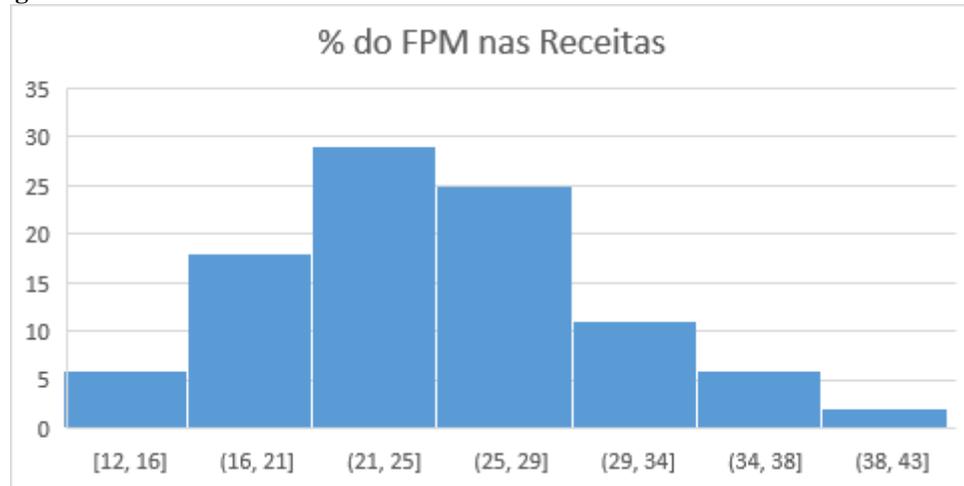
Gráfico 02 - Histograma com o FPM Per Capita dos municípios alagoanos em 2022.



Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

O que também ocorre quando se analisa o Percentual do FPM no Total das Receitas Municipais, uma vez que o mesmo número de municípios (79), possui no FPM participação entre 16% e 29% das suas Receitas Correntes. Veja o Gráfico 03.

Gráfico 03 - Histograma com o Percentual do FPM no Total das Receitas Correntes Municipais dos municípios alagoanos em 2022.

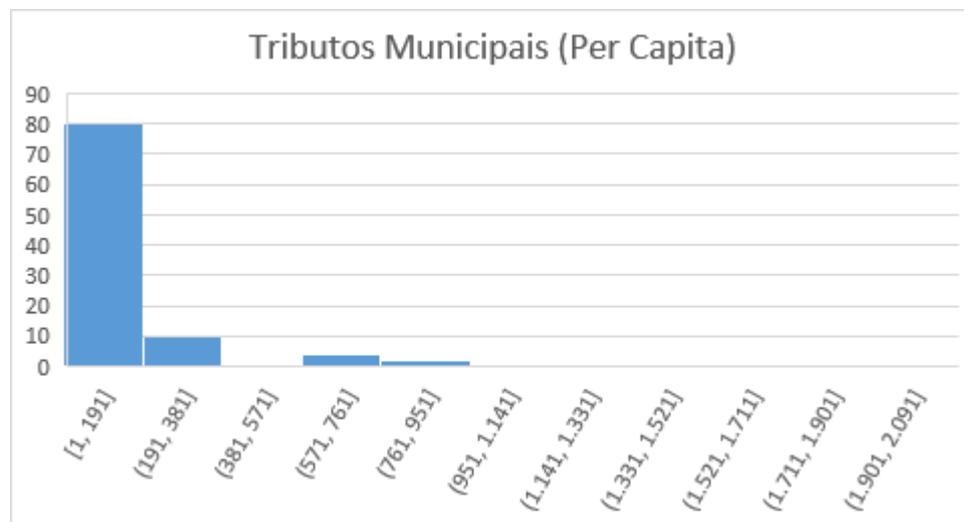


Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Por outro lado, uma distribuição bastante diferente é verificada quando se analisados os Tributos Municipais Per Capita, no Gráfico 04. Pois ocorre uma grande concentração de municípios nas classes inferiores, especialmente na primeira. Uma vez que, para se ter uma ideia, 80 municípios alagoanos possuem valores de entre R\$ 1,00 e R\$ 191,00. Considerando que a média estadual é de R\$ 331,41, percebe-se uma tendência bastante forte de baixa arrecadação tributária na grande maioria dos municípios alagoanos em 2022.

O maior valor, em arrecadação tributária, é referente à Barra de São Miguel, com um total de R\$ 1.917.25. Valor 2,2 vezes maior que o do segundo colocado (Porto de Pedras), com R\$ 874,60.

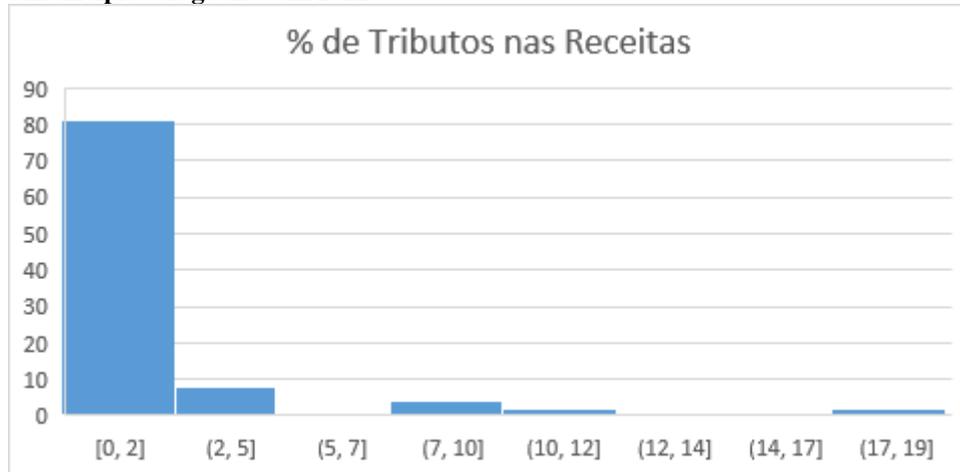
Gráfico 04 - Histograma com os Tributos Municipais Per Capita dos municípios alagoanos em 2022.



Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Como esperado, tendência semelhante foi verificada para o Percentual dos Tributos Municipais no Total das Receitas Correntes Municipais, com 81 municípios localizados na classe que possui valor superior de 2% (Gráfico 05).

Gráfico 05 - Histograma com o Percentual do Tributo Municipal no Total das Receitas Correntes Municipais dos municípios alagoanos em 2022.



Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Deste modo, verifica-se que a análise das Receitas Correntes Municipais Per Capita, apresente uma distribuição dos municípios um pouco mais equilibrada, com a maioria localizada no centro, seguindo a mesma tendência do FPM Per Capita. O que sugere que possa existir uma correlação importante entre ambos, para a maioria dos municípios alagoanos.

Porém, pelo contrário, quando analisados apenas os Tributos Municipais, seja per capita, ou mesmo a sua participação dentro das receitas correntes, observa-se que mais de 80% dos municípios acabaram com valores 10 vezes menores que os da Barra de São Miguel. Importando esclarecer que do total de R\$ 15,2 mi de tributos arrecadados pelo município, mais de 2/3 são referentes ao IPTU, em boa parte advindos da grande quantidade de casas de veraneio instaladas em seu território.

Uma segunda maneira de realizar essa análise, buscando identificar os municípios de destaque, a fim de realizar análise futura de suas condições econômicas, foi através do ranking dos municípios, tomando como referência as variáveis analisadas. Ressalta-se que o Estado de Alagoas também foi inserido no ranking para efeito de comparação com os seus municípios. Os resultados, com as respectivas posições e as escalas de cores correspondentes (verde – melhor colocado; vermelho – pior colocado), são apresentados na Tabela 03, localizada no anexo I.

Por entender que as variáveis Tributos Municipais Per Capita e Percentual dos Tributos Municipais são as mais adequadas para dissertar sobre a temática do esforço fiscal, optou-se

por dividir os municípios em 3 grupos, a fim de que se possa realizar, como dito, um breve estudo da situação econômica, social e/ou demográfica desses destaques. Assim:

- No Grupo 1 foram selecionados os municípios que apresentaram valores superiores às médias estaduais em ao menos uma das duas variáveis principais;
- No Grupo 2 foram selecionados aqueles que apresentaram pelos menos 2/3 do valor das médias estaduais em ao menos uma das duas variáveis principais. Pois assim espera-se criar um grupo intermediário, visando deixar mais clara a diferença entre os elementos dos Grupos 1 e 3;
- Já no Grupo 3 foi selecionado o mesmo número de elementos que o grupo 1, para equilibrar a análise. Todos, obrigatoriamente, não selecionados para os dois grupos anteriores.

Com efeito, pôde ser gerada a Tabela 01, que mostra os grupos de análise, e os devidos rankings.

Tabela 01 - Rankings dos tributos municipais, receitas correntes e FPM, dos municípios Alagoanos elencados nos grupos 1,2 e 3, para o ano de 2022.

Grupo	Município	Análise de Tributos						Análise de FPM			
		Tributos Municipais		Receitas Correntes		% de Tributos nas Receitas		FPM		% de FPM nas Receitas	
		Per Capita	Rank	Per Capita	Rank	%	Rank	Per Capita	Rank	%	Rank
1	Barra de São Miguel	1.917,25	1	10.289,47	15	18,6	1	2.061,66	36	20,0	77
	Porto de Pedras	874,60	2	10.519,57	11	8,3	6	1.762,00	57	16,7	90
	Maragogi	828,99	3	7.355,25	57	11,3	3	1.357,44	82	18,5	87
	Maceió	712,80	4	4.137,19	94	17,2	2	807,04	94	19,5	81
	Marechal Deodoro	699,64	5	6.918,69	66	10,1	4	994,73	92	14,4	95
	São Miguel dos Milagres	602,20	6	8.330,92	37	7,2	8	1.930,89	46	23,2	61
	Japaratinga	591,78	7	6.880,43	68	8,6	5	1.776,53	55	25,8	36
	Alagoas	331,41	8	5.915,80	86	5,6	9	1.242,69	84	21,0	73
	Arapiraca	318,21	9	4.298,90	93	7,4	7	610,18	97	14,2	97
2	Passo de Camaragibe	312,81	10	7.678,33	50	4,1	13	1.977,42	43	25,8	37
	Craíbas	262,03	11	6.347,63	77	4,1	12	1.504,70	75	23,7	55
	Barra de Santo Antônio	249,45	12	5.877,03	87	4,2	11	1.667,97	62	28,4	23
	Santa Luzia do Norte	243,71	13	8.822,09	31	2,8	15	2.367,08	17	26,8	31
	São Miguel dos Campos	227,08	14	8.829,03	30	2,6	17	1.260,07	83	14,3	96
	Rio Largo	165,80	19	3.860,50	95	4,3	10	755,59	96	19,6	79
3	Coqueiro Seco	137,73	26	9.815,71	21	1,4	36	2.934,56	10	29,9	15
	Penedo	114,09	33	7.672,11	51	1,5	32	1.116,99	90	14,6	94
	Satuba	85,40	45	3.218,62	96	2,7	16	1.124,32	89	34,9	6
	Matriz de Camaragibe	77,21	52	7.359,10	56	1,0	53	1.601,83	65	21,8	71
	Paripueira	75,31	54	5.712,00	90	1,3	39	1.578,39	72	27,6	27
	Jundiá	66,52	69	14.997,96	1	0,4	89	4.002,39	3	26,7	33
	Porto Calvo	28,05	90	6.773,30	70	0,4	90	1.587,59	69	23,4	58
	Jacuípe	25,26	91	13.664,52	3	0,2	96	3.060,13	9	22,4	66
Pilar	0,77	98	10.500,83	12	0,0	98	1.234,78	85	11,8	98	

Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Para esta análise, primeiramente é possível verificar que a diferença entre os maiores e os menores valores (amplitude) das principais variáveis é bastante relevante, o que pode ser um indício de políticas ou estruturas tributárias completamente diferentes.

Como exemplo, os Tributos Municipais Per Capita da Barra de São Miguel estão em escala completamente diferente do valor do município de Pilar com apenas R\$ 0,77¹, para o

¹ Vale esclarecer que apenas a conta “1.1.1.2.01.0.0 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana” possui valor no relatório do SICONFI. Por cautela, sugere-se que estudos posteriores possam avaliar uma série de dados com maior quantidade de anos calendário.

qual o Percentual dos Tributos Municipais se aproxima de zero, enquanto para o primeiro ranqueado supera os 18%.

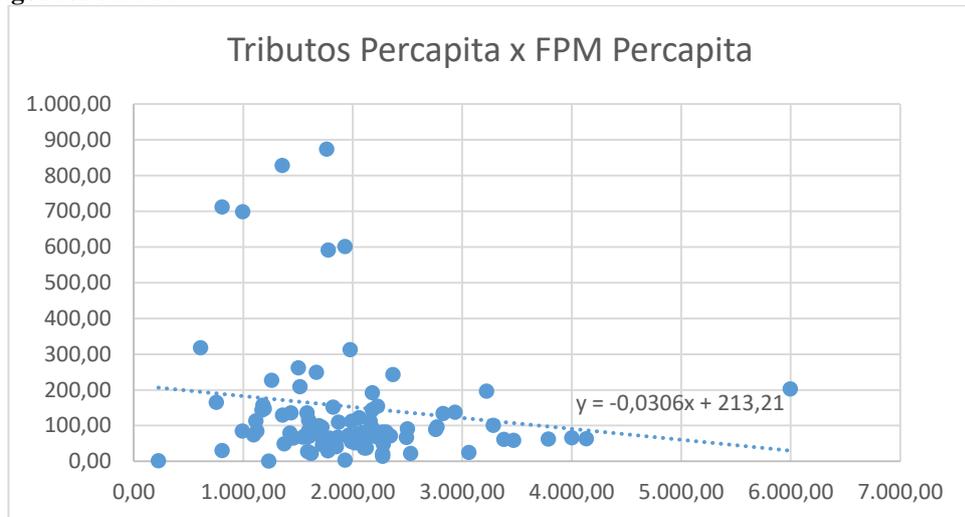
Para a análise do FPM a diferença (amplitude) também é relevante, uma vez que o município de Pilar, que continua sendo o menor ranqueado, possui aproximadamente 1/4 do Percentual do FPM do mais bem ranqueado, o município de Pindoba, com 41,2% (ver Tabela 03, em anexo). Percentual que pode ser explicado devido à pequena população de apenas 2.731, que assim mesmo garantiu o mesmo repasse dos municípios de até 10.188 habitantes, dentro do coeficiente 0,6.

Ainda nesta análise, e convergindo para o que foi discutido na anterior (histogramas), é possível verificar que os Tributos Municipais Per Capita e o Percentual dos Tributos Municipais possuem, como esperado, um comportamento bastante parecido, já que os municípios do Grupo 1 são os melhores ranqueados em ambas as variáveis. Espelhamento que também se verifica nos municípios do Grupo 3, onde estão alguns dos municípios situados mais distantes da média estadual.

Já quanto à análise do FPM, percebe-se que, ao menos para os municípios do Grupo 1, parece existir uma tendência inversa à dos tributos. Uma vez que, para este grupo, tanto o FPM Per Capita, quanto o Percentual do FPM nas Receitas estão ranqueados apenas da 36ª posição em diante.

Os resultados sugerem que pode existir uma correlação inversa entre a arrecadação tributária e o valor recebido do FPM, para os municípios alagoanos em 2022. Assim, buscando aprofundar essa avaliação, foi criado o Gráfico 06 com a dispersão dos valores dos Tributos Municipais Per Capita (eixo y) vs o FPM Per Capita (eixo x), e adicionada uma linha de tendência que mostra certa correlação negativa entre ambos. Complementarmente, o gráfico mostra que os pontos se aglomeram nos valores inferiores, para ambas as variáveis.

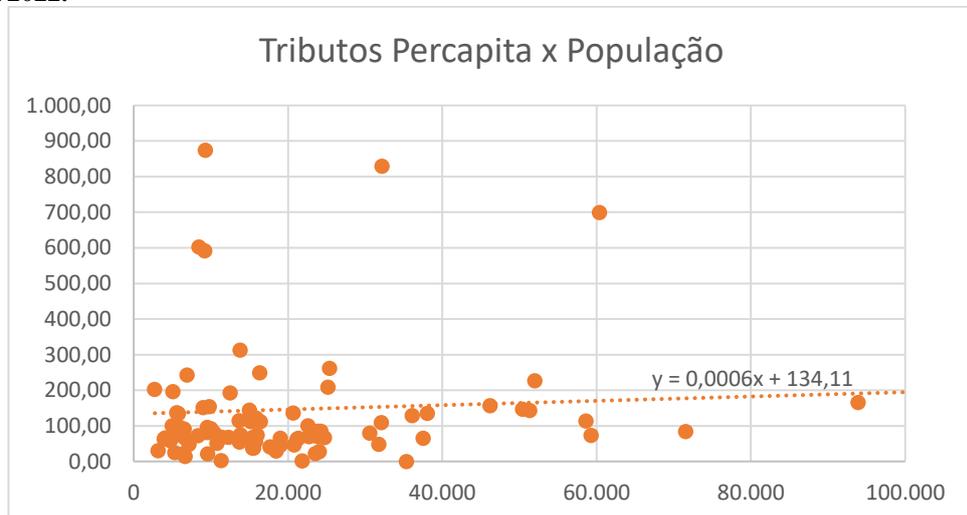
Gráfico 06 - Dispersão dos valores dos Tributos Municipais Per Capita vs o FPM Per Capita dos municípios alagoanos em 2022.



Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Por fim, criou-se o Gráfico 07, com a dispersão dos valores dos Tributos Municipais Per Capita (eixo y) vs a População (eixo x), para avaliar se o tamanho da população do município seria uma provável causa do crescimento proporcional da tributação. Mas a linha de tendência parece possuir pouca inclinação, o que sugere existir menor relação entre as variáveis.

Gráfico 07 - Dispersão dos valores dos Tributos Municipais Per Capita vs a População dos municípios alagoanos em 2022.



Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Agregando então as 3 análises deste capítulo, com a variação populacional intercensos (2010 – 2022), para o qual bolsões de crescimento podem ser verificados na Figura 01 apresentada mais a diante, em municípios próximos da Capital, de Arapiraca e no litoral norte do Estado. E ainda, verificando que boa parte desses municípios coincidem com os que possuem maior tributação per capita e percentual na Tabela 01, é possível acreditar que o crescimento populacional de um município e sua arrecadação tributária podem estar relacionados.

Mas o crescimento populacional requer que a localidade detenha meios de fixação de habitantes, e o mais provável deles é a geração de emprego e renda, que ocorre justamente onde existe boa dinâmica econômica.

Por isso, o próximo capítulo buscará resumir as principais características econômicas e demográficas (variação populacional) dos municípios avaliados e apresentados na Tabela 01.

4 MUNICÍPIOS ALAGOANOS E O DESENVOLVIMENTO

Conforme adiantado, o desenvolvimento local é uma das características que podem ajudar a explicar variações na arrecadação dos municípios, tanto do ponto de vista do ingresso dos recursos, especialmente através do incremento da tributação, como também, devido ao aumento da atratividade ou retenção de habitantes que, muitas vezes, orbitam próximo da oferta de emprego. Isso pode, em última análise, gerar um ciclo positivo (ou negativo) que se retroalimenta constantemente. O que pode ajudar a explicar as relações observadas no capítulo anterior.

Com vistas a buscar compatibilizar os resultados obtidos até então à realidade econômica e demográfica dos municípios alagoanos, este capítulo trará revisão bibliográfica de especialistas na realidade local, e será dividido em 2 seções com a separação dos municípios da Tabela 01, desta feita segundo a avaliação da conjuntura econômica para o ano de 2022. A ideia é a de buscar padrões de desenvolvimento que possam ajudar construir essa resposta. As seções deste capítulo serão compostas por:

- Municípios com maior desenvolvimento econômico, para os quais será atribuído o status de desenvolvimento positivo (1);
- Municípios com menor desenvolvimento econômico, para os quais será atribuído o status de desenvolvimento negativo (-1).

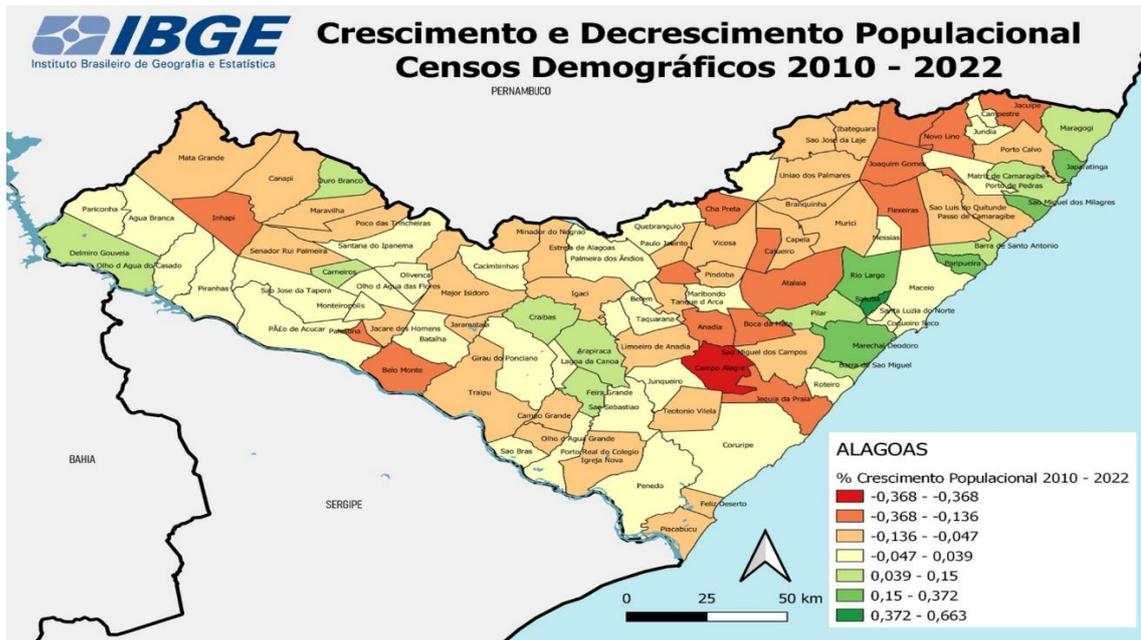
Assim, foi utilizada a revisão bibliográfica da análise de dados dos municípios alagoanos feita pelo renomado Professor Dr. Cícero Pércles, em na enciclopédia anual produzida pela Organização Arnon de Mello, com a valiosa participação dele e de outros importantes pesquisadores (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Ao serem analisados os destaques em termos de desenvolvimento econômico, também vale lançar mão da análise do crescimento populacional ocorrido entre os Censo Demográficos de 2010 e 2022. A partir da premissa de que o crescimento populacional pode estar relacionado com a oferta de emprego e renda, motivadores do estabelecimento de moradia por parte das famílias, em regiões próximas. No capítulo posterior esses resultados serão comparados.

Em Alagoas, verifica-se que existem polos de crescimento mais visíveis nas seguintes regiões, conforme a Figura 01:

- 1 – No entorno da capital Maceió;
- 2 – No litoral norte do Estado;
- 3 – Próximo à cidade de Arapiraca.

Figura 01: Mapa com o crescimento populacional entre os Censo Demográficos de 2010 e 2022, por faixas de crescimento %.



Fonte: IBGE, 2022.

De maneira geral, Cícero Péricles identificou que, na maior parte dos municípios alagoanos, o valor mensal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é maior que a sua arrecadação própria. Para o autor, os municípios com maior crescimento são os das localidades que atuam como sedes mesorregionais ou cidades-polo, quais sejam Arapiraca, Penedo, Rio Largo, São Miguel dos Campos, Satuba (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Para ele, isso se deve porque esses municípios possuem polos produtivos em sua circunscrição, o que atrai pessoas para morarem perto dos seus respectivos empregos nessas cidades. Além disso, por se caracterizarem como maiores polos de comércio, essas localidades atraem os consumidores e cidadãos dos municípios vizinhos e (normalmente) menores. O que poderia, em última análise, ajudar a incrementar a população dos maiores em detrimento dos demais, podendo ainda gerar reflexo sobre o FPM.

A partir deste ponto, será realizada a análise resumida das características econômicas e do crescimento populacional dos municípios, em duas seções, segundo os critérios apresentados.

4.1 Destaques com maior desenvolvimento econômico

Iniciando pela região metropolitana, o primeiro destaque não poderia deixar de ser a capital Maceió, uma vez que se trata do maior ofertante de oportunidades de emprego e estudo do Estado. Bem como, porque existe uma área de visível crescimento populacional em seu entorno. Tendência existente em outras regiões metropolitanas, país a fora (IBGE, 2022).

Nesse sentido, é importante denotar que a economia maceioense tem como umas das raízes – que ainda existem de forma expressiva em alguns municípios, até, em alguns casos, como única fonte de emprego e renda – a cultura canavieira. Além disso, o turismo é de grande relevância para o município, destaque nas belezas naturais que oferta aos turistas e moradores locais, junto ao rico artesanato produzido na capital alagoana (Campos, 2023).

Porém, a expectativa de crescimento não foi suprida no município no período aproximado de 10 anos, entre um Censo Demográfico e o outro, apresentando um crescimento tímido de 25.168 habitantes (IBGE, 2022). Isto, possivelmente, devido a vários fatores, dentre eles: uma possível migração populacional, em decorrência dos problemas geológicos existentes em alguns bairros na cidade, fruto da exploração da sal-gema no município; ou ainda na busca por oportunidades de estudos, emprego e renda em outros estados ou países; ou ainda a devido a tendência demográfica verificada neste Censo Demográfico 2022 de diminuição da população de algumas capitais, em detrimento do crescimento das cidades circunvizinhas².

Um exemplo disso, próximo à capital – Maceió – é o município de Marechal Deodoro, o qual possui um polo multifabril que movimentava uma grande massa de trabalhadores diariamente à cidade. Nele há exploração de gás e petróleo, uma unidade da empresa Braskem, uma grande empresa de cerâmica, dentre outras, uma usina de açúcar e uma grande rede hoteleira (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023). Assim como o crescente surgimento de loteamentos e condomínios de vários padrões.

Assim, além de fazer limite com a capital do estado, o próprio município oferece oportunidades de emprego. É natural, portanto, que o interesse do trabalhador deste município seja o de morar perto do trabalho, para facilitar o deslocamento rotineiro de transporte inter ou intramunicipal, podendo ali fixar sua moradia. Por esse e outros motivos, o município aumentou de população, passando de 45.977 habitantes no Censo 2010 para 60.370 pessoas no Censo 2022 (IBGE, 2022).

Outro exemplo próximo à capital alagoana, localizado na região metropolitana de Maceió, é o município do Pilar. Exerce o controle sobre a exploração de gás natural e petróleo, possui usinas, que ajudam a cidade a se desenvolver, no entanto, os repasses de transferências intergovernamentais custeiam e o município acabou se tornando dependente desse recurso.

A população do Pilar teve um crescimento de população pouco expressivo, mas, em consequência, aumenta a chance da entrada de recursos de transferências maiores. O salto foi de 33.305 habitantes no Censo 2010 para 35.370 habitantes no Censo 2022 (IBGE, 2022).

² Atribuído pelo próprio IBGE em sua primeira apresentação dos dados do Censo 2022, ao alto custo de moradia no centro das capitais.

Rio Largo, cidade também próxima e pertencente à Região Metropolitana de Maceió, possuindo, inclusive, grande fluxo de trabalhadores de um município ao outro para o exercício das suas atividades profissionais e educacionais, principalmente. O governo local ainda mantém uma disputa político jurídica com a capital alagoana referente ao domínio do Aeroporto Internacional Zumbi dos Palmares, que fica na divisa entre os dois municípios (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023) e se constitui em uma grande fonte arrecadatária.

O município possui, ainda, origem de recursos nas usinas de cana-de-açúcar implantadas, além da presença de fábricas têxteis na região. Indústrias de gêneros alimentícios também aparecem para o crescimento econômico. No entanto, apresentou uma queda no crescente desenvolvimento que vinha apresentando devido a alguns fatores, como: fechamento de indústrias têxteis, redução nas plantações de culturas alimentares e melhorias das estradas de Maceió – este último possibilitou a ida dos trabalhadores a um campo maior de oferta de empregos na capital, reduzindo a mão de obra de Rio Largo diante de possíveis melhores oportunidades.

No Censo 2010, a população de Rio Largo foi retratada como de 68.481 habitantes, passando, com o Censo 2022, à população de 93.927 habitantes (IBGE, 2022). Crescimento expressivo de 37%, que demonstra a importância do município frente ao estado alagoano, uma vez que promove uma forte movimentação econômica e ocupa a 3ª posição no ranking dos municípios mais populosos.

Localizado no litoral norte, e na região metropolitana de Maceió, o município de Paripueira possui as características observadas no contexto das cidades litorâneas, dada a representatividade do turismo, das casas de veraneio e o cultivo de culturas locais, mas também de uma cidade integrada por importante corredor de transporte à capital.

Dentro dos produtos locais, destacam-se a criação de bovinos, suínos, equinos e galináceos; a sempre presente pesca artesanal; e o crescimento surpreendente da cana de açúcar nos últimos anos no município (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Dadas essas características, o município possui um comércio relativamente desenvolvido que as cidades próximas, e possui algum destaque também nos serviços, graças aos seus restaurantes e pousadas. Com tudo isso, e provavelmente se favorecendo das duas características citadas, o município teve um aumento na população de 11.347 habitantes em 2010 para 13.835 em 2022.

Se deslocando para o litoral sul, mas ainda na região metropolitana da capital, o município da Barra de São Miguel, localizado no litoral sul, apresenta como destaque o cenário de belezas naturais que alavancam o turismo da cidade. Nesse sentido, essa característica fortalece o

desempenho do governo local – como é visto em outras cidades litorâneas do estado – na tributação, uma vez que o Imposto sobre os Serviços tende a crescer com a movimentação de turistas, ou ainda de moradores da capital e outros municípios que possuem casas de veraneio na cidade. Isso estimula a expansão imobiliária e hoteleira local, principalmente nos períodos festivos. Esse grande número de imóveis de médio e alto padrão acaba alavancando a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023), que foi de R\$ 10.311.405,98 em 2022.

Além do turismo e do veraneio, um fator secundário que vale ser destacado é que a cidade pode ser considerada um local para habitação de pessoas que trabalham em municípios próximos, uma vez que houve um grande crescimento no número de casas residenciais nos últimos anos. Além da sua localização e acesso, com um importante corredor de transporte para a capital Maceió, e ainda os municípios de Marechal Deodoro e o de São Miguel dos Campos, importantes polos industriais alagoanos.

Isso levou a população da cidade a aumentar, mas não muito. Passando de 7.574 em 2010, para 7.944 em 2022. O que reforça a tese de que o grande crescimento imobiliário verificado no município atenderia principalmente as demandas dos turistas e de moradores de veraneio.

São os chamados Domicílios de Uso Ocasional, levantados pelo IBGE no Censo de 2022. Para se ter uma ideia, foram levantados 3.524 no município, o que totaliza 56,2% de todos os domicílios. Quando para todo o Estado o percentual deste tipo de domicílio é de apenas 7,1% (IBGE, 2022).

Essas características podem, portanto, ajudar a explicar o seu primeiro lugar nos rankings de Tributos Municipais Per Capita e do Percentual de Tributos Municipais na Receitas Correntes.

É importante ressaltar ainda outro fator bastante relevante para a conjuntura econômica e demográfica da Região Metropolitana. O famigerado desastre ambiental, causado pela empresa Braskem devido à extração do minério sal-gema em 35 minas localizadas nas proximidades da Lagoa Mundaú. Este evento causou o afundamento do solo em diversos bairros da capital e resultou na movimentação forçada de cerca de 50.000 habitantes dessas localidades.

Destaca-se que as futuras publicações do Censo 2022 poderão apresentar informações sobre os fluxos migratórios intermunicipais, que poderão dar subsídios futuros para análises mais detalhadas.

Mas já é possível presumir que este evento tenha resultado na migração de parte da população local para o próprio município de Maceió e, acredita-se, que, também para os municípios próximos. Visto que em alguns houve um aumento significativo da população em

detrimento da quase estagnação da população de Maceió (EDUCASC, 2023) que passou de 932.748 habitantes em 2010 para 957.916 habitantes em 2022 (IBGE, 2022).

Conforme as análises da enciclopédia, e visualizando o mapa da Figura 01, percebe-se que outra região de destaque quanto ao desenvolvimento econômico e o crescimento populacional, é a do Litoral Norte do Estado.

Destaque para o município de Maragogi, cidade litorânea e um pouco mais distante da capital alagoana, tem grande destaque para o turismo local em conjunto com as grandes redes hoteleiras presentes. Ainda, pode-se citar a construção do Aeroporto Costa dos Corais, que deve prosperar um crescimento econômico ainda maior para o município e as cidades vizinhas nos próximos anos, devido à grande movimentação de turistas que entrarão no estado por Maragogi (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Neste contexto, algumas outras atividades econômicas também cresceram, como a rede de serviços, o artesanato e a gastronomia típica da região. Porém, o município não soube aproveitar o crescimento expressivo da população nos últimos anos - de 28.749 em 2010 para 32.174 em 2022 -, além de não ter consolidado empreendimentos industriais, não ter modernizado a atividade pesqueira, que ainda é artesanal, e a agricultura familiar não atende à demanda local (IBGE, 2022).

A cidade de Japaratinga é vizinha à famosa Maragogi e se beneficia de belezas naturais semelhantes que favorecem o turismo na região. O crescimento da rede hoteleira e a expansão imobiliária de casas de veraneio, foram fatores preponderantes para o desenvolvimento e o fortalecimento na arrecadação tributária na região, devido à circulação de turistas e proprietários de residências lá existentes (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

O município não possui indústrias, e a única destilaria da região foi desativada. A cidade se beneficia apenas da produção de algumas variedades locais, da pesca artesanal e até do plantio da cana de açúcar, na sua área rural, mais distante do litoral.

Assim, o aproveitamento do potencial turístico é um recurso que o Governo local tem se utilizado para angariar recursos. No mesmo sentido, este desenvolvimento econômico pode estar refletindo no crescimento populacional da região, ao manter ou atrair mais moradores. O crescimento de habitantes foi de 1.465 pessoas, segundo a comparação entre o Censos Demográficos no período de 12 anos (IBGE, 2022).

Na mesma região, São Miguel dos Milagres é uma cidade em constante evolução, devido às belas paisagens naturais presentes no local, o que impulsiona o turismo. Porém, a expansão imobiliária da rede hoteleira e dos condomínios residenciais não foi acompanhada pelo desenvolvimento da infraestrutura da cidade. Pelo contrário, o que se vê é uma cidade com

pouco investimento diante do acelerado crescimento econômico (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

O município tem aproveitado a industrialização de produtos da agricultura e da pesca, além do turismo supracitado. Isso pode estar se refletindo no aumento da população da cidade, que passou de 7.163 habitantes, no Censo 2010, a 8.482 habitantes, no Censo 2022 (IBGE, 2022).

Porto de Pedras, cidade próxima ao Passo de Camaragibe, também compartilha das mesmas características: alta expansão hoteleira e imobiliária, além da pesca de que sobrevivem os moradores locais. Mas desta vez, o centro da cidade está localizado na faixa litorânea, o que poderia ajudar a explicar uma tendência demográfica diferente, uma vez que no período intercensitário foi verificado o aumento da população.

Mas existem outros potenciais motivos, dentre eles, o fato de que o município é o único em Alagoas que recebeu o selo internacional Bandeira Azul – de caráter socioambiental -. Nesse sentido, a característica de maior preocupação com o desenvolvimento sustentável poderia influenciar positivamente quanto a credibilidade dada por investidores e trabalhadores à gestão municipal. O que poderia, em última análise, incrementar a imigração de pessoas.

Também, não pode ser esquecida a alta expectativa de crescimento imobiliário, que surge a partir desses contextos citados e pode atrair novos moradores.

O crescimento da população desse município foi superior a 10%, que passou a ser de 9.295 habitantes no Censo 2022 (IBGE, 2022). O que pode seguir ocorrendo, se o potencial turístico da região for devidamente explorado, acompanhado de uma gestão municipal atenta às demandas locais.

Com a mesma tendência das cidades litorâneas, a cidade da Barra de Santo Antônio possui uma grande riqueza nas praias e regiões circunscritas, isto acaba por favorecer o município, principalmente em determinadas épocas do ano, como o carnaval, as festividades do final do ano, dentre outras celebrações.

Em seguida, vale destacar a pesca artesanal, a produção de coco e a cana-de-açúcar também são fatores relevantes na economia local. Essa situação evidencia que apesar de possuir produção de determinados alimentos e insumos, a industrialização ainda não aparece de forma significativa no município (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Servindo como contraponto ao que ocorre na Barra de São Miguel, apesar de ambos os municípios possuírem boas arrecadações de ISS, aquele localizado no litoral norte, com distância similar à capital, arrecada pouco IPTU (R\$ 114.915,03), apesar de 23,5% dos seus domicílios serem de Uso Ocasional.

Destaca-se ainda que houve crescimento populacional, de 14.230 habitantes para 16.235, condição que evidencia a evolução do município no período entre os Censos Demográficos de 2010 e 2022 (IBGE, 2022).

Em municípios como estes, onde existe um forte vetor de desenvolvimento, como por exemplo, o turismo, passa a existir a oportunidade de que o governo local intensifique a cobrança tributária diante do crescimento de propriedades, com o IPTU, e diante do maior fluxo de negócios e serviços. Essa maior organização administrativa e financeira para assegurar a permanência da população no município é essencial, principalmente com a oferta de serviços públicos e de empregos.

Já na Zona da Mata Sul, importa falar do município de São Miguel dos Campos, cidade que possui a presença massiva de indústrias, com um comércio um pouco mais desenvolvido que a média das cidades alagoanas e, também, com uma forte presença de usinas de cana-de-açúcar (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Esse município, apesar do histórico de atrair trabalhadores para o próprio local e a cidades limítrofes, apresentou queda na população. A diminuição foi de 54.502 em 2010 para 51.990 pessoas em 2022 (IBGE, 2022) o que leva a crer que a influência pode se dar, assim como em outras cidades verificadas, pela migração dos trabalhadores especializados ou não do setor sucroalcooleiro, devido ao fechamento de postos de trabalho e falta de oportunidades nas áreas em que atuavam. Valendo ressaltar que se trata apenas de uma hipótese.

O município tem recebido incentivos do governo estadual para a implantação de novas indústrias, como a recente instalação de uma fábrica têxtil na cidade, no mês de março do ano de 2023, o que pode ajudar a potencializar o futuro desenvolvimento do município (Alagoas, 2023).

E no Agreste do Estado, o município de maior destaque econômico é Arapiraca, pois trata-se de segunda maior cidade de Alagoas, que também verificou um crescimento representativo no período entre 2010 (214.006 pessoas), e 2022 (234.696 pessoas), de cerca de 10% (IBGE, 2022).

Dessa forma, segundo a análise dos dados obtidos (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023), Arapiraca obteve um grande desenvolvimento nos últimos anos diante das cidades do interior de Alagoas. Segundo seu estudo, esse desempenho se deve ao fortalecimento das produções locais, como o fumo e a agricultura familiar, o que estimula até a exportação desses segmentos.

Além disso, o setor de serviços, especialmente no que tange à área da saúde e da educação, ambos com investimentos relevantes, tanto na área privada como na pública. Assim, imagina-

se que esse desenvolvimento econômico pode estar relacionado com a atração de novos habitantes para a cidade, além de poder assegurar a manutenção da população já residente.

Já o município de Craíbas tem um cenário interessante pois, apesar de ser relativamente longe da capital alagoana e ser um município de menor porte, apresentou um crescimento expressivo de sua população. Essa lógica se deve, acredita-se, à implantação da mineradora Vale Verde, o que intensificou o fluxo de trabalhadores que constituíram moradia no município para aproximar-se do seu local de trabalho.

A população de Craíbas aumentou de 22.641 para 25.397 pessoas, desde o Censo 2010 ao Censo 2022 (IBGE, 2022), ou seja, um incremento de 12% no período.

4.2 Destaques com menor desenvolvimento econômico

Por outro lado, é importante citar também os municípios que apresentaram menor desempenho das suas economias econômico, em comparação aos já citados. Em paralelo, também será avaliada a alteração da população entre os últimos censos.

Coqueiro Seco, município pertencente à Região Metropolitana de Maceió, apesar de próximo da capital, apresenta uma economia local é pouco diversificada. Grande parte dos moradores possuem seus empregos em cidades vizinhas, como na capital, ou trabalham de forma autônoma, como os pescadores. Além disso, não existem indústrias e o comércio é pouco movimentado obtidos (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023). Ou seja, as oportunidades de desenvolvimento profissional são normalmente muito limitadas, fator que costuma ser preponderante na escolha do local de moradia de um trabalhador.

De todo modo, diferente de municípios com estrutura e condições semelhantes, mas que se situam em regiões de menor crescimento, Coqueiro Seco conseguiu um total de população estável, passando de 5.526 habitantes – no Censo 2010 – para 5.581 – no Censo 2022 (IBGE, 2022).

Santa Luzia do Norte é outra cidade com evolução pouco expressiva e também pertencente à Região Metropolitana de Maceió. Também não possui um grande desenvolvimento local, embora detenha produção pesqueira e indústrias operando em seu espaço geográfico obtidos (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Diante disso, a população cresceu apenas em 28 pessoas, de 2010 a 2022 (IBGE, 2022). Uma evolução que pode ser considerada muito baixa para um município localizado tão perto dos fluxos de emprego e renda da capital.

Ainda nesta região, Satuba, é o maior destaque do Estado no aspecto da sua evolução populacional. Porém, fator peculiar e mais interessante é o de que o caso não envolve um

aspecto econômico diretamente, mais sim uma explosão residencial ocorreu com a criação em massa de condomínios populares na região, especialmente na região dos Recantos. Graças à proximidade do seu território com regiões densamente povoadas de Rio Largo e com o centro econômico da capital Maceió.

Ou seja, o fato desse município fazer limite com os citados, e de existir uma importante via asfaltada e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) que se destina ao centro da capital, influencia diretamente para que o município possua característica de cidade-dormitório. Isso porque, como dito, a cidade não teve grandes fatores de desenvolvimento econômico que possam justificar a atração dessa população residente. Logo, credita-se esse crescimento à facilidade da compra das moradias populares nesse local e a proximidade com o polo profissional da capital, atraindo os trabalhadores e estudantes da capital (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

No Censo 2010, a população de Satuba era de 12.443 habitantes e passou a 24.278 pessoas no Censo 2022 (IBGE, 2022), apresentando o maior aumento percentual do Estado, superior a 95%. Que certamente impõe à gestão municipal maior demanda por serviços públicos, necessitando de uma grande organização administrativa e financeira, para melhor gerenciar os maiores repasses e o aumento da arrecadação.

Já no centro geográfico da Zona da Mata Norte, o município de Porto Calvo, apresentou uma queda – ainda que de forma sutil – na população. Cidade que sempre foi reconhecido pelas usinas e destilarias, logo, a cana de açúcar sempre foi um dos focos da produção local. Porém, acredita-se que, devido à diminuição das usinas de cana de açúcar em Alagoas como um todo e a migração dos trabalhadores canavieiros, a cidade teve queda em um dos seus “carros-chefes” da economia (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Dessa forma, o investimento do município tem sido realizado em outras áreas menos exploradas economicamente outrora, como a agricultura e a pequena produção industrial. Assim, a população diminuiu de 27.708 habitantes, no Censo 2010, para 24.071, no Censo 2022 (IBGE, 2022).

Outro município que apresentou queda da população no período, foi o de Jacuípe. Sua produção local é em parte destinada ao estado de Pernambuco e, a outra parte, ao seu próprio estado, Alagoas, devido à área geográfica – próxima aos dois estados citados - na qual a cidade está situada. A produção canavieira tem grande peso no local, mas o comércio é inexpressivo e não existem indústrias no município (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Jundiá foi mais um dos municípios que teve a população reduzida do Censo 2010 ao Censo 2022, diminuindo de 4.202 habitantes para 4.092 (IBGE, 2022). Assim como a cidade

de Jacuípe, tem a economia, principalmente em relação à produção de cana-de-açúcar, dividida entre o estado do qual faz parte, Alagoas, e o estado de Pernambuco (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023). Porém, nos últimos anos houve o fechamento de algumas usinas de açúcar, reduzindo a produção e, além disso, o município carece de indústrias e o comércio também não é desenvolvido. Além disso, a cidade possui uma ligação deficiente com cidades as limítrofes, por meio das estradas insuficientes, e não se situa às margens de nenhuma rodovia de maior movimento (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Já o município de Matriz de Camaragibe está situado às margens da rodovia AL 101-Norte, e apresenta um cenário um pouco diferente, uma vez que aumentou a população, mas de forma pouco significativa. Assim como alguns municípios verificados acima, depende também da produção agrícola da cana-de-açúcar, uma vez que no local e em cidades limítrofes, existem usinas para onde são direcionados os seus maiores esforços (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

O comércio e o setor de serviços aparecem de forma tímida e atendem basicamente aos cidadãos locais. Então, como verificado, o fechamento das usinas e a dinâmica migratória dos trabalhadores especializados nessa área desestabilizam os municípios e suas fontes principais fontes de arrecadação: os tributos e o FPM.

Houve um crescimento de apenas 72 pessoas, num contexto de 10 anos, entre o Censo 2010 ao Censo 2022 (IBGE, 2022).

Outro município que merece ser destacado no contexto local, mas evidentemente pela evolução tardia do potencial turístico da região, foi Passo de Camaragibe. Reconhecida pelas belezas naturais, mas especificamente da região conhecida como Barra de Camaragibe, que vem passando por recente evolução na rede hoteleira e imobiliária, ainda é uma cidade que vem se desenvolvendo aos poucos e de maneira localizada (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023). Dessa forma, apesar da população ter diminuído, o potencial econômico de crescimento que o município possui para as décadas posteriores, deve superar essas expectativas negativas. Mas, claro, o município deve acompanhar essa evolução da faixa litorânea de perto, não são somente os empreendimentos privados que devem movimentar a economia local positivamente, mas os serviços públicos devem precisar atender adequadamente as necessidades da população.

Também, por ser uma cidade litorânea, possui a atividade pesqueira como uma das fontes da economia local, mas o que vem ressignificando a região é, realmente, o turismo. Apesar disso, como o centro do município encontra-se afastado do litoral, os impactos do turismo

seguem sendo localizados e não atingem toda a população, a qual apresentou uma queda expressiva de 14.763 habitantes para 13.804, do período de 2010 a 2022 (IBGE, 2022).

Próximo ao extremo sul do Estado, Penedo, cidade histórica e cultural, também reconhecida pela plantação da cana de açúcar, apesar de possuir todo um contexto favorável – como o cenário tendente ao crescimento do retorno econômico com o turismo –, teve um declínio na população local: a queda de 1.728 habitantes (IBGE, 2022).

Um dos motivos que pode ajudar a explicar essa situação é a inviabilidade de uma logística fluvial de maior porte do Rio São Francisco, que outrora servia de meio para as transações comerciais advindas de produtos escoados pela cidade em seu porto. A diminuição da produção pesqueira devido à poluição das águas e da alteração da vazão do rio, devido às diversas barragens existentes em seu curso. Assim como a falta de incentivos fiscais³ para o ingresso e permanência de grandes empresas e o fechamento de usinas de cana de açúcar importante. Tudo isso, resulta em um menor desempenho econômico e pode ajudar a explicar uma possível diminuição da população no médio e longo prazo. Uma vez que, sem maiores perspectivas de emprego e serviços públicos, acabaram se direcionando a maiores núcleos urbanos em anos anteriores (Penedo, 2007).

No próximo capítulo, serão analisados os municípios da Tabela 01, especialmente quanto ao seu desempenho tributário, em comparação com o crescimento populacional e o desenvolvimento econômico local.

³ Os incentivos fiscais, benefícios concedidos principalmente à iniciativa privada, são ações que promovem a redução ou extinção da alíquota de determinados impostos a serem pagos. Estes benefícios são normalmente oferecidos sob a forma de redução ou isenção fiscal, então, pelo não recolhimento de certos impostos sobre as empresas (<https://www.suno.com.br/artigos/incentivos-fiscais/>).

Esses tipos de medida podem abranger tanto os impostos federais, estaduais ou municipais. Além disso, pode-se dividir estes benefícios em dois tipos: os regionais e os sociais. Os incentivos e seus requisitos constam na Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), o qual dita regras para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita tributária como forma de controle de sua utilização pelos entes federativos.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são reunidos os resultados encontrados para discussão por duas óticas:

1. Comparação e discussão dos resultados encontrados para as variáveis de tributação, FPM, crescimento populacional e desenvolvimento econômico, já apresentados nos dois capítulos anteriores;
2. Discussão à luz dos normativos vigentes e estudos atuais sobre o Federalismo Fiscal, a atuação do Gestor Público e sua importância para a sociedade local.

5.1 Considerações sobre os resultados encontrados

Os resultados já obtidos sugerem que existe uma diferença importante entre o desempenho tributário dos municípios alagoanos, com distâncias muito grandes entre os primeiros ranqueados e os últimos. Especialmente quanto ao Tributo Municipal Per Capita, que já exclui eventuais distorções devido ao tamanho dos municípios. Com destaque especial para a Barra de São Miguel e seu desempenho na arrecadação de IPTU. E do outro lado, o município de Pilar, com arrecadação inferior a R\$ 1,00.

Mas o ponto de destaque é a grande concentração de municípios com baixa arrecadação tributária, com mais de 80% deles na primeira classe dos histogramas nos Gráficos 04 e 05.

Para o FPM, as diferenças encontradas, apesar de importantes, representam apenas possíveis distorções da própria Lei que dispõe sobre o sistema tributário nacional (Brasil, 1966), que regulamente a criação do Índice de Participação dos Municípios (IFPM), para a repartição do fundo correspondente. Onde os menores municípios, com até 10.188 habitantes, posicionados na mesma faixa 0,6, acabam recebendo repasses proporcionalmente maiores. O maior exemplo é o menor município do Estado, Pindoba, que não por acaso posiciona-se na primeira colocação do ranking, conforme a Tabela 03 em anexo.

Também foi verificado, através dos rankings da Tabela 03, em anexo, que os Tributos Municipais Per Capita e o Percentual dos Tributos Municipais possuem um comportamento semelhante, mas não ficou evidenciada alguma relação com o FPM Per Capita. Por isso, foi criado o Gráfico 06, que mostra uma importante relação negativa entre ambos.

Restando então adicionar os aspectos do crescimento populacional e do desenvolvimento econômico à análise. Assim, para subsidiá-la, necessita-se colocar lado a lado todos os resultados encontrados, para os municípios analisados, quanto aos:

- Tributos Municipais Per Capita, utilizando-se a população atualizada pelo Censo 2022;
- Percentual dos Tributos Municipais no Total das Receitas Correntes Municipais;

- FPM Per Capita, utilizando-se a população atualizada pelo Censo 2022;
- Percentual do FPM no Total das Receitas Correntes Municipais;
- Crescimento Populacional ocorrido entre os Censos de 2010 e 2022;
- Avaliação básica do Desenvolvimento Econômico segundo (Enciclopédia municípios de Alagoas, 2023).

Para sistematizar os resultados, optou-se por complementar a Tabela 01 com as duas últimas informações, obtidas através do capítulo anterior. O resultado pode ser avaliado na Tabela 02, abaixo. Nela foi adicionada a coluna Crescimento Populacional, com as mesmas classes encontradas na Figura 01 (em sua legenda), com escala indo de -3 (maior decréscimo) para 3 (maior crescimento), com o 0 (zero) significando certa estabilidade. E ainda a coluna Desempenho Econômico, com os municípios elencados como de maior desenvolvimento econômico recebendo o indicador 1, e de menor desenvolvimento recebendo o indicador -1.

Tabela 02 - Rankings dos tributos municipais, FPM, crescimento populacional e desenvolvimento econômico, dos municípios Alagoanos elencados nos grupos 1,2 e 3, para o ano de 2022.

Grupo	Município	Análise de Tributos				Análise de FPM				Crescimento populacional	Desempenho econômico
		Tributos Municipais		% de Tributos nas Receitas		FPM		% de FPM nas Receitas			
		Per Capita	Rank	%	Rank	Per Capita	Rank	%	Rank		
1	Barra de São Miguel	1.917,25	1	18,6	1	2.061,66	36	20,0	77	1	1
	Porto de Pedras	874,60	2	8,3	6	1.762,00	57	16,7	90	1	1
	Maragogi	828,99	3	11,3	3	1.357,44	82	18,5	87	1	1
	Maceió	712,80	4	17,2	2	807,04	94	19,5	81	0	1
	Marechal Deodoro	699,64	5	10,1	4	994,73	92	14,4	95	2	1
	São Miguel dos Milagres	602,20	6	7,2	8	1.930,89	46	23,2	61	2	1
	Japaratinga	591,78	7	8,6	5	1.776,53	55	25,8	36	2	1
	Alagoas	331,41	8	5,6	9	1.242,69	84	21,0	73	0	
	Arapiraca	318,21	9	7,4	7	610,18	97	14,2	97	1	1
2	Passo de Camaragibe	312,81	10	4,1	13	1.977,42	43	25,8	37	-1	-1
	Craíbas	262,03	11	4,1	12	1.504,70	75	23,7	55	1	1
	Barra de Santo Antônio	249,45	12	4,2	11	1.667,97	62	28,4	23	1	1
	Santa Luzia do Norte	243,71	13	2,8	15	2.367,08	17	26,8	31	0	-1
	São Miguel dos Campos	227,08	14	2,6	17	1.260,07	83	14,3	96	-1	1
	Rio Largo	165,80	19	4,3	10	755,59	96	19,6	79	2	1
3	Coqueiro Seco	137,73	26	1,4	36	2.934,56	10	29,9	15	0	-1
	Penedo	114,09	33	1,5	32	1.116,99	90	14,6	94	0	-1
	Satuba	85,40	45	2,7	16	1.124,32	89	34,9	6	3	-1
	Matriz de Camaragibe	77,21	52	1,0	53	1.601,83	65	21,8	71	0	-1
	Paripueira	75,31	54	1,3	39	1.578,39	72	27,6	27	2	1
	Jundiá	66,52	69	0,4	89	4.002,39	3	26,7	33	0	-1
	Porto Calvo	28,05	90	0,4	90	1.587,59	69	23,4	58	-1	-1
	Jacuípe	25,26	91	0,2	96	3.060,13	9	22,4	66	-2	-1
Pilar	0,77	98	0,0	98	1.234,78	85	11,8	98	1	1	

Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Portanto, além das observações já realizadas sobre a tabela original, agora tornou-se possível constatar outras importantes relações, quais sejam:

- Como esperado, o Desenvolvimento Econômico parece guardar relação positiva com o Crescimento Populacional: Pois de todos os municípios classificados como de maior desenvolvimento, apenas São Miguel dos Campos não apresentou crescimento populacional. Em contraponto, de todos os municípios classificados como de menor desenvolvimento, apenas Satuba apresentou crescimento populacional. Justamente o

caso especial em que o município se beneficiou por fazer limites territoriais com áreas de grande expansão populacional em Maceió e Rio Largo.

- O maior Desenvolvimento Econômico parece estar relacionado com menores Percentuais do FPM no Total das Receitas. Pois destes, a Barra de Santo Antônio é o que melhor se ranqueia em termos de percentual do FPM, na 23 posição. Mas a grande maioria destes municípios está mal ranqueada. Valendo ressaltar que a relação contrária não é possível ser constatada através desta análise.
- O maior Desenvolvimento Econômico parece estar fortemente relacionado com o desempenho tributário, tanto em termos per capita, quanto na sua proporção dentro das receitas correntes. Pois, no Grupo 1, todos os municípios apresentaram bom Desempenho Econômico, no Grupo 2, existem dois municípios com menor desenvolvimento, e no Grupo 3, apenas Paripueira e o Pilar possuem maior Desenvolvimento Econômico. Valendo lembrar que este último recebe muito recurso de royalties da exploração de gás natural, e não parece de todo completamente na arrecadação tributária de competência municipal, com valor quase zero. O que pode denotar uma baixa necessidade de incrementar seu esforço fiscal.

5.2 Discussão à luz dos normativos vigentes e estudos atuais

Conforme os dados apresentados, é possível verificar a incidência de municípios que possuem uma alta tributação em contraponto aos que possuem baixa operação tributária, tendência normal em qualquer estado brasileiro, devido às características específicas de cada município. Mas, no cenário alagoano, há uma forte indicação de que os municípios que exploram mais a base tributária, dependem menos de outros recursos, como as transferências obrigatórias, em especial o Fundo de Participação dos Municípios.

Isto traz à tona várias possibilidades, seja a de dificuldade de tributar por fatores operacionais do município, principalmente nos menores, ou a chamada preguiça fiscal proposta por Marinho e Moreira (1999 *apud* Moraes, 2019), ambos já citados neste trabalho. O fato é que em um ou no outro, a responsabilidade da gestão municipal, diante dos resultados apresentados, é ainda maior já que a determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) é no sentido de obter a máxima arrecadação efetiva e possível – pois a realidade nem sempre condiz com os limites legais – além de constituir um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

Logo, se a falta de tributação decorre da discricionariedade da gestão municipal – podendo ocorrer até para contribuir com o jogo político – e não dos impedimentos operacionais

para incrementar essa renda ao município, pode gerar sérias responsabilizações ao gestor, se constatadas, como no caso da vedação de transferências voluntárias para o ente que não observe o dever de tributar (Brasil, 2000).

Dessa forma, a responsabilidade para o gestor pode ocorrer nas esferas administrativas e fiscais. Como exemplo do resultado da análise dos dados nos municípios alagoanos, é viável destacar municípios como Pilar e Satuba, cidades localizadas na Região Metropolitana de Maceió com possíveis características diferentes dos demais municípios que compõem esta região.

No primeiro foi verificada uma expressiva baixa na arrecadação tributária e com baixa proporção também do FPM recolhido pelo município, o que pode indicar uma possível grave omissão do gestor, diante da localização e da possibilidade de investimento no local, visto que não se trata de um município pequeno e que seja possível identificar qual a causa no volume baixo das receitas citadas. Uma provável hipótese para explicar essa situação pode ser a riqueza em gás natural que o município possui, trazendo uma grande quantidade de recursos em forma de royalties para o governo local, mas é só uma possível análise, sem comprovação científica.

Já no segundo, a responsabilidade do gestor poderá ocorrer futuramente. O motivo é a grande movimentação de pessoas para o município de Satuba diante da oportunidade de residenciais construídos na região nos últimos anos, o que corrobora com o fenômeno relacionado a fatores externos e não meramente econômicos. Portanto, por se tratar de uma situação atípica, é necessário que a gestão municipal verifique o atendimento essencial ao núcleo básico de direitos fundamentais (Brasil, 1988) para esse aumento exacerbado da população, o que demanda uma grande organização para a administração do município, além de investimentos assertivos, como saúde, educação, lazer, emprego. Nisso, deve haver preocupação do gestor, para que não ocorra a falta do chamado mínimo existencial e a sua possível futura responsabilização diante da ocorrência deste cenário (Queiroz, 2006).

6 CONCLUSÃO

Após toda a discussão e análise dos dados obtidos, é possível verificar a importância dos governos locais para a verificação concreta e mais próxima à realidade da população brasileira. O conceito de federalismo busca dar oportunidade da aplicação real dos direitos fundamentais por meio da observação das necessidades concretas de cada habitante nos diferentes contextos municipais no Brasil. Em especial, este trabalho evidenciou as características dos municípios alagoanos, confrontando os dados obtidos por meio de canais oficiais atrelada à visão teórica da legislação e da doutrina.

Nessa ótica, importa dizer que essa breve análise da conjuntura econômica dos municípios destacados, foi realizada com o objetivo de propiciar fundamentos para verificar a possível relação entre o desempenho econômico do município e a sua capacidade de manter ou atrair habitantes que, em segunda análise poderão impactar diretamente o valor de repasses intergovernamentais recebidos pelo município, em especial o FPM. Em seguida, importará verificar as relações destes repasses com arrecadação tributária para avaliação do esforço fiscal destes entes.

Isso porque é possível observar a influência que a população desenvolve ao governo local, quanto maior a população, maior é a arrecadação de IPTU, porque a lógica é que existam mais propriedades, que é a base de cálculo desse tributo; maior também será a arrecadação do ISS, uma vez que quanto mais crescente a dinâmica local, a dimensão dos serviços tributados será maior. E, além, disso, como o FPM, possui como um dos critérios de cálculo, o tamanho da população, também será maior a repartição do fundo para esse município.

Mas isso não acontece sem esforço. É necessário que o município solidifique o desenvolvimento local, buscando maneiras de fortalecer a permanência da população já residente no local, como também da migração de mais habitantes para robustecer a cidade. Isso, em grande parte, se deve à oferta dos serviços públicos necessários, como saúde e educação, que são obrigações constitucionais dos entes federativos, como também com o incremento de outras noções básicas, como o lazer, o transporte público, a moradia, o emprego.

Vale ainda ressaltar o papel que o incentivo à entrada de indústrias e outros negócios da iniciativa privada são importantes no crescimento da cidade. Isso, pois além de trazer turistas como acontece com a entrada de redes hoteleiras em cidades litorâneas como Maragogi – o que movimenta a arrecadação da cidade com o ISS -, também traz o principal: população em migração para estabelecimento de moradia. O que acontece principalmente pelos incentivos

fiscais e reforços locais para a manutenção das cidades, envolvendo ativamente o papel do gestor em direcionar e aplicar essas políticas públicas em conjunto com a iniciativa privada.

No entanto, também é claro que não é tarefa fácil. Os gestores encontram dificuldades em diversos detalhes, seja no principal que é a entrada de recursos, seja em dificuldades operacionais, de pessoal, até de insuficiência de materiais para o desempenho de atividades econômicas. Por isso é que não existe mágica, o dirigente do governo local deve trabalhar com o que possui “em mãos”, mas claro não pode se acomodar diante das estratégias políticas para o crescimento do município.

Então, pelos dados apresentados, que o município que cresce em população e arrecadação é aquele que investe e potencializa as capacidades locais, como as belezas naturais para o desenvolvimento turístico e de produção dos bens naturais pertencentes à cidade. Além disso, observa como deve atuar em conjunto com a iniciativa privada para assegurar a evolução da população, com o atendimento das suas necessidades básicas, como saúde e educação, e fornecendo oportunidade de renda para a permanência dessas pessoas.

Assim, o trabalho acaba coincidindo com o principal sentido da lógica federalista, proposto por Oliveira (2007), citado anteriormente, que é identificar o nível máximo de eficiência, ao verificar a melhor distribuição de competências e de responsabilidades entre os respectivos entes. Logo, após essa identificação das atribuições pertencentes ao ente, nesse caso, dos municípios, é necessário colocar em prática todo esse conceito teórico de federalismo e, ainda, do federalismo fiscal.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, S. B. **Antologia Affonsina**. Brasília: Zeni, 2003. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2003;000669578>. Acesso em: 3 nov. 2023.
- AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um "estado das artes" da teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 121-135, mar. 1997.
- ALAGOAS. Governo concede incentivos fiscais para desenvolvimento do polo de vestuário em S. Miguel dos Campos. **Governo de Alagoas**, Maceió, 7 mar. 2023. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/governo-de-alagoas-concede-incentivos-fiscais-para-desenvolvimento-de-polo-de-vestuario-em-sao-miguel-dos-campos>. Acesso em: 6 set. 2023.
- AMARO, L. Direito tributário brasileiro. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/TP9LNc6zf5Y3smDkj3CyCbF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 nov. 2023.
- ATALIBA, G. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. Salvador: Editora juspodivm, 2021. 216p.
- BAHL, R. **Intergovernmental transfers in developing and transition countries: principles and practice**. Washington - DC: World Bank, 1999.
- BINEBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BIRD, R.; SMART, M. **Política Tributária e Pesquisa Tributária no Canadá**. 2001.
- BOADWAY, R.; SHAH, A. **Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice**. Washington, DC: The World Bank, 2007.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (org.). **Dicionário de política**. 4. ed. Brasília: UNB, 1992.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 ago. 2023.
- BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da república, [1998]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 1 dez. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=Art.%204%C2%BA%20A%20Lei%20de,disposto%20no%20artigo%202%C2%B0. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Câmara dos deputados, [1966]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990**. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos deputados, [1990b]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=104909&filename=LegislacaoCitada%20PL%207350/2002. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.429%2C%20DE%20DE%20JUNHO%20DE%201992&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20aplic%C3%A1veis,fundacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 1 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do tesouro nacional – STN. **Fundo de Participação dos Municípios FPM**. Brasília: Tesouro Nacional, 2023.

BUENO, J.; OLIVEIRA, R. **ENAP – Escola Nacional de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: www.enap.gov.br/artigos. Acesso em: 20 set. 2023.

CAMPOS, M. Maceió. **Mundo Educação**, 2023. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/maceio.htm>. Acesso em: 11 jan. 2023.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5643865/mod_folder/content/0/LS_01_CONTI - Federalismo fiscal e fundos de participacao.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5643865/mod_folder/content/0/LS_01_CONTI_Federalismo_fiscal_e_fundos_de_participacao.pdf?forcedownload=1). Acesso em: 30 out. 2023.

COSSIO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 1995.

Dissertação (mestrado) — Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7712>. Acesso em: 3 out. 2023.

COSTA, R. F. R.; GASPARINI, C. E.; SAMPAIO, L. M. B. FPM e equidade de serviços públicos: um estudo para os municípios nordestinos. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, n. 3, p. 427–442, 2016. DOI: 10.61673/ren.2012.245. Disponível em:

<https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/245>. Acesso em: 29 jan. 2024.

EDUCASC. Tragédia em Maceió: afundamento do solo é causado pela empresa Braskem.

EDUCASC, 2023. Disponível em: <https://educasc.com.br/formacao/tragedia-em-maceio-afundamento-do-solo-e-causado-pela-empresa-braskem/>. Acesso em: 1 ago. 2023.

ENCICLOPÉDIA MUNICÍPIOS DE ALAGOAS. Uma Alagoas que você precisa conhecer. **Organização Arnon de Melo**, 2023. Disponível em:

<https://oam.com.br/enciclopedias/municipiosdealagoas/>. Acesso em: 29 out. 2023.

FLORES, M. D. Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica.

Economía, sociedad y territorio, v. 3, n. 11, 2002.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: Teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5519854/mod_resource/content/1/%201.GIAMBIA GI%20C%20F%20C%20A1bio.%20AL%20C%2089M%20C%20Ana%20Claudia.%20Fian%20C%20A7as%20P%20C%20BAblicas%20-%20pgs.%203%20a%2010.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5519854/mod_resource/content/1/%201.GIAMBIA%20GI%20F%20C%20A1bio.%20AL%20C%2089M%20C%20Ana%20Claudia.%20Fian%20C%20A7as%20P%20C%20BAblicas%20-%20pgs.%203%20a%2010.pdf). Acesso em: 5 set. 2023.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência de Notícias:

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em 10/11/2019. Acesso em: 9 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2022. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>.

Acesso em: 1 set. 2023.

LARENZ, K. **Metodologia da ciência do direito**. Tradução de José Lamago. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

MORAES, T. L. **Esforço Fiscal dos municípios do Estado de Pernambuco: uma análise de múltiplas fronteiras**. 2019. Monografia (Bacharel em ciências econômicas), Unidade Acadêmica De Serra Talhada, Universidade Federal Rural De Pernambuco, Recife, 2019.

Disponível em:

https://repository.ufrpe.br/bitstream/123456789/2380/1/tcc_art_tamiresdelimamoraes.pdf.

Acesso em: 7 nov. 2023.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, M. **Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros**. 2002. Tese (Doutorado em Economia), Faculdade de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95141/TESE%20Marcos%20Mendes.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Acesso em: 3 nov. 2023.

MOTTA, F. **Pela segurança jurídica, precisamos tratar da interpretação da LINDB**.

2019. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 27 ago. 2023.

OATES, W. Rumo a uma teoria de segunda geração do federalismo fiscal. **Journal of Economic Literature**, v. 37, p. 1120 – 1149, 1999. Disponível em:

<https://ideas.repec.org/a/kap/itaxpf/v12y2005i4p349-373.html>. Acesso em: 7 nov. 2023.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 24. ed. São Paulo: Atlas. 2007. 331p.

ORAIR, R. C.; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais**. Brasília: Esaf, 2010.

PALONI, N. A. **O Estudo de Viabilidade Municipal e seu Impacto no Desenvolvimento Local**. 2008. Dissertação (Mestrado em Filosofia do Direito e do Estado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível

em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/8362/1/Nelson%20Alexandre%20Paloni.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2023.

PENEDO. Diagnóstico Econômico do Município de Penedo. **Secretaria Municipal de Planejamento**, 2007. Disponível em: <https://penedo.al.gov.br/orgaos-municipais/>. Acesso em:

2 out. 2023.

PINHEIRO, T. C. Hierarquia Urbana e Situação Fiscal dos Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbano**, v. 3, n. 1, fev. 2015. Disponível em:

<https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/30>. Acesso em 01 nov. 2023.

PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. E. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fundap, 2003. 245 p. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=521690>. Acesso em: 3 nov. 2023.

PUENTE-PALÁCIOS K.; PEIXOTO, A. L. A. **Ferramentas de Diagnóstico para**

Organizações e Trabalho: Um Olhar a partir da Psicologia. Salvador: Artmed, 2015. 406p.

QUEIROZ, C. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais:**

princípios dogmáticos e prática jurisprudencial. Rio de Janeiro: Editora Coimbra, 2006.

REIS, E. J.; BLANCO, F. A. Capacidade tributária dos Estados brasileiros. **Textos para discussão**, Rio de Janeiro, n. 404, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/ric/article/view/87819/83105>. Acesso em: 3 out. 2023.

SALTO, F. S. **A economia política das transferências fiscais no Brasil**: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009? 2013. 79 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

SICONFI. Sistemas de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro. **Tesouro Nacional**, 2022. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 23 set. 2023.

SOUZA JUNIOR, C. V. N.; GASPARINI, C. E. Análise da Equidade e da Eficiência dos Estados no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 803-832, out. /dez. 2006.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. Salvador: Malheiros Editores, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Vocabulário Jurídico: Tesouro. **Supremo Tribunal Federal**, 2024. Disponível em: <https://tecnoblog.net/responde/referencia-site-abnt-artigos/>. Acesso em: 4 de out. 2023.

VARGAS, N. C. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2394>. Acesso em: 5 set. 2023.

WYCKOFF, P. G. Uma teoria burocrática dos efeitos do papel mosca. **Jornal de Economia Urbana**, v. 23, p. 115-129, 1988. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0094119088900095>. Acesso em: 5 out. 2023.

ANEXO I

Tabela 03 - Rankings dos tributos municipais, receitas correntes e FPM, dos municípios Alagoanos, para o ano de 2022.

Grupo	Município	Análise de Tributos						Análise de FPM			
		Tributos Municipais		Receitas Correntes		% de Tributos nas Receitas		FPM		% de FPM nas Receitas	
		Per Capita	Rank	Per Capita	Rank	%	Rank	Per Capita	Rank	%	Rank
1	Barra de São Miguel	1.917,25	1	10.289,47	15	18,6	1	2.061,66	36	20,0	77
	Porto de Pedras	874,60	2	10.519,57	11	8,3	6	1.762,00	57	16,7	90
	Maragogi	828,99	3	7.355,25	57	11,3	3	1.357,44	82	18,5	87
	Maceió	712,80	4	4.137,19	94	17,2	2	807,04	94	19,5	81
	Marechal Deodoro	699,64	5	6.918,69	66	10,1	4	994,73	92	14,4	95
	São Miguel dos Milagres	602,20	6	8.330,92	37	7,2	8	1.930,89	46	23,2	61
	Japaratinga	591,78	7	6.880,43	68	8,6	5	1.776,53	55	25,8	36
	Alagoas	331,41	8	5.915,80	86	5,6	9	1.242,69	84	21,0	73
	Arapiraca	318,21	9	4.298,90	93	7,4	7	610,18	97	14,2	97
2	Passo de Camaragibe	312,81	10	7.678,33	50	4,1	13	1.977,42	43	25,8	37
	Craíbas	262,03	11	6.347,63	77	4,1	12	1.504,70	75	23,7	55
	Barra de Santo Antônio	249,45	12	5.877,03	87	4,2	11	1.667,97	62	28,4	23
	Santa Luzia do Norte	243,71	13	8.822,09	31	2,8	15	2.367,08	17	26,8	31
	São Miguel dos Campos	227,08	14	8.829,03	30	2,6	17	1.260,07	83	14,3	96
	Murici	209,38	15	6.516,46	74	3,2	14	1.517,25	74	23,3	60
	Pindoba	203,27	16	14.478,99	2	1,4	35	5.997,00	1	41,4	1
	Jacaré dos Homens	196,80	17	9.384,22	24	2,1	22	3.222,07	8	34,3	7
	Poço das Trincheiras	192,78	18	9.165,49	26	2,1	21	2.180,57	26	23,8	54
	Rio Largo	165,80	19	3.860,50	95	4,3	10	755,59	96	19,6	79
3	Santana do Ipanema	157,20	20	6.683,62	72	2,4	19	1.181,15	87	17,7	88
	Dois Riachos	154,83	21	10.069,27	16	1,5	30	2.227,14	24	22,1	67
	Carneiros	151,97	22	8.904,23	27	1,7	28	1.819,96	52	20,4	75
	Coruripe	147,33	23	7.184,03	62	2,1	23	1.191,18	86	16,6	91
	Capela	144,88	24	7.756,72	47	1,9	25	2.179,06	28	28,1	25
	Delmiro Gouveia	144,04	25	6.254,03	79	2,3	20	1.170,19	88	18,7	85
	Coqueiro Seco	137,73	26	9.815,71	21	1,4	36	2.934,56	10	29,9	15
	Olho d'Água das Flores	136,21	27	5.742,88	88	2,4	18	1.582,78	71	27,6	29
	Teotônio Vilela	136,18	28	7.541,21	53	1,8	27	1.434,65	78	19,0	84
	Tanque d'Arca	134,58	29	10.356,19	14	1,3	40	2.825,71	11	27,3	30
	Girau do Ponciano	129,70	30	6.964,06	65	1,9	26	1.360,96	81	19,5	80
	Piaçabuçu	122,32	31	7.999,12	41	1,5	31	2.059,06	37	25,7	38
	Maribondo	115,36	32	5.958,59	85	1,9	24	1.596,39	67	26,8	32
	Penedo	114,09	33	7.672,11	51	1,5	32	1.116,99	90	14,6	94
Inhapi	112,72	34	9.837,40	19	1,1	43	2.159,66	29	22,0	70	
Batalha	112,60	35	6.769,94	71	1,7	29	1.991,46	41	29,4	18	

Campo Alegre	109,87	36	7.714,40	48	1,4	34	1.870,43	48	24,2	48
Jaramataia	101,22	37	8.843,68	29	1,1	44	3.285,01	7	37,1	4
Piranhas	100,63	38	8.874,99	28	1,1	46	1.690,25	61	19,0	83
Chã Preta	96,83	39	10.625,48	9	0,9	61	2.771,20	12	26,1	35
Maravilha	96,34	40	8.608,46	34	1,1	48	1.717,83	60	20,0	78
Novo Lino	93,00	41	8.587,05	36	1,1	50	2.179,35	27	25,4	40
São Brás	91,41	42	9.961,33	17	0,9	60	2.498,52	15	25,1	42
Belo Monte	90,06	43	11.530,19	6	0,8	72	2.759,06	13	23,9	53
Junqueiro	85,91	44	7.251,27	60	1,2	41	1.598,48	66	22,0	68
Satuba	85,40	45	3.218,62	96	2,7	16	1.124,32	89	34,9	6
Palmeira dos Índios	84,76	46	6.309,95	78	1,3	38	991,57	93	15,7	93
Flexeiras	82,71	47	7.772,84	45	1,1	51	2.270,44	23	29,2	20
Jequiá da Praia	82,25	48	10.497,08	13	0,8	71	2.305,92	19	22,0	69
Cacimbinhas	80,35	49	9.702,81	22	0,8	68	2.083,29	33	21,5	72
São José da Tapera	79,76	50	7.351,76	58	1,1	49	1.427,08	79	19,4	82
Viçosa	77,90	51	5.730,91	89	1,4	37	1.586,21	70	27,7	26
Matriz de Camaragibe	77,21	52	7.359,10	56	1,0	53	1.601,83	65	21,8	71
Pariconha	76,02	53	7.761,62	46	1,0	57	2.065,36	35	26,6	34
Paripueira	75,31	54	5.712,00	90	1,3	39	1.578,39	72	27,6	27
Cajueiro	74,88	55	7.400,42	54	1,0	55	2.044,16	38	27,6	28
União dos Palmares	74,07	56	6.351,33	76	1,2	42	1.096,47	91	17,3	89
Olho d'Água do Casado	73,35	57	8.711,12	33	0,8	67	1.961,65	45	22,5	65
Anadia	71,43	58	7.315,97	59	1,0	58	2.345,38	18	32,1	10
Pão de Açúcar	70,83	59	7.869,61	44	0,9	62	1.604,12	64	20,4	76
Igaci	70,25	60	6.615,17	73	1,1	52	1.592,62	68	24,1	52
Feira Grande	70,11	61	6.144,32	81	1,1	45	1.442,22	77	23,5	57
Senador Rui Palmeira	68,72	62	9.178,45	25	0,7	75	2.218,67	25	24,2	49
Ouro Branco	68,64	63	7.919,68	42	0,9	65	1.864,15	49	23,5	56
Limoeiro de Anadia	67,96	64	6.028,67	84	1,1	47	1.544,66	73	25,6	39
Messias	67,83	65	6.786,65	69	1,0	56	2.126,30	30	31,3	11
Paulo Jacinto	67,67	66	8.282,68	39	0,8	69	2.490,54	16	30,1	14
Olivença	67,61	67	8.785,71	32	0,8	73	2.022,45	39	23,0	62
Quebrangulo	67,42	68	10.623,93	10	0,6	78	1.970,85	44	18,6	86
Jundiá	66,52	69	14.997,96	1	0,4	89	4.002,39	3	26,7	33
Atalaia	65,92	70	6.352,51	75	1,0	54	1.455,34	76	22,9	63
Taquarana	65,57	71	7.144,29	63	0,9	59	1.721,08	59	24,1	51
Igreja Nova	65,45	72	11.004,82	7	0,6	82	1.788,08	54	16,2	92
Feliz Deserto	63,71	73	13.482,23	4	0,5	87	4.132,68	2	30,7	13
Boca da Mata	63,57	74	7.192,59	61	0,9	63	1.803,72	53	25,1	43
Palestina	63,03	75	12.158,49	5	0,5	84	3.786,77	4	31,1	12
Minador do Negrão	61,91	76	9.854,62	18	0,6	80	3.380,35	6	34,3	8
Belém	59,31	77	9.824,01	20	0,6	81	3.468,40	5	35,3	5
Colônia Leopoldina	56,72	78	8.275,90	40	0,7	76	2.071,04	34	25,0	44
Ibateguara	55,29	79	6.911,19	67	0,8	70	1.987,94	42	28,8	22
Coité do Nória	51,92	80	6.125,04	83	0,8	66	2.020,08	40	33,0	9

São Sebastião	49,08	81	5.565,45	91	0,9	64	1.374,01	80	24,7	45
Monteirópolis	48,42	82	9.452,51	23	0,5	85	2.279,76	20	24,1	50
São José da Laje	47,40	83	6.163,60	80	0,8	74	1.836,11	51	29,8	16
Água Branca	46,47	84	7.383,60	55	0,6	79	1.723,25	58	23,3	59
Major Isidoro	41,34	85	7.619,54	52	0,5	83	1.850,60	50	24,3	47
Canapi	37,91	86	8.299,57	38	0,5	88	2.105,25	32	25,4	41
Estrela de Alagoas	37,65	87	5.512,73	92	0,7	77	2.122,99	31	38,5	2
Mar Vermelho	30,94	88	2.163,33	97	1,4	33	805,88	95	37,3	3
Lagoa da Canoa	30,13	89	6.134,04	82	0,5	86	1.774,70	56	28,9	21
Porto Calvo	28,05	90	6.773,30	70	0,4	90	1.587,59	69	23,4	58
Jacuípe	25,26	91	13.664,52	3	0,2	96	3.060,13	9	22,4	66
Traipu	22,93	92	7.106,29	64	0,3	91	1.621,68	63	22,8	64
Roteiro	22,83	93	8.603,77	35	0,3	93	2.529,78	14	29,4	19
Branquinha	21,51	94	10.877,59	8	0,2	94	2.273,98	21	20,9	74
Campestre	14,43	95	7.681,67	49	0,2	95	2.272,03	22	29,6	17
Santana do Mundaú	3,49	96	7.913,30	43	0,0	97	1.928,56	47	24,4	46
Mata Grande	2,23	97	800,69	98	0,3	92	225,78	98	28,2	24
Pilar	0,77	98	10.500,83	12	0,0	98	1.234,78	85	11,8	98

Fonte: Dados da Pesquisa, 2023.