

*DIRETORIA LEGISLATIVA*

*COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS*

## NOTA TÉCNICA Nº 002

Autonomia financeira dos Municípios: um estudo sobre a forma de captação de recursos e receita dos Municípios

Elaborada pela Assistente Legislativa  
Sandra Marcelino Lopes

Goiânia, 26 de março de 2015.

## SUMÁRIO

1) Objetivo do estudo. 2) Considerações iniciais. 3) Da Municipalidade. 4) Orçamento Público. 5) Execução Orçamentária. 6) Receitas do Município. 7) Formas de Transferência de Recursos da União para os Municípios. 8) Considerações Finais. 9) Fontes de Pesquisa.

### 1. OBJETIVO DO ESTUDO

Esta Nota Técnica tem por objetivo apresentar estudo sobre a autonomia financeira dos Municípios.

### 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Comissão de Organização dos Municípios da Assembleia Legislativa de Goiás, em sua competência regimental, prevista no art. 45, XIV, *b*, do Regimento Interno desta Casa de Leis, sob a presidência do ilustre Deputado Estadual Diego Sorgatto vem, a título de informação e orientação, trazer estudo elaborado pela assessoria da Comissão, do que seja Município e sua autonomia financeira.

A Comissão de Organização dos Municípios é uma comissão permanente e traz em sua área de atuação a assistência aos municípios goianos, de acordo com o artigo 45, XIV, do Regimento Interno, transcrito a seguir:

Art.45 São os seguintes campos temáticos, áreas de atuação e competências de cada Comissão Permanente:

.....  
XIV – Comissão de Organização dos Municípios:

- a) criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios;
- b) investigação e estudo dos problemas dos municípios, sugerindo as devidas soluções;
- c) assistência aos municípios no encaminhamento de suas reivindicações;
- d) desenvolvimento urbano, políticas públicas para regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e redes de

**Página 2 de 12**



municípios, bem como solicitação de informações e documentos para instrução de proposições que lhes sejam relativas.

.....

### 3. DA MUNICIPALIDADE

Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira. Essa autonomia é limitada pelos princípios contidos na Constituição Federal e nas Constituições Estaduais. A autonomia dos Municípios brasileiros vem assegurada no art. 18, caput, da Constituição Federal, e disciplinada nos artigos 29, caput e 30 da CF/88. Transcritos a seguir:

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

.....

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (inciso VI com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 53, de 19-12-2006);
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.



Com a Constituição Federal de 1988, os Municípios ficaram capacitados para elaborar suas próprias Leis Orgânicas, as quais, na verdade são as Constituições Municipais, que determinarão a vida dos Municípios, observados os limites constitucionalmente previstos, que são a Constituição Federal e a Constituição Estadual.

#### 4. ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público é o instrumento pelo qual o cidadão toma conhecimento do volume dos recursos postos à disposição do Governo e a alocação destes nos diversos programas e atividades que servirão para atender as demandas da sociedade por meio de investimentos e prestação de serviços.

O Orçamento Público compreende a elaboração e execução de três leis, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

**4.1. Plano Plurianual (PPA)** – planejamento de médio prazo que abrange quatro exercícios, sendo três anos do mandato de quem o propôs e um ano do mandato seguinte. Deverá constar no PPA os orçamentos e investimentos que definirão as diretrizes, objetivos e as metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para programas de duração continuada. O PPA é um projeto de iniciativa do Poder Executivo, conforme o art. 165, I, da CF/88.

**4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** – disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais do fomento. O Projeto LDO é de iniciativa do Poder Executivo. A LDO poderá sofrer alterações após sua publicação, desde que compatíveis com o PPA.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ampliou o campo de atuação da LDO, que passou a dispor também sobre a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho das

despesas, a serem aplicadas quando as metas de resultado primário não forem atendidas, quer pela realização de despesas em montantes superiores à arrecadação, ou quando a dívida consolidada de determinado ente exceder seu respectivo limite; normas de controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; condições para transferência voluntária de recursos a entidades públicas e privadas e a pessoas físicas; montante e forma de utilização da reserva de contingência para cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos; previsão de índice de preços cuja variação servirá de limite para a atualização monetária do principal da dívida mobiliária; condições para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, sendo proibida a Renúncia de Receita sem estimativa do impacto e da compensação da mesma; definição do que se considera despesa irrelevante; fixação de limites para despesas de pessoal dos poderes, em relação à Receita Corrente Líquida; requisitos para a inclusão de novos projetos nas leis orçamentárias ou em créditos adicionais; autorização para que os municípios contribuam para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação.

A LDO deverá estar acompanhada dos anexos de Metas Fiscais e do de Riscos Fiscais.

**4.3. Lei Orçamentária Anual – LOA – instrumento de execução financeira da Administração Pública, fixa as despesas e estima as receitas para o exercício a que refere (exercício seguinte). Envolve o orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. A LOA é um Projeto de iniciativa do Executivo.**

A LRF também ampliou o campo de atuação da LOA, que deve conter os seguintes itens: demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos como os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais de que trata a LDO; demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias remissões, subsídios e benefícios



de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação e renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; reserva de contingência para atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos; todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão; o refinanciamento da dívida pública e atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada. Veda a LRF que seja consignado na LOA, crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada, assim como, dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei específica que autorize sua inclusão.

Durante sua execução, o orçamento do órgão poderá sofrer modificação por meio de créditos adicionais, os quais, de acordo com a Lei nº 4.320/64, são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e em leis específicas municipais e são classificados como: - suplementares, os que são destinados a reforço de dotação orçamentária; - os especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

## 5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Executar o Orçamento é realizar as despesas públicas nele previstas e somente essas, uma vez que os recursos públicos só poderão ser utilizados, se tiverem sido legal e oficialmente previstos e autorizados pelo Poder Legislativo e cumpridos, ainda, os estágios da execução das despesas previstos na Lei 4.320/64, ou seja: empenho, liquidação e pagamento.

## 6. RECEITAS DO MUNICÍPIO

## 6.1. Tributária diretamente arrecadada:

É da competência do Município a arrecadação dos seguintes tributos:

*6.1.1. Impostos Sobre Serviços – ISS –* incide sobre a prestação, por pessoas físicas e jurídicas, de serviços listados sujeitos ao imposto. A alíquota varia conforme a legislação de cada Município, indo de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) do respectivo serviço.

*6.1.2. Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU –* é recolhido anualmente pelos proprietários de edificações e terrenos urbanos. Sua alíquota e sua metodologia de cálculo variam de um município para outro.

*6.1.3. Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI –* é um imposto sobre transmissão *inter-vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

*6.1.4. Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF –* o produto da arrecadação do Imposto de Renda – IR, retido na fonte pelos Municípios, quando do pagamento de rendimentos, a qualquer título, devidos a servidores e prestadores de serviços, inclusive por suas autarquias e pelas fundações por ele instituídas e mantidas (CF/88, art.158, I).

Além dos Tributos acima, cabe ao município a responsabilidade de cobrar **Taxas** a título de indenização pela produção e oferecimento de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Há também, a título de receita tributária diretamente arrecadada, prevista na CF/88, art. 145, inciso III e no Código Tributário Nacional – CTN, artigos 81 e 82, a **Contribuição de Melhoria**, sendo instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo do valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.



**6.2. Tributária Transferida** – pertence, ainda, aos Municípios, uma parcela da arrecadação de receitas a cargo dos Poderes Executivos das esferas Federal e Estadual, sobre as quais possui participação percentual na sua formação, quais sejam:

*6.2.1. Fundo de Participação dos Municípios – FPM* – de acordo com o Art. 159, da CF/88, em seu inciso I, modificado pela EC nº 84, de 2 de dezembro de 2014, cabe ao Fundo de Participação dos Municípios vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento (22,5%) da arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI, entregues pela União, dentre os quarenta e nove por cento arrecadados. A Emenda Constitucional nº 84 prevê também no inciso I, alínea e, a adição de parcela de 1% (um por cento) ao FPM, que será entregue no primeiro decêndio de julho de cada ano, além da parcela de 1% (um por cento) previsto na EC nº 55/2007, percentual este, entretanto, acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional ao longo de 12 meses, para ser entregue aos Municípios por seu valor integral no primeiro decêndio de dezembro de cada ano.

*6.2.2. Cota-parte do ICMS* (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) – conforme art. 158, IV, CF/88, pertence aos Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação do ICMS efetuado pelo Estado.

*6.2.3. Cota-parte do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR* – conforme art. 158, II da CF/88, pertence ao Município 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis nele situado.

*6.2.4. Cota-parte do IOF-Ouro* – do valor arrecadado da União, relativo a realização de operações com o ouro, definido como ativo financeiro ou instrumento cambial, 70%(setenta por cento) pertence ao Município de origem, conforme art. 153, § 5º da CF/88.





**6.2.5. Transferências Financeiras** – previstas no art. 31 da LC 87/96, (com nova redação pela LC 115/2002), A União repassa, mensalmente, recursos financeiros relativos à Desoneração das exportações aos Estados, que deverá, por sua vez, repassar 25% (vinte e cinco por cento) dos valores recebidos aos seus municípios, obedecidos os montantes, os critérios e demais condições fixadas na referida lei.

**6.2.6. Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA** – conforme art. 158, III da CF/88, pertence ao Município a parcela de 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, licenciados em seu território.

**6.2.7. Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – Exportação** – conforme art. 159, II, da CF/88, pertence aos Estados e Distrito Federal 10% (dez por cento) do produto arrecadado do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações (LC Nº 61/89) sendo destinado aos municípios 25% (vinte e cinco por cento) dos valores recebidos pelos respectivos Estados (§ 3º, II, art. 159 da CF/88).

**6.2.8 Cota-parte da Contribuição pela Intervenção no Domínio Econômico – CIDE** – conforme art. 177, § 4º, da CF/88 pertence aos Estados e ao Distrito Federal, 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE estando cada Estado obrigado a repassar 25% (vinte e cinco por cento) do valor recebido aos seus municípios. (art. 159, §4º da CF/88).

### **6.3. Receitas Originárias**

**6.3.1. Receita Patrimonial** – relativa ao resultado financeiro decorrente da fruição de bens mobiliários, imobiliários ou de participações societárias. Incluídos, aqui, os aluguéis, arrendamentos, juros e correção monetária de títulos de renda e investimentos financeiros, dividendos e outras receitas resultantes da participação no capital de empresas, bem como ágios na colocação de títulos.



**6.3.2. Receita de Serviços** – decorrentes das atividades relativas à prestação de serviços como transporte, saúde, comunicação, armazenagem, processamento de dados, judiciários, inspeção e fiscalização, etc.

**6.3.3. Receita Agropecuária** – corresponde à atividade ou exploração de origem vegetal ou animal.

**6.3.4. Receita Industrial** – relativa às atividades industriais, como as de transformação, extrativa, mineral, gráfica, produção de energia elétrica e serviços de saneamento.

**6.3.5. Receita de Contribuição** – Valor total da arrecadação de receita de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico (CIDE) e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas.

Outras receitas são advindas da cobrança da **Dívida Ativa**, que é o conjunto de créditos lançados, não pagos dentro do prazo, e que foram inscritas com a finalidade de cobrança, principalmente por meio da execução fiscal. Na execução fiscal basta a inscrição do crédito em Dívida Ativa e a emissão da certidão para o ingresso em juízo, visando receber as receitas não recolhidas, no prazo do vencimento.

## 7. FORMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO PARA O MUNICÍPIO

Os repasses de recursos federais a Municípios são efetuados por meio de três formas de transferências:

**7.1. Transferências Constitucionais** – correspondem a parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos Municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal. Ex. Fundo de Participação dos Municípios – FPM.



**7.2. Transferências voluntárias** – são as definidas no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), 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.

Há dois instrumentos para a operacionalização das transferências voluntárias:

**7.2.1. Convênio** - a norma geral que regulamenta a assinatura de convênios entre os municípios e o Governo Federal é a Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (IN nº 1/97 – STN).

**7.2.2. Contrato de Repasse** – consiste num instrumento de transferência voluntária realizado por intermédio de instituições financeiras oficiais federais, que atuam como mandatárias da União. O contrato de repasse equipara-se à figura do convênio e segue, no que couber, as disposições da IN nº 1/97 – STN. O Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996, é a norma que disciplina o contrato de repasse de repasse.

### **7.3. Transferências legais**

As transferências legais consistem em repasses de recursos do Governo Federal para Estados, Distrito Federal e Municípios. Essas transferências de recursos são disciplinadas em leis específicas. Existem duas formas de transferências legais:

**7.3.1. Transferência automática** – consistem no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica, aberta e nome do beneficiário. Essa forma de transferência é empregada na descentralização de recursos em determinados programas da área de educação.

**7.3.2. Transferência Fundo a Fundo** – é um instrumento de descentralização de recursos disciplinado em leis específicas que caracterizam-se pelo repasse diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual,



municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Os fundos que operam essa modalidade de transferência são o Fundo Nacional de Saúde – FNS e o Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este estudo a Comissão viabiliza de maneira simples e resumida um roteiro para orientar os agentes públicos que queiram inteirar-se da dinâmica do Município em sua autonomia financeira, e dá ensejo para o aprofundamento de pesquisas em outras áreas municipais por esta Comissão.

## 9. REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 05 de Março de 2015.

\_\_\_\_\_. 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, Estado e Municípios. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em 12 de Março de 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em:<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em 10 de Março de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em:<<http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em 06 de Março de 2015.9.4.