

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

JEAN CARLOS BREDÁ

OS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

BENTO GONÇALVES
2021

JEAN CARLOS BREDÁ

OS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Trabalho de conclusão de curso de graduação, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Melissa Demari

BENTO GONÇALVES

2021

JEAN CARLOS BREDÁ

OS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Trabalho de conclusão de curso de graduação, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Melissa Demari
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Me. Dr. Fábio Michelin
Universidade de Caxias do Sul - UCS

Prof. Me. Dra Giovana Zir
Universidade de Caxias do Sul - UCS

Dedico este trabalho ao meu filho
Valentino, que me faz ser e sentir melhor a
cada dia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Carlos e Elizete e ao meu irmão Henrique que não mediram esforços para me ajudar nessa etapa tão importante da minha vida.

Agradeço aos meus amigos e colegas, que me incentivaram todos os dias e ofereceram apoio nos momentos críticos.

Agradeço à professora Melissa Demari, responsável pela dedicação na orientação deste trabalho.

Agradeço a todos os professores pela dedicação em ensinar e que não mediram esforços para que eu chegasse até aqui.

“A injustiça num lugar qualquer é uma ameaça à justiça em todo o lugar”.

Martin Luther King

RESUMO

Os municípios são parte fundamental do pacto federativo, sendo o local onde as principais demandas da sociedade acontecem. As pequenas estruturas municipais se fazem essenciais no contexto brasileiro, uma vez que organizam de forma centralizada seu território e as necessidades de sua comunidade. O município é ente federativo de terceiro grau na organização do Estado e possui atribuições próprias estabelecidas pela Constituição Federal. Entretanto, muitos municípios não são autossuficientes em termos econômicos e financeiros, sendo os recursos advindos da União e Estados sua principal fonte de receitas. Com base principalmente na questão econômica, diversas propostas de legislação se fizeram presentes visando modificar as questões de viabilidade de municípios, principalmente relativos à sua extinção e criação. A Proposta de Emenda a Constituição número 188/2019 veio neste contexto, com a redação buscando extinguir municípios com menos de cinco mil habitantes e que não produzem receitas que perfaçam 10% de seu orçamento. Esse trabalho faz uma análise da situação apresentada e analisa os principais impactos da extinção dos municípios no cenário brasileiro.

Palavras-Chave: Pacto Federativo, Extinção de Municípios, Realidade Brasileira, PEC 188/2019.

ABSTRACT

The municipalities are a fundamental part of the federative pact, being the place where the main demands of society take place. Small municipal structures are essential in the Brazilian context, since they organize their territory and the needs of their communities in a centralized way. The municipality is a third level federative entity in the organization of the State and has its own attributions established by the Federal Constitution. However, many municipalities are not self-sufficient in economic and financial terms, with resources coming from the Union and the States as their main source of income. Based mainly on the economic issue, several proposals for legislation have been made aiming to modify the viability of municipalities, mainly concerning their extinction and creation. The Proposal of Amendment to the Constitution number 188/2019 came in this context, with the wording seeking to extinguish municipalities with less than five thousand inhabitants and that do not produce revenues that make up 10% of their budget. This work makes an analysis of the situation presented and analyzes the main impacts of the extinction of municipalities in the Brazilian scenario.

Keywords: Federative Pact, Extinction of Municipalities, Brazilian Reality, PEC 188/2019.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - A FEDERAÇÃO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	12
1.2 FUNCIONAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO: ESTRUTURA E DEFINIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS MATERIAIS E LEGISLATIVAS	18
CAPÍTULO 2. OS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	21
2.1 O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO-MATERIAL DA FEDERAÇÃO NO BRASIL	27
2.2 A QUESTÃO DA EXTINÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS: UMA CELEUMA NO CENÁRIO DA FEDERAÇÃO	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

1 INTRODUÇÃO

Conforme é consabido, com a Constituição Federal os municípios foram definitivamente alçados à condição de entes federados de terceiro grau, possuindo, destarte, autonomia financeira, administrativa e política, e participando ativamente dos rumos do Estado Brasileiro.

Na esteira do texto original da CF/88, centenas de pequenos novos municípios foram criados, perfazendo mais de 5500. Este cenário determinou a aprovação da Emenda Constitucional 15 de 1996, que alterou a redação do artigo 18 da Constituição, determinando novas condições para a criação de novos municípios, (tais como lei complementar brindo prazo, estudo de viabilidade municipal, plebiscito dos envolvidos e lei estadual criando referidos municípios) e determina, hoje, o cumprimento de requisitos mais rigorosos para a criação de novos municípios.

Ainda assim, atualmente o Brasil conta com mais de 5.500 municípios, os quais contribuem para a existência de um Brasil muito heterogêneo em todos os aspectos/ diversas tentativas de promover maior integração e igualdade no território culminaram na edição de várias leis que nem sempre atingiram tal objetivo.

Questões políticas, influências externas, divergência de opiniões, dentre tantas discussões, acabam originando situações que promovem algumas desigualdades ou favorecimento de um ente federado em relação a outro.

No ano de 2019, por exemplo, foi encaminhada Proposta de Emenda a Constituição nº 188/19, a qual caiu como uma bomba no colo de muitos prefeitos e cidadãos, pois a mesma prevê a extinção de municípios com menos de cinco mil habitantes, sob a justificativa de que tais entes federados não têm condições de se manter. Tal situação levou os representantes dos entes potencialmente prejudicados com o texto de tal EC a protestarem junto ao Governo Federal, na expectativa de reverter a situação.

Na tentativa de compreender as razões pelas quais o Governo Federal editou a Proposta de emenda em questão, visualiza-se a criação desenfreada de municípios após a edição da CF/88, sem que critérios mínimos fossem analisados. Assim, a existência de municípios que não apresentam sustentabilidade financeira e orçamentária se mostra como uma triste realidade no contexto brasileiro.

De outra banda, é imprescindível considerar que os municípios emancipados neste período possuem papel fundamental para garantir acesso a serviços públicos à sua população. a proximidade da gestão com a comunidade garante melhor qualidade na prestação de tais serviços, estando esses à disposição.

Diante deste cenário, em que diversas justificativas embasam tanto a posição daqueles que defendem a extinção de municípios sem condições de se sustentar, quanto aqueles que bardam pela preservação de tais entes, é imprescindível conhecer a estrutura do estado brasileiro, bem como a sua dinâmica, as competências atribuídas aos entes federados e oportunidades que a atual estrutura da federação apresentam tanto à população quanto aos entes federados para responder à questão posta no presente estudo, qual seja: seria possível para o estado brasileiro retroceder e extinguir os municípios atualmente existentes e que não se enquadram nas condições atuais de criação (condições estas inexistentes quando da sua própria criação)?

Para responder à questão proposta, o presente trabalho divide-se em dois capítulos, sendo o primeiro voltado ao estudo da federação e o segundo voltado à análise do papel e da situação dos municípios no âmbito da federação brasileira.

CAPÍTULO 1 - A FEDERAÇÃO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

O presente estudo visa aprofundar o conhecimento da organização da Federação e a importância dos municípios no contexto brasileiro.

Igualmente, o estudo visa abordar a discussão acerca da possibilidade de extinção de Municípios com menos de cinco mil habitantes e que não possuem recursos (financeiros, materiais, humanos ou políticos) próprios para manter sua estrutura. Para tanto, se faz necessário o conhecimento acerca da Federação e sua dinâmica, visando compreender a sua organização e sistemática de funcionamento.

Tema caro à Ciência Política e ao Direito Constitucional, o estudo das Formas de Estado é de essencial importância para a compreensão da estrutura do Estado Brasileiro e do sistema de repartição constitucional de competências. Diferentemente das Formas de Governo, em que vislumbramos os três modelos clássicos de exercício de poder, quais sejam a Democracia, a Aristocracia e a Monarquia, quando se fala em Formas de Estado, temos duas figuras típicas: o Estado Unitário e o Estado Federal (CASTRO, 2018).

As formas de Estado, que são as maneiras pelas quais este se estrutura dentro de seu território, com relação a sua descentralização político-administrativa, ensejariam a ocorrência de um Estado Unitário ou de um Estado Composto, sendo que neste último gênero se insere a espécie denominada de Estado Federal (DAMACENO, 2015).

O Estado Unitário é caracterizado pela centralização do poder, pela existência de uma única unidade de emanção de poder político interno. A produção legislativa fica a cargo de um único poder central, com aplicação sobre todo o território nacional (DAMACENO, 2015). Existe sempre que a descentralização nele existente (administrativa, legislativa e/ou política) está à mercê do Poder Central. Este, por decisão sua (em geral por forma de lei), pode suprimir essa descentralização, ampliá-la, restringi-la etc. Assim, a autonomia de eventual ente descentralizado não tem qualquer garantia contra a vontade do governo, em geral contra a vontade do legislador (FILHO, 2012).

Embora não seja o caso brasileiro atual, o Estado Unitário é mundialmente mais conhecido. Ele é caracterizado pela concentração de poder político na figura de uma

autoridade central, a qual assume a agenda decisória do Estado e direciona os comandos desse núcleo convergente aos mais distantes espaços de penetração no território daquele país. Apesar de existirem graus de centralidade estatal, uma restrição peculiar de liberdade de ação para a periferia gerencia os fluxos decisórios nesse modelo, permitindo que a figura da autoridade central concentre e gerencia todas as unidades daquela estrutura governamental (SILVEIRA, 2018).

De maneira sucinta poder-se-ia dizer: a diferença é que no Estado Unitário, há apenas descentralização administrativa, enquanto no Estado Federal vigoram as descentralizações política e administrativa (CASTRO, 2018).

Ora, descentralização administrativa é necessária a qualquer Estado, dado que para executar os diversos serviços públicos precisa-se de entidades dotadas de personalidade jurídica, ou seja, capazes de contrair obrigações e exigir direitos. O ponto diferencial, no entanto, é a existência, no Estado Federal, de Entes dotados de autonomia política e organizacional a tal ponto que possuem Constituições próprias (CASTRO, 2018).

Assim, pode-se dizer que a possibilidade de auto-organização, tendo uma Constituição própria, a autonomia financeira e orçamentária, que são dadas aos Estados-membros, são o toque que marca a separação do que seria um Estado Unitário, como a França, do que é um Estado Federal, como o Brasil ou os EUA (CASTRO, 2018).

A França constitui a forma típica do Estado propriamente dito, segundo a sua formulação histórica e doutrinária; O poder central é exercido sobre todo o território sem as limitações impostas por outra fonte do poder. Como se pode notar, é a unicidade do poder, seja na estrutura, seja no exercício do mando, o que bem caracteriza esse tipo de Estado. Possui soberania única; a lei básica é pela constituição; o tipo de direito é interno; a competência é centralizada e secessão é inexistente (VIEGAS, 2018).

As Confederações, por outro lado, são formas de Estado baseada no Pacto entre os Estados e não na Constituição. Suas formações ganham caráter permanente de Estados Soberanos que não perdem esse atributo, cujas assembleias são constituídas por representantes dos Estados. Estas formas de Estado não pressupõem um poder subordinante, na medida em que as decisões de seus órgãos

deliberativos só são válidas quando ratificados pelos Estados Confederados. O respeito à soberania dos Estados que a compõe confere às Confederações um caráter de instabilidade em decorrência do Direito de Separação (secessão) (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA/SP, 20[??]).

É uma espécie de tratado em que os Estados unem-se visando um empreendimento comum e benéfico a ambos que, neste aspecto, confunde-se com a Federação. No entanto, é disponível a cada um, tanto sua autonomia quanto sua soberania, além de prever a possibilidade de secessão (separação do Estado), sendo estes últimos as características diferenciadoras entre Confederação e Federação. Um exemplo de país confederado é a Suíça, que oficialmente se chama Confederação Suíça. A soberania tem pluralidade, a lei básica é por tratado, o tipo de direito é internacional, a competência é descentralizada e permite secessão (VIEGAS, 2018).

A confederação também é classificada por sua descentralização de poder, a tripartição de seus poderes, mas possui algumas características próprias. No regime de confederação, além da fragmentação, os Estados Membros possuem plenos poderes, podendo ser soberanos, garantindo que podem se desassociar do Estado Federal de acordo com sua vontade própria. A Confederação se dá pela união de estados independentes, em um movimento centrípeto, enquanto a federação se dá pela divisão de um único Estado, caracterizado por um movimento centrífugo (THOMAZINI, 2020).

A Federação, por seu turno, segundo PINTO FERREIRA – “é o Estado Federal uma organização formada sob a base de uma repartição entre o Governo Nacional e os Governos Estaduais, de sorte que a União tenha supremacia sobre os Estados-Membros e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União”. Para PEDRO NUNES – o Estado de forma federativa “é a união de várias províncias, Estados particulares ou unidades federadas, independentes entre si, mas apenas autônomas quanto aos seus interesses privados, que formam um só corpo político ou Estado coletivo, onde reside a soberania, e a cujo poder ou governo eles se submetem, nas relações recíprocas de uns e outros”. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA/SP, 20[??]).

Capacidades políticas Administrativas e Legislativas são distribuídas para a competência de entes regionais, possuindo então autonomia. Dessa forma, a Federação faz-se através da união de diversos Estados que, embora percam sua

soberania em relação ao Estado Federativo, mantêm sua autonomia. Um exemplo de federação é o Brasil, que é uma federação desde 1889. O artigo 1º da Constituição Federativa expressa que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.” Nela, a soberania é única, a lei básica é pela constituição, o tipo e direito é interno, a competência é descentralizada e não permite secessão (VIEGAS, 2018).

As Federações são unidades de divisões históricas, geográficas e político-administrativas de uma só Nação. Une-se pelo pacto federativo que expressa a vontade nacional que é permanente e indissolúvel. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA/SP, 20[??]).

O Brasil é uma República Presidencialista Federativa e Constitucional. O termo “república” vem do latim e seu significado está intrinsecamente atrelado ao conceito de democracia, sendo o domínio do estado e forma de governo em que o povo exerce soberania. Como previsto no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (SOUZA, 2017).

Como se vê do artigo que abre a CF, o Brasil é uma federação, formada, atualmente, por 27 unidades federativas - 26 estados, somado ao distrito federal - que possuem governo próprio e autônomo sob os termos da constituição nacional, que juntas formam o país (SOUZA, 2017).

Formalmente, a federação brasileira surgiu com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Esta forma de organização do Estado Brasileiro foi posteriormente ratificada Constituição Republicana de 1891. Com a adoção explícita do modelo federativo, todavia, não desaparecem as forças centralizadoras do poder estatal, iniciando-se no Brasil um período de alternância entre movimentos de descentralização e movimentos de forte centralização. O modelo federativo de Estado pressupõe um nível razoável de descentralização entre os entes federados, mas que nem sempre encontra correspondência nos Estados federativos reais, que se desenham a partir de uma dinâmica complexa e que envolve tanto fatores internos quanto externos. Tal dinâmica tem levado modelos federativos de Estado concretos clássicos – como os Estados Unidos da América e a República Federal da Alemanha – a adotar medidas tendentes à centralização. Embora a Constituição de 1988 tenha rompido com a centralização

excessiva do regime constitucional anterior e tenha logrado implementar um modelo com viés cooperativo entre os entes federados, é visível a preeminência da União sobre os demais entes federativos. (LIZIERO, 2018).

De acordo com Rabat (2002) as fórmulas “confederação”, “federação” e “estado unitário” classificam os estados contemporâneos de acordo com a distribuição espacial/territorial dos poderes políticos em seu interior. De maneira geral, cada uma das fórmulas indica um ponto no contínuo que vai da situação em que o poder político é mais centralizado (estado unitário) à situação em que o poder político é menos centralizado (confederação), consistindo a federação em um meio termo.

Classicamente, há três formas de estado: a unitária, a federação e a confederação. Quando só há um centro de poder, ou seja, apenas um órgão legislativo, executivo e judiciário, temos o estado unitário. Quando este poder é fragmentado entre um ente central e vários entes regionais, sem que, no entanto, haja a possibilidade dos Estados-membros serem soberanos e se separarem, temos a federação. Quando, além da fragmentação, o pacto de constituição fixa que os Estados-membros terão plenos poderes, inclusive de soberania e, portanto, de se separarem, temos a confederação. Esta é, no entanto, uma classificação superficial, pois não há, hoje, um estado federal padrão, mas sim vários, com diferenças entre si (LEITE, 2018).

A Federação é uma aliança de Estados para a formação de um Estado único, em que as unidades federadas preservam autonomia política, enquanto a soberania é transferida para o Estado Federal. O traço federativo do Estado brasileiro é encontrado na própria denominação “República Federativa”, bem como na expressão “união indissolúvel”, realçada no art. 1º da Constituição de 1988. Essa união indissolúvel significa a inexistência do direito de secessão, própria de uma Confederação. (PINHO, 2012).

O Brasil adotou a Federação como forma de organização do Estado. Ela é acolhida por países com características políticas bem diversas, mas onde se verificou a necessidade de preservar, ao mesmo tempo, a unidade nacional e as autonomias regionais (PINHO, 2012).

O princípio federal reza que deve haver a existência de mais de um ente federado, devendo os mesmos estarem associados por algum motivo e que conservem parcelas significativas do poder estatal em seu âmbito interno, ainda que nas relações

exteriores a criação de um espaço próprio para isso se faça necessário. Essas parcelas de poder são comumente denominadas de autonomia, pois cada Estado pertencente a uma federação tem a competência de se administrar, de fazer leis e ter um orçamento próprio, ainda que lhe falte o poder político pertencente à soberania, tanto no conjunto interno, quanto em relação a outros Estados (LIZIERO, 2018). Importante referir que a autonomia conferida aos entes federados numa federação (que se expressa na autonomia financeira, política e administrativa) não se confunde com soberania, na medida em que apenas o país que reúne os entes federados possui soberania (aqui definida como poder absoluto que um determinado ente estatal exerce no seu território e sobre seu povo).

Relativamente à Federação Brasileira, de acordo com Leite (2018), a Constituição de 1988 fixa, primeiro, em seu artigo 18, que nossa federação, hoje, é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si. Portanto, não há uma relação de hierarquia e subordinação entre os mesmos. O termo autonomia vem do grego *autos* (próprio) e *nomos* (norma), e significa que cada integrante tem a capacidade de auto-organização (por meio de Constituição ou Lei Orgânica), auto legislação, autogoverno e autoadministração.

A configuração simétrica da Federação brasileira também contribui para a centralização, uma vez que não há como Estados mais populosos, por exemplo, se eximirem de ser regulamentados por matéria federal votada no Senado com uma coalização de diversos Estados menos populosos. Ainda que o Estado Federal no Brasil tenha mantido a simetria de direito, a assimetria de direito, tanto no aspecto da representação quanto da autonomia, como caminho de descentralização para o Estado federal brasileiro, é possível de ser concretizada por meio de algumas formas presentes na Constituição. A simetria entre os Estados, tanto no âmbito da composição do Senado, quanto na distribuição equânime de competências legislativas e executivas entre os Estados, também são fatores que contribuem para o cenário centralizador da Federação Brasileira (LIZIERO, 2018).

O federalismo brasileiro, especialmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pode ser classificado como cooperativo, já que cada ente político possui suas próprias competências, bem como atuam em conjunto em determinadas matérias, tais como educação, saúde, cultura e combate à pobreza. O constituinte ao traçar a

arquitetura do Estado brasileiro estabeleceu que são entes federativos a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os municípios (SIMINI, 2017).

Para Souza (2013), resumidamente, as principais características do Estado Federal são as seguintes: caráter permanente (indissolúvel) do vínculo que une os entes que o compõem; formalização por meio de uma Constituição; repartição de competências entre o poder central e os entes parciais; soberania do Estado federal; autonomia dos entes federados; direito de participação das vontades parciais na vontade central; possibilidade de intervenção, para garantia do pacto federativo.

1.2 FUNCIONAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO: ESTRUTURA E DEFINIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS MATERIAIS E LEGISLATIVAS

Enquanto federação, o país divide-se em três grandes esferas territoriais de poder: a federal, que engloba todo o território brasileiro, a estadual, que diz respeito aos estados e a municipal, restrita às cidades e seus respectivos municípios. Tais esferas são essenciais para a compreensão da estrutura organizacional dos poderes. O país segue a Teoria da Tripartição dos Poderes aperfeiçoada por Montesquieu, citada no artigo 2º da Constituição Federal: “São Poderes da União dependentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (SOUZA, 2017).

A divisão político-administrativa brasileira é apresentada na Constituição Federal, no art.18. Ela surgiu no período colonial, quando o Brasil se dividia em capitanias hereditárias e posteriormente foram surgindo outras configurações que proporcionaram maior controle administrativo do país. Cada ente federativo possui sua autonomia financeira, política e administrativa, em que cada Estado deve respeitar a Constituição Federal e seus princípios constitucionais, além de ter sua Constituição própria; e também, cada município (através de sua lei orgânica), poderá ter sua própria legislação. (NASCIMENTO, 2017).

Essa organização é formada pelos três poderes do estado, existentes em cada um dos níveis da federação: Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, adotando a teoria da tripartição dos poderes. A administração pública federal é feita em três níveis, cada qual com sua função geral e específica:

- Nível Federal – a União realiza a administração pública, ela é um representante do governo federal, composta por um conjunto de pessoas jurídicas de direito público.
- Nível Estadual – os Estados e o Distrito Federal realizam a administração pública.
- Nível Municipal – os Poderes Legislativo e Executivo realizam a administração pública nos municípios, sendo que inexistente poder judiciário municipal.

Uma questão essencial na federação é a organização do seu funcionamento. O problema decorre do fato de que se todos os entes federados exercem poder estatal, é importante estabelecer que os mesmos devem trabalhar em regime de cooperação, que organiza e distribui as competências entre os entes federados é a constituição federal, através da repartição de competências. Para entender tal questão, é preciso, antes, distinguir entre a repartição de competência legislativa e a repartição de competência administrativa (FILHO, 2012).

Competência legislativa: de cunho legal, é o poder-dever atribuído pela CF aos entes federados para que eles editem leis e atos normativos primários (aqueles diplomas normativos que extraem sua legitimidade diretamente da Constituição Federal, ex.: art. 59: emendas constitucionais, leis ordinárias etc.). (MONTEIRO, 2017).

Competência material ou administrativa é aquela de cunho administrativo, que se traduz no dever-poder de pôr em prática os comandos e as prerrogativas previstos nas normas constitucionais e infraconstitucionais, através de um conjunto de ações concretas destinadas à satisfação do interesse público, ex.: políticas públicas (MONTEIRO, 2017).

A Constituição de 1988 optou por um modelo peculiar em relação à repartição de competências entre os entes federativos, pois são explicitadas competências materiais e legislativas para a União e para os Municípios, ficando reservadas aos Estados-membros as competências residuais. Previu, também, hipóteses de competência legislativa concorrente e competências materiais comuns (art. 23):

No âmbito da competência material (administrativa), é possível perceber dois tipos de competência a exclusiva (art. 21), e a comum (art. 23). Segundo a competência exclusiva ficam a cargo da União matérias de relevante valor ao estado-nação como manter relações com estados estrangeiros, declarar guerra, emitir moeda, dentre outros dispostos no artigo 21. Cumpre ressaltar que a competência exclusiva da união

é indelegável, sendo vedada sua delegação para qualquer outro membro da federação. Competência comum, da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal são as definidas no artigo 23, e elenca em seus 12 incisos, são as que abordam questões pertinentes locais, mais com relevado interesse coletivo nacional, aja vista que faz frente ao interesse público (NASCIMENTO, 2017).

Desta feita, o processo histórico de formação municipal apresenta reflexos importantes para o entendimento da conjuntura atual, porquanto, a Constituição de 1988 conferiu prerrogativas de ente federado aos municípios, estas aumentaram sua estrutura financeira, administrativa e política, bem como atribuíram uma repartição de competências constitucionais, uma estrutura de um Poder Executivo, com desdobramentos em Administração Direta e Indireta e um Poder Legislativo (FERNANDES et al, 2015).

CAPÍTULO 2. OS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O Município é resguardado pela natureza de pessoa jurídica de direito público, com autonomia política, eis que a unidade da federação detém a autoadministração, exposta pela capacidade de exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias (arts. 23, 24, 30, 144, § 8º, 145, incs. I a III, e 156), autogoverno, exteriorizado pela capacidade de organização dos seus Poderes Legislativo e Executivo (art. 29, inc. I), e auto-organização, externada pela capacidade de elaboração da sua Lei Orgânica (art. 29, *caput*) (MORAES, 2020).

Em 09 de novembro de 1967 foi publicada a primeira lei complementar do período republicano, que tratou dos cinco requisitos para criação de Municípios em âmbito nacional. De acordo com Nunes (2021), tal atribuição direcionava às Assembleias Legislativas, através de representação mínima de 100 eleitores da área em pretensão desmembramento, iniciarem o processo de consulta prévia à população afetada e, uma vez ratificada, editarem lei ordinária estadual de criação. Havia quatro requisitos estipulados para a formação cidadina, conforme art. 2º daquela legislação:

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

A mesma normativa ainda estabeleceu o rateio do imposto de renda de qualquer natureza entre os entes, sendo dividida da seguinte forma: 88% das receitas pertencentes à União e 12% aos demais entes federativos. Desses, apenas 5% integrariam as receitas municipais.

Com tal escassez de recursos, se tornava inviável a sustentabilidade dos Municípios e isso desacelerou a sua criação. Entretanto, muitos desafios pairavam sobre os municípios, uma vez que, embora tivessem certa independência administrativa e necessidades pontuais de sua comunidade, a autonomia financeira e orçamentária se mostrava prejudicada, frente às necessidades observadas. (NUNES, 2021).

O fatiamento do bolo tributário desproporcional em favor da União e em detrimento dos municípios sugeriu, na mesma esteira, oxigenados debates sobre a repartição de receitas públicas nos anos que antecederam à CF/88, visto que a estes sobravam poucos recursos para, além de custear a máquina administrativa, também dar retorno

em serviços estatais aos centros urbanos e, da mesma forma, às diversas localidades mais afastadas que os integravam (NUNES, 2021).

Conforme Nunes (2021), no início dos anos 80, o movimento municipalista acabou tomando frente aos discursos sobre o reconhecimento de paridade da autonomia municipal e sua inclusão como ente federado no bojo constitucional. Expressava-se a necessidade de relegar a âmbito regional o processo de fragmentação dos municípios, o início de uma celeuma que depois viria a se tornar um dos problemas mal resolvidos do Brasil.

Por fim, em 05 de outubro de 1988, o texto da Constituição passou a vigorar com a seguinte redação (art. 18, §4º):

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

No Brasil, O município é reconhecido como entidade constituinte da federação, cabendo-lhe autonomia não só administrativa como política e financeira. Se até o advento da constituição de 1988 havia alguma dúvida a este respeito, a mesma foi definitivamente afastada com a promulgação da CF/88. Não resta dúvida quanto à intenção descentralizante dessa atitude, que é a projeção do ideal de fortalecimento do poder local, com intuito tanto de potenciar a eficiência administrativa como de estimular a participação democrática das populações no processo decisório político (RABAT, 2002).

De acordo com Simini (2017), na história brasileira nem sempre os municípios detiveram esta ampla prerrogativa política conferida e limitada pela Lei Fundamental, já que os textos constitucionais anteriores outorgavam aos municípios apenas governo próprio e competência exclusiva. Com o advento da Constituição de 1988 este cenário foi alterado, pois também foi reconhecido ao ente local o poder de auto-organização. Dessa forma, com essa alteração ocorrida após a promulgação do texto constitucional vigente, a autonomia municipal encontra-se fundamentada em quatro capacidades: capacidade de autoorganização, capacidade de autogoverno, capacidade normativa própria e capacidade de autoadministração. Estas quatro capacidades correspondem, respectivamente, a autonomia política, autonomia normativa, autonomia administrativa e autonomia financeira.

A partir do reconhecimento dos municípios como entes federados no texto constitucional, os estados se encarregaram de adaptar-se ao texto inédito, facilitando a criação e emancipação de vários Municípios. Entretanto, verificou-se que a criação de Municípios estava ocorrendo de forma indiscriminada, o que fez com que o Congresso Nacional editasse Emenda Constitucional nº 15/1996, visando frear tal processo.

Assim, se alterou o art. 18, §4º, da CF/88 e foi federalizada a competência para edição de lei complementar, mas somente com relação ao período em que os municípios poderiam ser criados, deixando de se manifestar quanto aos requisitos mínimos exigidos.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Entretanto, a alteração já não bastava. Muitas localidades continuaram sendo criadas de fato e de direito, apesar do vácuo constitucional. Somou-se a esse ambiente, além de melhores participações municipais no fatiamento tributário das principais fontes de arrecadação fiscal, a possibilidade de remuneração dos vereadores de todas localidades do país, situação que flertou com os interesses político-partidário, pois nas constituições anteriores a de 1967 inexistia semelhante garantia a todos esses agentes políticos e, a partir desta, apenas os municípios que possuísem mais de cem mil habitantes estavam autorizados a subsidiar os edis, sendo este número ampliado para trezentos mil, em 1969, com o edição do Ato Institucional n.º 7. Outrossim, acrescentou-se um escalonamento progressivo de cadeiras parlamentares conforme a evolução populacional, mas nunca menor que nove, além de alíquotas regressivas de custeio administrativo das Câmaras Municipais através dos duodécimos, variando entre 7% a 3,5% das receitas municipais líquidas, nos termos do art. 29-A da CF/88. Obviamente, tais circunstâncias fertilizaram os interesses de desmembramento distrital, sendo muito frequente, hoje em dia, que as casas legislativas nos municípios pequenos se mantenham continuamente aos níveis constitucionais e legais máximos de cadeiras e de afetação de receita (NUNES, 2021).

De 1989 até 2007, viu-se uma verdadeira onda de movimentos emancipacionistas, muitos desses carreados das visões que caminharam juntamente à redemocratização

e representaram o reflexo das dificuldades territoriais de acesso aos serviços públicos disponibilizados majoritariamente pelos municípios-mãe; outros, por vezes, tensionados por interesses particulares e eleitoreiros. Nesse ínterim, conforme dados informados pelo IBGE em 2007, foram efetivamente criadas cerca de 1364 cidades. Destes, aproximadamente 51,7% das localidades detinham até cinco mil habitantes. Se considerarmos até vinte mil habitantes, esse percentual salta para quase 95% (BRANDT, 2010 *apud* NUNES, 2021).

Com a nova redistribuição de receitas oriunda de emancipações, verificou-se que os Municípios mãe acabaram ficando com uma participação menor de receitas, causando por vezes, problemas orçamentários e financeiros da nova realidade administrativa e territorial.

Assim, resta evidenciado que diversas situações contribuíram para que diversos municípios, por vezes pequenos e com estruturas insustentáveis, fossem emancipados. Tal hipótese sustenta em parte, a decisão do Governo Federal em editar Emenda Constitucional visando à extinção de tais municípios, uma vez que, indiretamente dependem das receitas produzidas por outros entes.

O Município dispõe de *poderes constituídos*, e não também de poder constituinte derivado decorrente institucionalizador, tendo em vista que a Lei Orgânica constitui produto da elaboração legislativa da Câmara Municipal. É dizer: “os Municípios brasileiros regem-se por Leis Orgânicas próprias, votadas pelas Câmaras respectivas, desde que atendidos os princípios estabelecidos pela Constituição da República, além daqueles adotados pela Constituição do Estado” (MORAES, 2020).

A Constituição brasileira de 1988, no que segue a anterior, não se contenta em estabelecer a Federação, descentralizando o todo; estabelece também o municipalismo, impondo a descentralização das partes. Há em nossa Constituição três ordens e não duas, como é normal no Estado federal. Em primeiro lugar, a ordem central — a União — em segundo lugar, ordens regionais — os Estados — em terceiro lugar, ordens locais — os Municípios (FILHO, 2012).

Estes são os enumerados no art. 34, VII, ou seja: “a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais,

compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (acrescentado pela EC nº 29/2000)” (FILHO, 2020).

Ganham os Municípios o poder de auto-organização, sujeitos, entretanto, aos princípios da Constituição Federal, aos da Constituição do respectivo Estado, além de estarem obrigados ao respeito a uma série de preceitos expressos, conforme o disposto no art. 29 da Constituição Federal. Isto corrobora a tese de que a Constituição de 1988 consagra um federalismo de segundo grau (FILHO, 2020).

A criação de Municípios é sempre decidida por lei estadual. Nos termos da redação primitiva do art. 18, § 4º, da Constituição, essa criação deveria preservar a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e atender aos requisitos fixados previamente em lei complementar estadual, dependendo sempre de consulta prévia, por meio de plebiscito, das populações interessadas. Devia-se entender que este plebiscito, se contrário, bloqueia a criação do Município, mas, sendo favorável, apenas permitiria a sua criação. Todavia, os Municípios têm um direito ao território como condição de sua autonomia, de modo que a incorporação, a fusão, a divisão de Municípios não se pode fazer sem sua participação (art. 18, § 4º).

A Emenda Constitucional nº 15/1996 deu nova redação ao art. 18, § 4º. Mantendo, embora, ser a criação de Município decidida por lei estadual, subordina-a à consulta prévia dos Municípios envolvidos, que deve ser precedida de “estudos de viabilidade municipal”, apresentados e divulgados na forma da lei (estadual — a lei complementar estadual já anteriormente prevista). A isso se junta a exigência de que essa criação somente se poderá dar “dentro do período determinado por lei complementar federal”. Claro está que a modificação almeja dificultar a criação de novos Municípios ao exigir um estudo de viabilidade, bem como pelo seu condicionamento a período fixado pelo legislador federal. Traduz, também, uma patente ingerência do poder federal na matéria (FILHO, 2020).

Em face das novas regras, ocorreu a criação irregular de numerosos Municípios. Para sanar essa anomalia, a Emenda Constitucional nº 57/2008 convalidou a situação jurídica dessas entidades, desde que a lei estadual de criação haja sido publicada até 31 de dezembro de 2006, e que hajam sido atendidos os requisitos da legislação estadual pertinente à época de sua criação. Introduziu, para tanto, um art. 96 no ADCT (FILHO, 2020).

A Constituição Federal atribui aos Estados o poder de intervir nos seus Municípios. Cabe essa intervenção em várias hipóteses que demonstrem a insolvência do Município, bem como não ocorrendo à aplicação de vinte e cinco por cento da receita municipal no ensino (arts. 35, III, e 212) e nas ações e serviços públicos de saúde (EC nº 29/2000) (FILHO, 2020).

Os dados do IBGE indicam forte predomínio histórico de fragmentação política em unidades populacionais de pequena escala. Em especial, os 1.889 municípios existentes em 1950 foram multiplicados por um fator que beira a magnitude de três unidades até 2010, quando foram computados 5.565 entes municipais autônomos no Brasil. Destes, 1.301 (23%) contavam com população de até 5.000 habitantes e 2.513 (45%) possuíam até 10.000 habitantes. O melhor posicionamento político e as melhores circunstâncias econômicas garantidas aos municípios, em especial após 1988, são alguns dos fatores usualmente adotados na explicação do aprofundamento dos movimentos de emancipação municipal ocorridos em território nacional nas últimas décadas, majoritariamente pela criação de micro municípios ou municípios de pequeno porte. Apesar de, internacionalmente, a discussão sobre o tamanho do governo estar basicamente circunscrita ao debate entre eficiência econômica e tratamento de preferências sociais heterogêneas, há uma forte hipótese entre os estudiosos do tema de que a intensidade da onda emancipatória brasileira deriva em grande medida do sistema de transferências moldado pelo ordenamento jurídico nacional (BONILHA, 202[?]).

2.1 O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO-MATERIAL DA FEDERAÇÃO NO BRASIL

Conforme acima referidos, os municípios possuem diversas competências, as quais se subdividem em administrativas e legislativas (MORAES, 2020).

Essencialmente, aos municípios compete, em conjunto com os demais entes federados (competência comum) (i) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (ii) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (iii) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (iv) impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (v) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (vi) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (vii) preservar as florestas, a fauna e a flora; (viii) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; (ix) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (x) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (xi) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, e (xii) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (art. 23), bem como (xiii) manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental, além de prestar serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, e (xiv) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, incs. VI, VII e IX) (MORAES, 2020).

Embora a constituição delineie de forma específica as competências municipais, na prática os municípios acabam agregando diversas atribuições por se tratar de um poder que está em contato direto com sua população. O povo busca os serviços básicos junto à estrutura municipal que, por muitas vezes, acaba sofrendo com tal sobrecarga, em virtude de recursos humanos, financeiros e materiais limitados.

Tal situação já é tema de discussões de entidades representativas, bem como, da própria sociedade, conforme se verifica a seguir.

Para Branco (2012), as atribuições previstas em lei para os municípios não são proporcionais aos recursos que recebem. Por causa disso, os prefeitos têm dificuldades de cumprir com todas as suas obrigações. Na avaliação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e da Associação Brasileira de Municípios (ABM),

entidades representativas das gestões municipais, a União cria legislações que oneram as administrações municipais com responsabilidades, mas não preveem fontes de recursos para que os serviços sejam satisfatoriamente cumpridos.

Os estados e municípios ficam dependentes de repasses discricionários da União, que já é bastante favorecida pelo expressivo aumento da carga tributária e pela detenção exclusiva do produto das chamadas contribuições sociais gerais (SENADO FEDERAL, 2015).

Na avaliação de Eduardo Tadeu Pereira, presidente da ABM e prefeito de Várzea Paulista (SP), é preciso adequar os recursos municipais ao volume de exigências feitas às cidades. "Os serviços foram sendo transferidos para os municípios e o orçamento não necessariamente foi municipalizado. Há uma concentração do dinheiro nas mãos da União e nos estados", disse. Segundo ele, há casos em que as prefeituras são oneradas mesmo em se tratando de serviços que são obrigação dos governos federal ou estaduais. "Em São Paulo, por exemplo, se o prefeito quiser ter uma delegacia em sua cidade tem que pagar o aluguel do prédio", destacou (BRANCO, 2012).

Tal situação já está tão consolidada, que tramita junto ao Senado Federal a Proposta de Emenda a Constituição nº 172/2012, na qual prevê que não será transferido nem imposto qualquer encargo ou prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos Municípios sem previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio. Entretanto, nota-se que tal demanda não foi apreciada pelo Senado, mesmo sendo de suma importância sua aprovação.

Em termos gerais, as evidências apresentadas pelo Estudo de Viabilidade Municipal realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) apontaram que à medida que aumenta o tamanho do município, aumenta o valor agregado de produção territorialmente circunscrita. Corroborando o que já havia sido encontrado em estudo feito em relação ao Estado de Minas Gerais, os municípios com menor densidade populacional (com população menor ou igual a 10 mil habitantes) apresentam um PIB per capita menor e, conseqüentemente, um menor grau de desenvolvimento econômico sob a ótica do valor agregado de produção. Por conseguinte, espera-se que a capacidade de geração de receitas próprias seja também inferior nos municípios de menor escala. A receita tributária representa a soma da receita com os impostos (IPTU, ISS, ITBI), Taxas e Contribuições de Melhoria e, neste quesito, os municípios

com menor população possuem uma capacidade de arrecadação consideravelmente inferior, se comparada à dos municípios mais densamente povoados. Em suma, a análise da composição econômico-fiscal, sob o prisma da arrecadação tributária, permite-nos constatar que a receita tributária própria cresce com a população do município, o que significa que o potencial de geração de receita própria concentra-se nos grandes centros e nas regiões mais economicamente desenvolvidas (BONILHA, 201[?]).

Segundo estudos, o governo federal concentra mais de 60% dos recursos arrecadados em seu caixa. Mas as coisas acontecem é no âmbito do município; as pessoas vivem em cidades. Para Martins, as cidades pequenas, com até 15 mil habitantes, enfrentam as maiores dificuldades. "A demanda por saúde e educação tem a mesma complexidade, mas há muito menos estrutura. A gestão não é profissionalizada, falta atratividade para que técnicos se disponham a trabalhar nesses locais" (BRANCO, 2012).

Assim, apesar de a Constituição de 1988 ter concedido maior autonomia política aos municípios e elevado a participação relativa destes no total da destinação dos recursos públicos nacionais, isto se deu de modo estritamente favorável aos municípios com menores contingentes populacionais, menor dinamismo econômico, menor capacidade de geração de receitas tributárias próprias e maior grau de dependência das transferências governamentais para a sustentabilidade intertemporal da estrutura de governo do município. Em outras palavras, a manutenção da atual estrutura e dos atuais critérios vigentes de redistribuição de recursos, em especial do FPM, privilegia os menores municípios e, conseqüentemente, a permanência de um cenário geopolítico diluído entre inúmeras unidades municipais dotadas de autonomia política, porém sem real autonomia econômica para a manutenção e sustentabilidade da gestão pública local de longo prazo (BONILHA, 202[?]).

Outro ponto levantado é que as regras das transferências de FPM no país são inversamente proporcionais ao tamanho de população do município. Nesta situação, os municípios incorporadores dos extintos, ao aumentar seu tamanho de população, perderão necessariamente recursos por habitante do FPM. A solução final pune o município receptor com um valor médio menor por habitante de transferências constitucionais. Sabe-se que número máximo de municípios passíveis de extinção é,

em 2017, de 1.235 e que estes correspondem a 22% do total nacional de municípios (5.570). De maneira mensurar a economia resultante de sua extinção, pode-se supor que, por hipótese, todos os municípios do país (independentemente de seu tamanho) têm um tamanho igual de representantes (prefeito, vice-prefeito e vereadores) e recebem a mesma remuneração em todo o país – o que não é verdade, mas serve a título de intuição geral sobre resultados gerados. Admitindo-se esta possibilidade de igualdade de tamanho e custos associados em todas as municipalidades, a extinção de 22% destas representaria, por hipótese, uma economia máxima de 22% do gasto total com representações municipais no Brasil. (NETO, 2020).

A principal questão que permeia a discussão acaba se voltando ao viés econômico. O governo federal, ao propor a extinção dos Municípios nos moldes apresentados na PEC 188/2019, considera a economia gerada através da extinção dos pequenos municípios. Idealmente, a União e Estados em conjunto deveriam propor meios de desenvolvimento de pequenas localidades, visando alcançar suas potencialidades e uma maior produção de receitas. Considerar a hipótese da extinção de municípios poderia gerar problemas de êxodo, desorganização e descontrole, sobrecarregando o município limítrofe ao qual o extinto local foi incorporado.

A proposta de extinção de municípios é mais uma medida que visa explicitamente a redução de custos do estado brasileiro. Baseia-se na ideia de que houve um crescimento desordenado de municípios no país desde o início dos anos 1990 estimulado pela onda de descentralização federativa da CF 1988 em apoio à maior autonomia dos entes municipais. Vários estudiosos do tema têm apontado que, de fato, o processo de criação de novos municípios ocorreu na ausência de regras claras e disciplinadoras para o desmembramento de municípios, assim como não foram estabelecidos preceitos para o financiamento das atividades fundamentais do novo município. Passou-se a constatar que um número grande de municípios, marcados pela baixa capacidade de geração de atividade econômica e reduzida população, não vêm conseguindo financiar a totalidade, ou até mesmo parte, das despesas de remuneração de prefeito, vice-prefeito e câmara de vereadores. São municipalidades completamente dependentes de transferências governamentais para cobrir os gastos com políticas públicas básicas (saúde, educação e assistência) e com remuneração da prefeitura e câmara de vereadores. Considerado esse contexto, sem dúvida,

bastante problemático, tem sido questionada a necessidade de manter-se uma estrutura de despesas para a representação municipal (NETO, 2020).

Embora a justificativa se apresente no sentido de reduzir custos com a máquina pública, há de se considerar que a sustentabilidade do sistema como um todo advém da geração de impostos pagos pela população. A reestruturação nos moldes da Proposta de Emenda a Constituição nº 188/2019, onde um município limítrofe incorporaria seu pequeno vizinho, sobrecarregaria aquele em vários sentidos, sem que a receita para manter todos os serviços essenciais se mantenha preservada. Por exemplo, as empresas que estavam instaladas em um município extinto poderiam não estar mais adequadas às regras ambientais e de uso de solo, gerando prejuízos a esta. As ações de fiscalização e de combate à sonegação tenderiam a se tornar mais escassas e com menos eficácia, reduzindo a produção de riquezas e de impostos. O transporte escolar se tornaria dificultado, bem como acesso a saúde básica. A manutenção de rodovias intermunicipais inclusive deixaria de ser competência estadual, passando a ser de competência municipal, onerando ainda mais os municípios e aliviando os cofres do Estado.

Assim, é notória a importância das atribuições dos Municípios na execução das atividades de cunho social e na execução de serviços básicos de saúde e educação, principalmente. A sociedade se volta diretamente aos serviços municipais diante das suas necessidades, e o Município, muitas vezes, é obrigado a atender tais demandas, seja por força de lei ou decisão judicial, independente de possuir recursos para tanto.

2.2 A QUESTÃO DA EXTINÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS: UMA CELEUMA NO CENÁRIO DA FEDERAÇÃO

Considerando a importância dos Municípios para realização das políticas públicas das diversas áreas, conforme explicitado anteriormente, parece inadmissível considerar a hipótese de extinção deste ente federado que denota tamanha importância e aglomera tantas responsabilidades em seu seio.

Entretanto, esse não é um assunto que trata de uma inovação no cenário jurídico. A reestruturação administrativa já foi tema de diversos projetos de lei acerca da viabilidade para criação de municípios. Conforme Fernandes (2015) foram elaborados projetos de lei justamente estabelecendo os requisitos de viabilidade para criação dos

Municípios. Tramitam o Projeto de Lei do Senado nº 199/2015 e a Proposta de Emenda à Constituição nº 143/2015.

Os projetos apresentados podem ser considerados como um avanço na tentativa de estabelecer critérios de viabilidade municipal. Todavia, não há como se conceber ideia do surgimento de Município que não tenha capacidade de arrecadar seus tributos, isto é, que não possua receita própria, que não possa cobrar suas dívidas inscritas em dívida ativa, que não possua uma estrutura administrativa, contábil e jurídica (FERNANDES, 2015).

O que precisa ficar determinado pela legislação regente dos processos de criação são critérios técnicos elaborados para aferir a sustentabilidade municipal. Nada adiantaria haver condições econômicas, políticas e financeiras para manutenção da máquina administrativa, sem que houvesse reversão dos valores arrecadados da população em favor desta, no atendimento das atribuições do Poder Público (FERNANDES, 2015)..

Nesta esteira, a PEC nº 188 propõe uma reestruturação distinta, no qual muitos municípios se encontraram à beira de sua própria extinção.

Conforme acima referido, o alvo da tentativa de extinção são os municípios com população de até cinco mil habitantes que não possuam sustentabilidade financeira, ou seja, que não apresentam produto de arrecadação de impostos previstos no art. 156 da Constituição Federal, correspondente a dez por cento de sua receita. Assim sendo, de acordo com a proposta, tais municípios seriam incorporados a algum município limítrofe que apresente melhor índice de sustentabilidade.

A proposição de extinção de municípios com população de até 5 mil habitantes e que não sejam capazes de prover sua sustentabilidade financeira até o dia 30 de junho de 2023 foi lançada para a avaliação dos congressistas. A capacidade financeira em referência diz respeito à comprovação de que a arrecadação de impostos do município deve corresponder, no mínimo, a 10% de sua receita. O censo populacional de 2020 será tomado como referência para a apuração do número de habitantes dos municípios. O município que não comprovar a sustentabilidade financeira deverá ser incorporado por algum dos municípios limítrofes já a partir de 1º de janeiro de 2025. A situação atual das municipalidades passíveis de extinção pode ser prefigurada, inicialmente, com dados recentes de 2017 de estimativas da população e,

adicionalmente, da sua capacidade econômica dada pelo valor do produto interno bruto (PIB) (NETO, 2020).

Para efetivar o projeto, foi apresentada a proposta de emenda à constituição nº 188, a qual desencadeou diversas polêmicas. O texto da proposta trouxe:

Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§ 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§ 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

§ 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§ 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020 (SENADO, 2019).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo promove importantes modificações na ordem fiscal e no relacionamento entre a União, Estados e Municípios. A respeito da viabilidade municipal, a PEC apresenta, de forma pioneira na legislação pátria, regras que procuram combater aquilo que o próprio texto de justificção denomina “criação de municípios como um fim em si mesmo”, no intuito de modificar a situação atual em que existem mais de 1.200 municípios com população inferior a 5.000 habitantes e que, em sua maioria, não arrecadam receitas próprias suficientes para custear sua estrutura de Poder Legislativo e Executivo, inerente a um ente federado. Para tanto, a PEC traz duas medidas complementares: (i) a fixação, por meio de lei complementar federal, de requisitos de viabilidade financeira para a criação e o desmembramento de municípios² e (ii) a incorporação, por município limítrofe, do município de até 5.000 habitantes que não demonstrar que o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita total, até o dia 30 de junho de 2023 (BONILHA, 202[?]).

A proposta teve a iniciativa de trinta e três senadores visando modificar o pacto federativo, sob a seguinte ementa: “Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a

proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República”.

Atualmente a PEC apresenta 65 emendas em relação ao texto original, e permanece em poder da Comissão de Constituição e Justiça. A última emenda juntada ocorreu em 05 de fevereiro de 2021. A Comissão encaminhou as emendas ao relator, para análise, mas segue sem informações acerca de apreciação.

As proposições de emenda à PEC ajudam a mostrar como está ocorrendo o debate legislativo sobre a incorporação de municípios e trazem os principais argumentos contrários mais comumente utilizados pelos opositores da ideia de incorporação de micro municípios. Deve-se destacar que, até o momento, das propostas de emenda à PEC 188 de 2019, apenas 13% são relativas ao tema em tela. Dentre os principais argumentos contrários à ideia, expostos nas propostas de emenda ao texto da PEC, estaria o de que ela afrontaria a autonomia municipal. Ainda, tratar-se-ia de uma medida regressiva, contrária à capilaridade de recursos públicos, que prejudicaria a capacidade política, afastando os cidadãos da participação da vida política local e afrontando sua identidade. Algumas posições críticas se opõem ainda à escolha do indicador, tida como arbitrária e incapaz de demonstrar a eficiência do município e, por fim, há uma proposta de alteração da PEC que pretende tornar mais viável a continuidade da existência dos pequenos municípios através da redução do gasto com sua máquina pública, sem recorrer à sua extinção (BONILHA, 202[?]).

Entretanto, é importante destacar que a reestruturação dos pequenos municípios já é objeto de outros Projetos de Lei. A principal justificativa para tais segue a esteira da PEC 188, na qual os municípios não teriam suficiência financeira para se sustentar, necessitando essencialmente de recursos federais para tanto. Porém, a viabilidade e manutenibilidade da estrutura municipal não pode estar condicionada simplesmente à produção de receitas. Alguns pequenos municípios possuem uma estrutura em expansão, com políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial e comercial que

em curto prazo promoveriam uma maior arrecadação, melhor prestação de serviços e um crescimento urbano organizado. Realidade essa que, considerando a possibilidade de extinção, talvez não acontecesse. Portanto, é importante considerar potencialidades locais e os impactos que uma mudança tão relevante poderia causar. Diversas variáveis devem ser apreciadas a fim de consolidar dados que determinem a viabilidade municipal.

A consideração sobre a viabilidade municipal é de extrema relevância, pois toda discussão sobre criações, incorporações, fusões e desmembramentos de municípios deve envolver, necessariamente, o tamanho das unidades políticas em face da obrigação de prestar serviços de modo econômico, eficiente e eficaz, pois, afinal de contas, o que realmente importa é atender às necessidades da população da melhor forma possível (BONILHA, 202[?]).

Acerca da viabilidade jurídica, Nunes (2019) traz que seria tautológico tecer considerações doutrinárias acerca da compatibilidade deste dispositivo com a ordem jurídica vigente, uma vez que claramente inconstitucional. Como antes já registrado, a Constituição Federal de 1988 inaugurou relevante conquista aos municípios brasileiros quando os conferiu isonomia frente aos demais entes federativos, petrificando tal titularidade na letra constitucional. A autonomia política, administrativa e financeira destes compõe exatamente uma das vedações impostas ao poder constituinte derivado reformador: forma federativa de Estado, nos termos do art. 60, §4º, inciso I, da Carta Política atual, conforme acima referido.

Destarte, a bem de preservar-se a integridade do pacto federativo, é necessário não apenas a proteção do artigo 1 da CF, por exemplo, que consagra a forma federativa, mas também todos os instrumentos e mecanismos voltados à manutenção do equilíbrio do pacto federativo. Tal garantia também protege, por óbvio, os próprios entes federados de tentativas como a posta em questão.

Deste modo, a proposta de emenda à constituição em questão fere o disposto no § 4º do artigo 60 da constituição federal de 1988, considerando que, apesar de haver previsão constitucional para a rearticulação de estados e municípios (conforme artigo 18), esta aponta a necessidade de rito especial.

Veja-se, neste sentido, a literalidade do artigo 18 da CF, mais especificamente do parágrafo 4 que interessa particularmente ao presente estudo:

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.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Veja-se, portanto, que os requisitos constitucionais atuais para a transformação dos municípios são os seguintes:

- Lei complementar abrindo prazo para o processo;
- Consulta à população envolvida por plebiscito;
- Estudo de viabilidade municipal e;
- Lei estadual criando o município.

É claro que tais requisitos poderão ser alterados por emenda constitucional, que é o instrumento hábil para promover alterações na constituição. Não obstante, eventual emenda que dificulte ainda mais o processo de criação de novos municípios deverá observar a intangibilidade do ato jurídico que culminou na criação dos municípios já existentes, a bem de garantir-se a observância do princípio da segurança jurídica do qual são expressões cotidianas o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido.

De maneira geral, os principais argumentos pró-consolidação seriam relacionados a três fatores. Em primeiro lugar, a eficiência econômica: economias de escala e escopo; redução administrativa e de cargos superficiais e diminuição dos custos de conformidade; maior base tributária e diversificação de serviços públicos de qualidade; maior capacidade técnica na estrutura física e de pessoal na provisão de serviços públicos. Em segundo lugar, a consolidação do poder político: ampliação do escopo por oportunidade e conveniência políticas; governo mais sólido e com maior

capacidade para ir contra a frieza do mercado na busca da liberdade e igualdade social. Por fim, há também argumentos de natureza empírica, sugerindo diagnósticos desfavoráveis aos governos menores, dada sua menor capacidade fiscal, elevado grau de endividamento, balanço negativo nas contas públicas e dificuldade na prestação de serviços (BONILHA, 202[?]).

Embora a Constituição Federativa de 1988 tenha conferido patamar constitucional aos Municípios, não definiu requisitos mínimos de viabilidade municipal. Neste sentido, foi estabelecida sua estrutura, entretanto não se pensou, em princípio, quais unidades teriam condições de se auto sustentar e, por consequência, formar uma estrutura apta à prestação dos serviços públicos de sua competência. Na atual conjuntura não se deve criar mais problemas, mas sim soluções aos anseios da sociedade, a qual espera prestação de serviços públicos de qualidade. Assim, deve-se incentivar os Municípios outrora consolidados sem atendimento aos estudos de viabilidade municipal a se conformarem a estes. Aos novos Municípios deve-se exigir critérios rígidos e eficazes, capazes de propiciar sustentabilidade econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental (FERNANDES, et al, 2015).

Importante, outrossim, referir que a atual redação do parágrafo 4 é fruto de emenda constitucional (EC 15/96), eis que na redação original os requisitos eram menos rigorosos. Veja-se a redação original do parágrafo em questão:

ART. 60 (...)

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

Veja-se que, na redação original do artigo, para proceder-se à criação ou transformação dos municípios os requisitos eram menos rigorosos, bastando, basicamente, o preenchimento dos requisitos de lei estadual complementar, plebiscito da população e lei estadual criando efetivamente o município.

Foi com lastro nessa redação que centenas de municípios foram criados logo após o advento do atual texto constitucional. E é importante referir que aqueles criados sob a égide e de acordo com o texto originário da constituição, o foram através de ato

jurídico perfeito, que não mais comporta revisão. Veja-se a redação do artigo pertinente:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Não se pode ignorar que o Estado Brasileiro passou por diferentes formas (unitário e Federativo), bem como distintas formas de Governo (Monarquia e República), bem como distintos sistemas de governo (presidencialista e parlamentarista). Diante de contextos tão distintos, formaram-se também os Municípios, que foram criados no Estado Brasileiro sem a regência de uma legislação uniforme que aferisse requisitos mínimos de viabilidade político-econômica de longo prazo. Parte-se do entendimento de que o ciclo de formação municipal engloba as mais heterogêneas situações, muitas delas baseadas em questões culturais, políticas, técnicas ou até mesmo sem quaisquer critérios objetivamente definidos (FERNANDES, et al, 2015).

Por todas as razões expostas, tem-se que a proposta de emenda em questão, que visa afetar a existência de municípios já existentes e constituídos sob a estrita observância dos requisitos constitucionais vigentes à época, fere a ordem constitucional vigente, especialmente em razão do disposto o artigo 5, inciso XXXVI e artigo 60, parágrafo 4, respectivamente.

O rito específico estabelecido por esta depende da edição de Lei Complementar Federal, no que tange o prazo. Ainda, dependeria de aprovação de lei estadual, plebiscito e Estudos de Viabilidade Municipal, o que não ocorreu na situação em tela.

Igualmente, a consulta prévia às comunidades afetadas com projeto de criação, fusão, incorporação e desmembramento de suas localidades figura justamente a máxima legitimação fática e material de todo esse processo legislativo. Nem mesmo a Constituinte de 1967, marco inicial de um período autoritário, deixou de lado tamanha importância. Determinar, perante reforma constitucional, a extinção compulsória de municípios via incorporação às cidades polo sem anuência de seus habitantes, em expresso afastamento ao versado pelo art. 18, §4º, seria não só desrespeitar as limitações do constituinte originário, mas também negar sua própria dogmática, em irrefutável acinte aos fundamentos republicanos de cidadania e soberania dos povos

brasileiros, os quais, registra-se, ganharam especial e importante destaque no fronte do art. 1º daquela mesma Constituinte. Não obstante, a proposta, se aprovada nesses parâmetros, poderá gerar massiva judicialização por parte dos municípios constrangidos, atrasando ainda mais qualquer solução realista e possível (NUNES, 2019).

Em suma, o que se pode preliminarmente concluir acerca das criações, incorporações, fusões e desmembramentos de Municípios é a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a questão, pois há muitas variáveis a serem consideradas, tais como: processo histórico de formação, federalismo brasileiro, escala municipal, custo da estrutura administrativa, repartição de competências, qualidade de vida local, desenvolvimento humano, entre outros temas pertinentes ao assunto. Não há como se posicionar categoricamente que a fragmentação ou a consolidação municipal seja a mais eficaz. Todavia, há que se buscar a ponderação das teses apresentadas, aproveitando o melhor de cada linha de pensamento e amoldá-las aos contextos federais, estaduais e locais (FERNANDES, et al, 2015).

Diversas questões pertinentes são imprescindíveis de serem analisadas e as opiniões acerca do tema se fazem recorrentes, uma vez que as justificativas permeiam a discussão acerca do tema.

Sobre a extinção de Municípios, evidentemente eu tenho uma posição radicalmente contrária. Quando saiu essa proposta, no dia que saiu, eu desde já anunciei o meu repúdio a esse trecho. Por uma razão muito simples. Uma vez criado um Município, há um sentimento de pertencimento das pessoas que nasceram naquele lugar. O nosso papel enquanto brasileiro é permitir que esses Municípios tenham sustentabilidade. (AROLDI, CNM, 2021).

Há uma percepção equivocada de que os municípios devem buscar a autonomia fiscal a todo custo, quando o desenho de financiamento de nosso federalismo não permite isso. Por princípio, os governos locais dependem, sempre, de receitas de outras esferas de governo – prática comum em qualquer país federalista. Ou seja, é suposto que uma parte significativa – para não dizer a maior parte – do orçamento municipal seja financiado por União e Estados. Isso é especialmente verdade no Brasil, onde os governos locais têm um nível de responsabilidade de condução de políticas públicas sem precedentes no mundo (CASTRO, 2019).

Chegou-se à conclusão de que, se não passar por plebiscito, provavelmente vai ter um monte de ação no Supremo considerando inconstitucional, porque [esses municípios] foram criados por plebiscito. (POMPEU; SARDINHA, 2020).

Para a CNM, ao propor a extinção desses Municípios, há grande equívoco e falta de conhecimento acerca da realidade brasileira. Pela regra proposta, dos 1.252 Municípios, 1.217 (97%), não atingiriam o limite de 10% dos impostos sobre suas receitas totais. Ao aplicar esse conceito sobre a receita corrente dos 5.568 Municípios brasileiros em 2018, 4.585 (82%) ficaram abaixo deste limite. [...] Os dados reforçam que não se pode mensurar a eficiência de um Município por um indicador como o apresentado na PEC, se é que se pode chamar de indicador (AROLDI, CNM, 2019).

A população dos municípios acima referidos perfaz 3.599.602 habitantes e a economia mínima envolvida nas incorporações, em números extremamente conservadores, considerada apenas a despesa que deixará de ser efetuada devido à extinção dos legislativos municipais, é estimada em R\$ 740,2 milhões de reais anuais, para valores de 2018. Todavia, se tomarmos os dados do estudo da Confederação Nacional de Municípios, que detalharemos adiante, seriam extintos 1.217 municípios e a economia estimada seria de cerca de R\$ 4 bilhões ao ano. Em relação a esta cifra, a título de comparação, o montante a ser economizado equivale a 13% do valor anual do Bolsa Família ou 10% de toda a verba federal alocada para a situação emergencial da covid-19, em 2020. Em termos econômicos, este número pode ser superior, considerada a extinção de todas as estruturas administrativas de prestação de serviços que hoje são duplicadas e que deixarão de ser necessárias, além dos ganhos de escala já referidos anteriormente (BONILHA, 202[?]).

É possível constatar que as opiniões acima expõem oposição à extinção dos municípios nos moldes apresentados pela PEC nº 188/2019. Ao incorporar um pequeno município, hoje consolidado, a um de maior sustentabilidade, aparenta se tratar de um retrocesso no contexto atual. Isso porque, a pequena cidade estruturou-se de forma a consolidar-se naquele espaço físico, atendendo sua comunidade de forma mais próxima e buscando seu crescimento territorial e empresarial. Questiona-se inclusive, os indicadores utilizados para justificar uma possível extinção dos municípios. Os critérios utilizados apresentam-se tecnicamente insuficientes frente à perda cultural e territorial que uma extinção provocaria ao município. Ainda é possível

dizer que a PEC não contempla a realidade como um todo, principalmente quando se refere aos impostos gerados.

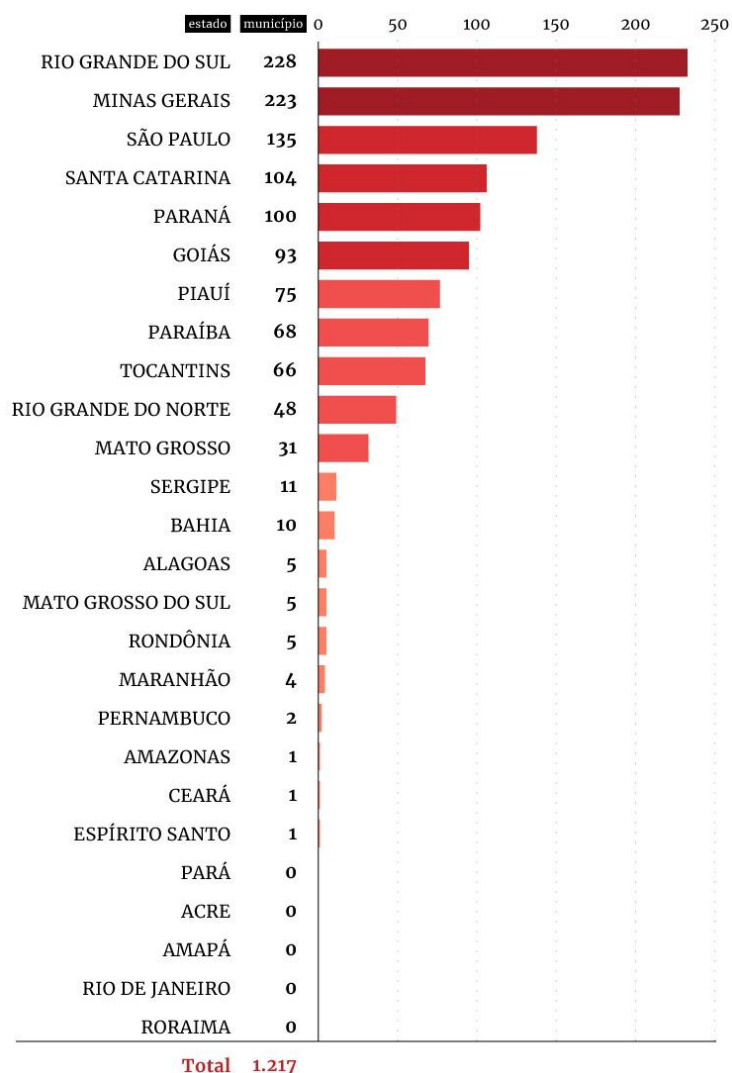
Na Constituição de 1988, se deu a competência para o município tributar três impostos – o ISS, o IPTU e o ITBI. Esses três impostos têm a base tributária na área urbana. [Em] uma cidade com cinco mil habitantes, o núcleo urbano é muito pequeno. São dez, vinte ruas que se cruzam, e a grande maioria da população está na área rural, onde se produz. Nessa área rural, o município não tem competência de arrecadar nada. Quem arrecada da área rural é a União e o estado, não o município. (GIMENES, 2019).

Portanto, é notório que a extinção de municípios considerando apenas os critérios de percentual de receita urbana e a população, pode não refletir a realidade e a necessidade de uma região. Um município passível de extinção com grande extensão territorial, por exemplo, pode estar territorialmente distante de outro município, o que dificultaria a prestação de serviços diretamente à população afetada. Como consequência, a população tenderia a migrar para mais próximo da sede do “novo município”, buscando acessar com mais facilidade aos serviços essenciais. Utilizando-se desse mesmo exemplo, um município com atividade predominantemente rural, possui uma arrecadação voltada à produção primária, beneficiando o Estado e não o Município.

Os desafios não parariam por aí. O município que incorporar seus novos territórios precisaria reestruturar-se em diversos sentidos. O transporte escolar, a exemplo, a ser oferecido aos alunos da rede municipal, necessitaria de uma reestruturação a fim de atender a todos os alunos de uma grande localidade. Os trajetos possivelmente seriam mais longos e o serviço se tornaria mais caro. Além disso, a efetiva fiscalização por parte do Município na execução de seus serviços seria dificultada e necessitaria de uma estrutura mais robusta para atender a toda a demanda.

A fim de compreender a abrangência da extinção, a seguir apresenta-se uma tabela resumida com a quantidade de Municípios a serem afetados com a decisão:

Figura 01 – número de municípios passíveis de extinção com a PEC 188/2020 por estado



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios *apud* Gimenes (2019)

O estado com maior número de municípios pequenos que seriam extintos, caso a PEC seja aprovada, seria o Rio Grande do Sul, de acordo com o que se observa na figura acima. A região sul detém 35,5% dos municípios com possibilidade de extinção.

De acordo com Bonilha (202[?]) a Confederação Nacional de Municípios – CNM realizou um estudo considerando a extinção dos municípios e ponderou os seguintes tópicos, considerando a redação da PEC 188/2019:

- 1) a sustentabilidade fiscal de um município não pode ser avaliada pelo peso de sua arrecadação própria uma vez que dependência de transferências é fruto do modelo de repartição de competências tributárias estabelecido na Constituição Federal;
- 2) haveria inconsistência nas regras da PEC, as quais não poderiam ser obedecidas simultaneamente, uma vez que em 20% dos casos a limitação de municípios a serem incorporados pelo mesmo município impossibilitaria a fusão;

- 3) ocorreria perda de arrecadação da ordem de R\$ 7 bilhões anuais para os 1.820 municípios envolvidos no novo arranjo federativo, sendo que a perda se daria entre os 1.217 municípios a serem extintos e entre os 702 municípios incorporadores. Todavia, haveria a redistribuição de valores de FPM entre os municípios, de tal forma que o FPM perdido pelos municípios extintos seria transferido para 3.676 municípios;
- 4) poderia ocorrer o subfinanciamento de serviços públicos em alguns municípios devido ao aumento proporcionalmente menor de receita, através do FPM, em relação ao aumento da população, com consequências para a oferta de serviços públicos;
- 5) haveria uma reconfiguração do interior do país, com alteração da sua dinâmica econômica, social e cultural;
- 6) a economia estimada com a extinção dos municípios seria de cerca de R\$ 4 bilhões por ano, o que, de acordo com o relatório, não seria tão significativa;
- 7) os municípios a serem extintos possuem maiores valores de Ideb, apresentam, em média, mortalidade infantil menor, cobertura vacinal maior, IDH maior, renda per capita maior e proporção de pobres menor que os municípios incorporadores.

A conclusão é de que a proposta de extinção dos micro municípios “não é uma solução viável, pois ela trará enormes dificuldades para as populações locais e imensos desafios para os Municípios Incorporadores, que hoje já possuem suas dificuldades de atendimento às demandas da população”. O texto alerta, ainda, para o possível empobrecimento resultante da mudança legislativa (BONILHA, 202[?]).

Assim sendo, os itens destacados pela Confederação Nacional de Municípios se faz muito pertinente, pois aponta diversas questões as quais não foram trazidas à luz das justificativas para análise. Os pontos abordados são alguns que fariam muita diferença e demonstra um impacto enorme para a sociedade brasileira. Em resumo, quem sairia prejudicado nessa situação, é a população.

Identifica-se sobre a questão da escala municipal um verdadeiro dilema entre, de um lado, democracia e, de outro, eficiência econômica. As evidências empíricas mostram ambiguidade e inconsistência ao tentarem demonstrar que maiores municípios são mais efetivos na prestação de serviços ou que os menores municípios proporcionam um governo local mais democrático. Considerando-se a literatura internacional sobre o tema e os indícios quantitativos, o que se pode afirmar com relativa segurança é que, apesar dos argumentos de economia de escala e sobre déficits democráticos não

serem totalmente convincentes, municípios com população inferior a 5.000 habitantes podem não apresentar condições de receber significantes responsabilidades públicas. Isto reforça a importância da discussão sobre emancipação de municípios, bem como sobre a própria necessidade de se considerar a possibilidade de consolidação (fusão) de municípios (FERNANDES, et al, 2015).

Implicações negativas sobre o atendimento de serviços à população, bem como sobre a qualidade dos serviços da burocracia pública, neste cenário, tendem a se tornar muito presentes comprometendo, dessa forma, não apenas a execução da própria despesa de capital, mas também a execução de atividades fundamentais comumente realizadas pelo ente federativo. Sabe-se que operações de crédito são vistas pelos governos subnacionais como as principais fontes de financiamento de gastos em infraestrutura e saneamento. Instituir limitações intransponíveis sobre tais operações é o mesmo que criar obstáculos para o financiamento de políticas de saneamento e urbanismo em estados e municípios (NETO, 2020).

Assim sendo, considerando as citações apresentadas, o ato de extinguir os municípios tendo como base os critérios adotados pela PEC 188/2019, não demonstra um ato tendo sido baseado em estudos aprofundados de viabilidade, considerando as diversas realidades que um município se estabelece.

Embora seja justificável a intenção de redução de gastos com a máquina pública, é importante considerar todas as possíveis consequências que tal proposta geraria. Em termos gerais, é necessário pesar os dois lados de forma aprofundada antes de aprovar uma Proposta de tamanho impacto.

É ponto comum, no entendimento atual, que a PEC 188/2019, nos moldes apresentados, se mostram escassos para determinar a extinção maciça de municípios menores, sendo necessária uma análise aprofundada do tema e dos impactos diretos de tal decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios são entes federados que se ocupam o mesmo status constitucional conferido aos demais entes federativos, e assim, se consolidam de acordo com o art. 1º da CF. A partir de sua criação, os municípios se estruturaram, buscaram meios de aumentar sua arrecadação e prestar serviços públicos de forma próxima a sua comunidade.

O município é o ente mais próximo daquele que o provém, ou seja, da sociedade que paga seus impostos. A estruturação destes entes se dá constantemente, com crescimento de suas economias, na qualidade dos serviços prestados de forma próxima e na consolidação do espaço territorial, que ocorre de forma mais organizada por ser centralizada.

Em uma análise prévia, é possível dizer que o crescimento organizado de um município depende de uma estrutura que viabilize uma perspectiva de longo prazo, evitando desigualdades sociais, crescimento desordenado e falta de serviços básicos a população.

Nesta esteira, em que já possível constatar uma falta de estrutura em tantos municípios brasileiros, a opção de extingui-los parece ser, em um primeiro plano, o

agravamento da falta de condições básicas de saúde, educação, saneamento etc. Se tantas cidades padecem pela falta de tais condições fundamentais de existência na atual estrutura, a incorporação de municípios a um maior poderará afastar ainda mais a população do sacio de suas necessidades básicas.

É sabido que alguns Estados, a exemplo do Rio Grande do Sul, enfrentam dificuldades financeiras, assim como alguns Municípios e a própria União. Entretanto, há de se considerar que a estrutura robusta do Estado e da União, a qual proporciona a sua categoria funcional elevados salários e benefícios, onera sua população com a escassez na prestação de serviços e em suas obrigações. A União e Estados comprometem elevados percentuais do orçamento somente com despesas de pessoal. Muitas vezes esses ultrapassam 50% do orçamento anual. Como consequência, a população carece de serviços essenciais que são de obrigação destes entes. É muito comum acontecer de o Município ter que arcar com obrigações que não são de sua competência. O principal deles acontece em questões de saúde que, por demandas judiciais, obrigam o município a arcar com despesas que não são de sua competência. É comum observar inclusive que a prestação de serviços de segurança pública é viabilizada, muitas vezes, mediante repasse de recursos municipais. O mesmo ocorre na manutenção de rodovias estaduais, em que o município acaba realizando o serviço a fim de permitir o escoamento da produção e o acesso a sua localidade. Mesmo assim, muitos municípios, através de suas receitas próprias e repasses constitucionais, prestam serviços de qualidade à sua população, arcando inclusive com obrigações que não são de sua competência.

É pertinente observar também que a Proposta de Emenda à Constituição não esclarece em suas justificativas os benefícios a serem alcançados à população afetada. A proposta aborda os benefícios em termos de “economia” ao Estado e União, e considera unicamente a produção de receitas como critério para extinção ou não de Municípios. Cabe o questionamento, essa “economia” de recursos vai “beneficiar” a quem? Qual será a melhora em termos de qualidade de vida à população afetada? Essa questão não pode ser respondida pelo simples fato de sequer ter sido analisado o real impacto da extinção.

Em linhas gerais, a União e Estados deixariam de repassar recursos aos extintos Municípios e esse dinheiro permaneceria em seus cofres. Isso não parece assegurar uma melhor prestação de serviços essenciais para a população, uma vez que a

justificativa para a Proposta aborda a situação de endividamento dos Estados e da própria União. Assim, em uma observação inicial a extinção de municípios beneficia a União e os Estados e tornará mais pesada a demanda do novo município, que, embora receba uma receita maior, arcará com um desafio sem precedentes tendo que se reestruturar frente à nova realidade.

Diante dos fatos abordados e das diversas facetas que o tema oferece, é notória a necessidade de uma análise de viabilidade aprofundada, na qual outros fatores façam parte do rol de dados a serem levantados quando se trata de extinção e criação de municípios. Muitas cidades podem não ter independência financeira no cenário atual, mas a extinção pode vir a ser um problema ao município que a incorpora. Isso porque, outros fatores se fazem imprescindíveis de análise, quais sejam, distância territorial entre os municípios, qualidade da prestação de serviços à comunidade, transporte escolar, êxodo, crescimento populacional na nova sede, dentre outros.

Tais questões perfazem o rol de inúmeras questões que permeiam a discussão acerca da extinção dos municípios. Além de tais impactos, as perdas culturais, sociais e territoriais se tornam outro fator que merece atenção e que apresentam consequências incalculáveis.

Portanto, pode parecer mais econômico extinguir municípios menores na intenção de promover uma melhor organização do Estado como um todo. Entretanto, os critérios a serem utilizados não podem restringir-se à autonomia financeira ou capacidade de produção de riquezas. Muitos municípios ainda encontram-se em fase de expansão e podem, em um curto espaço de tempo, tornar-se autossuficientes.

Assim, a PEC nº 188/2019 nos moldes atuais que se apresenta, parece não ser a melhor abordagem para tratar do assunto da estruturação do pacto federativo. Se houver a real necessidade de extinção é indispensável que outros fatores como os acima abordados sejam expostos visando entender os pontos positivos e negativos de tal realidade e todas as consequências advindas de tal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO: **Curso de Processo Legislativo: Federalismo – Separação de Poderes – Princípio da Legalidade**, 20[?]. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/cursoprocessolegislativofederalismo.html>>.

BARROSO, Luís Roberto: **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Rio de Janeiro, 2010. 2ª ed. Ed Saraiva.

BONILHA, Ivan Lelis: **A PEC 188 e a viabilidade municipal**, 202[?]. Instituto Rui Barbosa. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/artigo/a-pec-188-de-2019-e-a-viabilidade-municipal/>>.

BRANCO, Mariana: **Prefeituras sofrem com excesso de atribuições e pouco recursos, avaliam entidades representativas dos municípios**, 2012. Agência Brasil. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-07-17/prefeituras-sofrem-com-excesso-de-atribuicoes-e-pouco-recursos-avaliam-entidades-representativas-dos->>.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988

CASTRO, Gabriel: **Estados Unitário e Federal: afinal, quais são as diferenças?** 2018. Disponível em: <<https://direitodiario.jusbrasil.com.br/artigos/532766751/estados-unitario-e-federal-afinal-quais-sao-as-diferencas>>.

CASTRO, Kleber Pacheco de: **Por que a proposta de extinção de municípios não é uma boa ideia, explica Kleber Castro**, 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opinioao/economia/por-que-a-proposta-de-extincao-de-municipios-nao-e-uma-boia-ideia-explica-kleber-castro/>>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM: **Nota sobre a proposta do governo federal de extinção de Municípios**, 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-a-proposta-do-governo-federal-de-extincao-de-municipios>>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM: **Presidente do Senado afasta possibilidade de pautar proposta de extinção dos Municípios**, 2021. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/index.php/comunicacao/noticias/presidente-do-senado-afasta-possibilidade-de-pautar-proposta-de-extincao-dos-municipios>>.

COSER, Ivo: **O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX**, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400005>.

DAMACENO, Gian Calos: **Organização do Estado**, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/39563/organizacao-do-estado>>.

DRAGO, Guilherme Dettmer: **Manual de Direito Constitucional**, 2019. Caxias do Sul. Educ.

FERNANDES, A. L.; BEAL, D. A.; JUNIOR, J. J. P.; SILVA, L. F.: **Estudo de Viabilidade Municipal – Relatório**, 2015. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/1/pdf/00308470.pdf>>.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira: **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, 2012. 40ª ed. Ed. Saraiva.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira: **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro, 2020. 41ª ed. Ed. Forense.

GABRIEL, Ivana Mussi: **O Município na Constituição Brasileira: Competência legislativa**. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14240/o-municipio-na-constituicao-brasileira-competencia-legislativa>>.

GAMBA, João Roberto Gorini: **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**, 2019. São Paulo. Ed. Atlas.

GARCIA, Cecília: **Extinção de municípios: proposta deveria olhar especificidades identitárias e culturais**. 2010. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/930615/extincao-de-municipios-proposta-deveria-olhar-especificidades-identitarias-e-culturais>>.

GIMENES, Erick: **Bolsonaro ignora economia dinâmica de pequenos municípios ao ameaçá-los de extinção**, 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/11/19/virtudes-economicas-dos-municipios-sao-entrave-para-evitar-extincao>>.

JUNIOR, Paulo Roberto de Souza: **O reconhecimento do município como ente federado: competência da instituição de tributos municipais e sua repercussão na prestação do serviço público de interesse local**, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-reconhecimento-do-municipio-como-ente-federado-competencia-da-instituicao-de-tributos-municipais-e-sua-repercussao-na-prestacao-do-servico-publico-de-interesse-local/>>

LEITE, Antonio Teixeira. **As formas de estado**, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70154/as-formas-de-estado>

LIZIERO, LEONAM; CARVALHO, Fabricio: **Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da Federação Brasileira**, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32661>>.

MONTEIRO, Natalia: **Diferença entre competência material e legislativa**, 2017. Disponível em: <https://ntm.jusbrasil.com.br/artigos/495130395/diferenca-entre-competencia-material-e-legislativa>

MORAES, Guilherme Peña de: **Curso de direito constitucional**, 2020. São Paulo. Ed. Atlas.

NASCIMENTO, Renato Mendes do. **Repartição da Competência**. 2017. Disponível em: <[https://jus.com.br/artigos/59501/reparticao-constitucional-de-competencia#:~:text=A%20reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20compet%C3%Aancia%20na,23\)>](https://jus.com.br/artigos/59501/reparticao-constitucional-de-competencia#:~:text=A%20reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20compet%C3%Aancia%20na,23)>)>.

NETO, Aristides Monteiro: **Reforma do Pacto Federativo**, 2020. FONCATE. Disponível em: < <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo-PEC-188.pdf>>.

NUNES, Vitor André Giacomini: **A proposta de extinção de municípios sobre a PEC 188/19 e a responsabilidade da Assembleia Constituinte de 88**, 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/342917/a-proposta-de-extincao-de-municipios-sobre-a-pec-188-19>>.

OKCONCURSOS: **Organização do Estado Brasileiro**, 201[?]. Disponível em: <<https://www.okconcursos.com.br/apostilas/apostila-gratis/140-administracao-publica/1612-organizacao-do-estado-brasileiro>>.

PINHO, Rodrigo César Rebello: **Da organização do Estado, dos Poderes e histórico das Constituições**. São Paulo, 2012. 12ª Ed. Vol. 18. Ed. Saraiva.

POMPEU, Lauriberto; SARDINHA, Edson: **Plebiscito definirá extinção de pequenos municípios, propõe relator de PEC**, 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/plebiscito-definira-extincao-de-pequenos-municipios-propoe-relator-de-pec/>>.

RABAT, Márcio. **A federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2002.

Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/207708.pdf>>.

SENADO FEDERAL: **Proposta de emenda à Constituição 188/2019 (PEC do Pacto Federativo)**, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>.

SENADO FEDERAL: **Estados e municípios: muitas tarefas, pouco dinheiro**, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/propostas-1/muitas-tarefas-pouco-dinheiro>>.

SENADO FEDERAL: **Extinção de município com população inferior a 5.000 habitantes**, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=118539>>.

SILVEIRA, Daniel Barile da: **O Estado Unitário e o Estado Federativo**, 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/federalismo-a-brasileira/279802/o-estado-unitario-e-o-estado-federativo>>.

SOUZA, Lorraine da Silva Pereira de: **Estrutura do Estado Brasileiro, conheça o seu funcionamento**. 201[?]. Disponível em: <<https://brigadeiraonews.wordpress.com/2017/06/30/estrutura-do-estado-brasileiro-conheca-o-seu-funcionamento/>>.

THOMAZINI, Beatriz Stinguel: **Federalismo Brasileiro: Origem e evolução histórica de seus reflexos na atualidade**, 2020. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/federalismo-brasileiro-origem-e-evolucao-historica-de-seus-reflexos-na-atualidade/>>.

VIEGAS, Brenda: **Formas de Estado, sistema, forma e regime de governo**, 2018. Disponível em: <<https://medium.com/@brendaviegas/formas-de-estado-sistema-forma-e-regime-de-governo-1aed418749e5#:~:text=Um%20exemplo%20de%20pa%C3%ADs%20confederado,%C3%A9%20descentralizada%20e%20permite%20secess%C3%A3o.>>>