



OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Verbena Duarte Brito de Carvalho¹

Resumo:

Os recentes debates no Parlamento sobre as reformas estruturais, entre elas a do Pacto Federativo, trouxeram à tona um dos problemas do Estado brasileiro: o federalismo. A União, com a PEC 188/2019, pretende que cada município reassuma o respectivo controle orçamentário, com a correlata responsabilidade, o que não tem acontecido com o modelo hoje em vigor, em razão da excessiva atomização municipal. O presente texto, utilizando o método dialético, com enfoque nos municípios, a partir da doutrina, dados oficiais e a legislação sobre o tema no Brasil, analisa e pretende trazer à lume alguns dos problemas do federalismo no país.

Palavras-chaves: Federalismo; municípios; emenda constitucional; políticas públicas; PEC 188/19.

MUNICIPALITIES IN BRAZILIAN FEDERALISM

Abstract:

The recent debates in the Parliament on fixed reforms, among them the Federative Pact, solve problems of problems of the Brazilian State: federalism. The Federal Government, with PEC 188/2019, intends that each municipality will resume budgetary control, with a related responsibility, or that it did not occur with the current model in force, due to the excessive municipal atomization. Present text, using the dialectical method, focusing on the municipalities, from the doctrine, official data and legislation on the theme in Brazil, analyze and show how to generate some of the problems of federalism in the country.

Keywords: Federalism; counties; constitutional amendment; public policy; PEC 188/19

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por escopo analisar o federalismo brasileiro, com enfoque nos municípios, a partir da doutrina e da legislação sobre o tema no Brasil, perquirindo até que ponto vai a independência dos entes da federação, e registrando que a União, com a PEC 188/2019, pretende que cada município reassuma o respectivo controle orçamentário, com a correlata responsabilidade, o que não tem acontecido com o modelo hoje em vigor, em razão da

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Juíza Federal aposentada. E-mail: vdbc54@gmail.com.



excessiva atomização municipal. Reflete, ainda, em como fica a situação da União frente aos problemas enfrentados pelos demais entes e os caminhos apontados nos Projetos de Emenda Constitucional, ora em debate no Congresso Nacional. O método empregado foi o dialético, a partir da revisão bibliográfica e pesquisa de legislação e dados oficiais, cujo resultado permitiu constatar a premente necessidade de reforma no federalismo brasileiro.

1. O FEDERALISMO E SUA EVOLUÇÃO

O federalismo é uma forma de Estado cujo poder não é centralizado, caso do Estado unitário, mas repartido por vários centros de poder autônomo. Essa classificação de formas de Estado não é mais dual (Estado unitário e Estado federal), e a complexidade dos Estados contemporâneos exigiu classificação mais apurada, surgindo, além dos dois mencionados, também o Estado regional e o Estado autonômico, com as respectivas subdivisões do Estado, conforme Nunes (2018, p.1199).

De acordo com o referido autor, a palavra federação vem do latim *foedus, foederis*, e significa pacto, aliança, e não se confunde com a confederação. A distinção básica entre ambas reside no fato de na federação os entes detém autonomia, enquanto a confederação trata de pacto entre Estados soberanos.

Portanto, cuidando-se de federalismo, conclui-se ser uma aliança que tem por objetivo principal a descentralização das funções políticas atribuídas ao Estado. Ou seja, traduz a outorga, pelo Estado, de capacidades políticas para entes territorialmente diversos, reconhecidos como dotados de personalidades jurídicas distintas entre si.

A Federação é uma forma de Estado Moderno, caracterizado pela distribuição de poder, via distribuição de competências, entre um governo central e governos periféricos. Foi uma solução engendrada pelos norte-americanos para concretizar anseios das ex-colônias britânicas, depois da luta pela independência. Primeiramente, organizados em Confederação, doze dos treze Estados americanos, em vista das dificuldades econômicas sofridas em razão das lutas pela independência, resolveram adotar uma constituição comum e um novo governo único, inspirados em uma série de artigos publicados por dois delegados: Hamilton e Madison, que se transformou no livro intitulado "O Federalista" (1984).

Traduz uma negação do Estado nacional, e seu ideal apareceu pela primeira vez na Revolução Francesa e nas obras doutrinárias de Kant e utópicas de Saint-Simon. Está presente





também, de forma persistente, em correntes liberal, democrática e socialista, que dominaram a história do século XIX, apesar de muitos autores considerarem estreita a relação entre o federalismo e o liberalismo. Na verdade, juristas e cientistas políticos parecem identificar na distribuição de poder que decorre do federalismo “o freio mais eficaz contra o abuso de poderes por parte do Governo central e a mais sólida garantia contra os perigos da ditadura”, conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino (2009, p. 481).

Relata Balera (2013) que a Federação norte-americana serviu de modelo para muitos dos Estados atuais, em especial os de grande extensão territorial:

A importância da descentralização, que a forma federativa de Estado apresenta, ganha maior destaque ainda nos Estados com grande extensão territorial, onde, mesmo nos dias de hoje, a distância geográfica entre o núcleo do poder central e aqueles governados que habitem áreas mais periféricas do território do Estado dificultaria a existência de um Estado Democrático. (BALERA, 2013, p.35).

O mencionado autor refere o federalismo americano como inspirador do federalismo brasileiro. No entanto, é visível a inspiração buscada pelo constituinte de 1988 na Constituição alemã de Weimar de 1919, tanto no que diz respeito ao federalismo, quanto no que se refere ao catálogo de direitos sociais.

Zago (2016, p.26) ressalta que, com o passar dos anos, o Brasil foi assimilando influências do direito europeu, em especial da França, Espanha e Portugal e, posteriormente, da Alemanha, mais especificamente no sistema constitucional de competências desta última. Aduz a autora que é importante observar que a Alemanha é o único país, dentre aqueles cujos ordenamentos jurídicos tradicionais influenciam o direito brasileiro, que efetivamente se organiza como uma federação moderna desde 1871 –com exceção do período que coincide com a ascensão do nacional-socialismo ao poder (1933-1945).

Em ambos os modelos, além do sistema constitucional de divisão de competências, há a preocupação com a constitucionalização de direitos sociais, o que nem sempre conduz à sua efetiva concretização. Ao contrário, podem mesmo recrudescer movimentos contrários, seja pela crescente demanda pela sua efetivação, sem que haja condições materiais para tal, seja pelo movimento de forças em sentido contrário.

De fato, a Constituição de Weimar, de 1919, como resposta aos ônus decorrentes da Primeira Guerra, apesar do reconhecimento de muitos direitos sociais, tendo servido de



inspiração a vários países no mundo, entre os quais o Brasil, inaugurou uma fase de forte instabilidade política e econômica no pós-guerra, com desvalorização da moeda e grave processo inflacionário. O resultado ali não foi salutar: da insatisfação popular com a situação econômica surgiu o Partido Nacional Socialista Alemão. A Constituição de Weimar teve vida breve (até 1933), tendo assistido ao advento do regime nazista, o que pôs fim à referida constituição bem como a da Social Democracia alemã, conforme Pinheiro (2006, p.121).

Todavia, a despeito do exemplo da Alemanha, Estado Federal e com extenso rol de direitos sociais, à exceção do período nazista, o federalismo parece indicar movimento contrário em relação aos direitos sociais. “Mais que isso, há grande consenso na literatura de que federalismo e políticas sociais abrangentes parecem desempenhar funções antitéticas”. (ibidem, p. 152).

De fato, sob o *welfare state*, a importância das estruturas estatais melhor se presta para a explicação das variações, tanto na abrangência quanto no desenvolvimento das políticas sociais.

Todavia, conforme relata Arretche (2012), os estudos comparativos, entre estados federativos e estados unitários na América Latina, dos percentuais do PIB gastos em direitos sociais, concluem em sentido contrário. A fonte dos dados é o Banco Mundial, em 2003.

A título de exemplificação, já que na planilha apresentada pela supramencionada autora (2012, p.153) compara diversos países e vários direitos sociais, tome-se aqui os gastos com a previdência: a média do percentual gasto com a previdência nos Estados Federativos foi de 10% do PIB, enquanto nos Estados Unitários foi de 6,2% do PIB, concluindo a autora que existem outros fatores que afetam os gastos com direitos sociais, além de o Estado ser federalista ou unitário, apontando, entre outros, o fato de os entes da federação muitas vezes obterem créditos políticos, expandindo os gastos que, ao final, são suportados pelo governo federal.

É o que acontece, por exemplo, com os déficits dos regimes próprios de previdência de municípios e estados, exigindo que a União resolva-os e ao mesmo tempo, em expressão de um federalismo centralizado, limite a autonomia dos entes da federação, deixando de repassar as verbas a que tinham direito no bolo da arrecadação de tributos.

2. OS MUNICÍPIOS E O FEDERALISMO BRASILEIRO





O federalismo brasileiro passou por fases cíclicas desde o Decreto nº 1 de 1889, considerado como Constituição Provisória, quando foi criado, até a promulgação da Constituição de 1891. O Brasil vivia um momento de transição, trocando o regime monárquico pelo regime republicano, afastando-se da centralização em prol da autonomia provincial, deixando de ser o Estado Unitário estatuído pela Constituição de 1824, o que se constata pelos artigos 2º e 3º do mencionado decreto:

Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil. Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais. (BRASIL, Decreto nº 1, 1889).

Conforme Nunes (2018, p.1209), o Brasil adotou na ocasião um federalismo dualista de primeiro grau, “no qual as duas esferas de governo comportam-se como órgãos isolados, detendo os Estados-membros ampla autonomia”. Depois, novos contornos surgiram na era Vargas, com a edição do Decreto nº. 19.398/1930, quando da nomeação de interventores e dissolução de todas as Assembleias Legislativas dos Estados, Câmaras ou Assembleias Municipais, permanecendo ainda a autonomia financeira de cada ente.

Em nome de um federalismo forte, vários estados, capitaneados por São Paulo, levantaram-se na Revolução Constitucionalista de 1932. Em decorrência dela, em 1934, instalou-se nova Assembleia Constituinte, que promulgou a Constituição do mesmo ano, de curta duração, sendo seguida pela Constituição outorgada pelo regime ditatorial de Getúlio Vargas, conhecida como “polaca”, de 1937.

Registra o mencionado autor que sob a égide da referida Constituição, o Brasil passou a ter “um federalismo apenas nominal, em razão da absoluta concentração do poder na União (e no Poder Executivo ditatorial)” (NUNES, 2018, p. 1211). Em 1946, com a retomada da democracia, nova Constituição faz renascer o federalismo, conjugando-o com o princípio da cooperação, daí surgindo um federalismo cooperativo. Este, posteriormente, sob o argumento da segurança nacional, cedeu lugar primeiramente, ao federalismo nominal, em razão dos poderes concentrados na União, depois, com o avanço do totalitarismo, ao federalismo de integração.

Todavia, Rezende (2018) ressalta que as disparidades regionais e sociais ampliam a complexidade do federalismo que concilie o equilíbrio e a eficácia da gestão pública. Lembra o



referido autor que o desenho de um regime de federalismo tal como o que hoje vivemos, sob a égide da Constituição de 1988, foi elaborado em 1963, por uma comissão de especialistas instalada na Fundação Getulio Vargas (FGV), com a missão a esta delegada pelo Ministério da Fazenda, para apresentação de uma proposta para uma ampla reforma tributária no país. Ou seja, a partir de então, o modelo de federalismo brasileiro tem nítido desenho fiscal.

Segundo ele, o desenho desse modelo buscava combinar quatro objetivos principais:

1. eliminar a multiplicidade de incidências tributárias sobre uma mesma base econômica;
2. instituir um regime de transferências destinado a atenuar as disparidades na repartição territorial das receitas públicas decorrentes da concentração da atividade produtiva;
3. promover a cooperação na execução de uma política de investimentos na infraestrutura;
4. reforçar os instrumentos financeiros voltados para a redução das disparidades regionais. (REZENDE, 218, p. 204).

O pilar que sustentava o modelo de federalismo fiscal que emergiu era representado pelos dois fundos criados para repassar a receita dos principais impostos de competência da União aos estados e municípios: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os critérios de repartição de receitas desses fundos, então adotados, asseguravam que os estados com menor nível de desenvolvimento e os municípios de menor porte fossem os mais beneficiados pelos repasses a serem feitos, proporcionando, assim, o desenvolvimento nacional focado na redução das desigualdades regionais e locais.

O desenho acima descrito foi adotado pelo pacto político que originou a nova Constituição, depois de vinte anos de regime autoritário e no final de um século que trouxe profundas transformações no país. A industrialização retardada, que veio ao mesmo tempo de forma acelerada, em meio a instabilidades institucionais, transformou rapidamente o Brasil, que de um país rural, pós-escravocrata e oligárquico, tornou-se em curto espaço de tempo, um país eminentemente urbano.

Isso se observa pelos dados divulgados pelo IBGE. Segundo o referido Instituto:

Uma outra transformação importante por que passou a população brasileira ao longo do Século XX foi sua passagem de uma população basicamente rural durante toda a primeira metade do século para uma situação de larga predominância urbana ao final do século. Assim, enquanto a população classificada como urbana em 1950 correspondia a cerca de 36% do total da população brasileira, a cifra referente ao ano 2000 atingia mais de 81%. Esse crescimento da população urbana não reflete apenas as fortes migrações de origem rural, como também o significativo crescimento natural das próprias



áreas urbanas e a incorporação de novas áreas, que passaram a ser classificadas como urbanas nos censos mais recentes. De fato, o Brasil já se encontrava, no final do Século XX, numa fase avançada de sua transição urbana, caracterizada por uma tendência à desconcentração e à desmetropolização. Em 1991, 30% da população brasileira vivia em cidades de um milhão ou mais de habitantes. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007, p. 43-44).

Daí a necessidade de a incipiente industrialização se fazer acompanhar de transformações políticas, com a especial evolução dos direitos sociais e políticos, transformações estas abraçadas pelo constituinte de 1988, que adotou um federalismo peculiar, pelo reconhecimento de maior autonomia municipal.

De fato, atribuiu-lhes novas competências materiais constitucionalmente especificadas e outorgou-lhes uma certa competência financeira, decorrente do poder de tributar, bem como da repartição da arrecadação de tributo, também especificados na Constituição Federal de 1988, (art. 158), para fazer face à competência material. Isso, no entanto, traduziria uma autonomia frágil, em razão das crescentes situações deficitárias dos municípios e de gestão capenga, no que diz respeito às diversas atribuições materiais de sua competência.

No tocante aos direitos sociais, de se salientar que há quem considere, como se frisou anteriormente, que o federalismo caminhou junto com o liberalismo econômico, de forma que a repartição de competência e a divisão espacial do poder político serviram, no passado, aos fins do liberalismo e fixaram nos textos constitucionais as preferências dessa concepção. Hoje, todavia, o Estado Federal teria se ajustado às novas exigências, afastando-se do liberalismo do século XIX, conforme Balera (2013, p.68).

Como mencionado acima, o federalismo brasileiro é *sui generis*, porque o município foi elevado à categoria de ente da federação, repartindo o poder com os Estados e a União.

Todavia, a proliferação de municípios sem que os mesmos tivessem um mínimo de viabilidade econômica para concretizarem suas atribuições constitucionais, bem demonstram que ao invés de serem entes autônomos, são apenas entes políticos, muitas vezes verdadeiros “currais eleitorais”.

No ano de 1964, com a ruptura constitucional causada pela intervenção militar, inicia-se um processo inverso ao ocorrido nos anos anteriores, com a extinção de muitos municípios já criados. No final de 1963, o número de municípios no Brasil era de 4.235 e, no final do ano de 1965, diminui para 3.957, conforme Cigolini (1999, p.23). Somente entre 1960 e 1963



criaram-se mais 1.469 municípios, totalizando 4.234 municípios. Em menos de vinte anos, o número dobrou, caracterizando uma intensa fragmentação do território.

Mello (1971 apud CIGOLINI, 1999 p. 18) aduz que a extinção de municípios ocorreu sobretudo na região norte do país, onde:

Surgiram centenas de Municípios-fantasma, verdadeiras ficções do ponto de vista econômico, sociológico, administrativo e até geográfico, pois muitos nem divisas delimitadas possuíam. No Estado do Amazonas, a sede de um desses Municípios, localizada próxima de Manaus, era o “flutuante” do Prefeito, que simplesmente desancorou o seu barco, desfazendo-se, assim, o único vestígio organizacional daquela ficção - ou melhor, daquela farsa - quando o mesmo soube do ato da extinção do Município. (MELLO, 1971 apud CIGOLINI, p. 29).

Os mencionados autores indicam como uma das causas da onda emancipatória que se verificou no Brasil, a partir da década de 1940, está no sistema de tributos partilhados, o qual favorece, sobretudo, os municípios mais pobres, por intermédio do Fundo de Participação dos Municípios. Até porque, quando introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os municípios. Assim, os governos estaduais estimulavam a criação de novos municípios para atrair mais recursos do governo federal para seus estados.

Apenas para exemplificar, relata Cigolini (1999. p.20) que o estado do Amazonas, que havia criado 212 municípios no ano de 1963, teve extintos, no ano de 1964, 252 municípios, enquanto o Estado do Ceará, no ano de 1965, teve extintos 161 dos seus municípios. A partir de 1964, a malha municipal brasileira estabilizou. De 1970 a 1980, apenas quarenta municípios foram criados em todo o território nacional, enquanto um foi extinto no Estado do Ceará.

Na década de 80, conforme o citado autor, o processo de fragmentação territorial é retomado lentamente. Até o ano de 1988, foram instalados 186 novos municípios, em todo território brasileiro.

Com a Constituição de 1988, os municípios ganharam ainda mais autonomia. Passaram a ter um governo próprio e a titularidade de competências privativas, que não podiam ser invadidas pelos demais entes da federação, ao ponto de serem considerados como unidades de governo local das mais autônomas do mundo, segundo Lordello de Mello e Reston (1990, apud CIGOLINI, p. 28).

De se registrar que outro aspecto de grande importância foi repassar aos estados a competência para legislar sobre a emancipação municipal, pois à medida que os estados têm



diferentes características entre si, as regras para emancipação não poderiam ser iguais para todo o território brasileiro. Assim, eram os estados, diante de suas peculiaridades, que definiam quais seriam os requisitos necessários para criar um novo município em seu território. Quiçá as reiteradas crises no federalismo, pela inviabilidade econômica de muitos entes da federação, decorram dessa escolha política.

De fato, a consequência da maior facilidade de criação de municípios foi um acréscimo significativo no número de emancipações. No ano de 1991, já havia 4.491 municípios, 324 a mais do que no ano da publicação da constituição. Somente entre 1993 e 1997, acrescentam-se à malha municipal brasileira mais 1.016 novos municípios.

A criação de municípios viveu um verdadeiro boom na década de 1990. Talvez por temor em relação às alterações que viriam em seguida, trazidas pela Emenda Constitucional nº 15/1996, ou talvez pela falta de regulamentação das alterações trazidas pela referida Emenda, que deu nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. A partir de então, a lei estadual que tratasse sobre a matéria teria que se submeter à lei complementar federal e a critérios de viabilidade.

Assim, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios, não impediram o surgimento de vários, conforme informado no site da Confederação Nacional de Municípios (visualizado em 2019), mesmo depois da aprovação da Emenda Constitucional nº 15/1996, que alterou a redação do parágrafo 4º-do art. 18 da Constituição Federal, passando a exigir a submissão da lei estadual à lei complementar federal e a critérios de viabilidade econômica do novo desenho federalista.

Agora, com o Projeto de Emenda Constitucional, PEC 188/2019, o tema volta a ser debatido. Denominada de emenda do Pacto Federativo, a referida PEC pretende fazer uma verdadeira reforma política no país, dando fôlego para os gestores nos três níveis da Federação e extinguindo municípios que não tenham viabilidade econômica.

Para isso, por exemplo, prevê a unificação dos gastos mínimos em educação e saúde: hoje os estados destinam para a saúde pelo menos 12% da receita corrente líquida (soma de receitas tributárias, contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, transferências correntes, entre outras — menos o que fica para estados e municípios por determinação constitucional), e 25% da receita líquida de transferências para educação. No caso dos municípios, os percentuais são 15% e 25%, respectivamente. A PEC agrega os



percentuais (40%) de forma que um prefeito poderá, por exemplo, aplicar 20% em saúde e os outros 20% em educação.

Na justificativa do Projeto de Emenda Constitucional tais objetivos estão explícitos:

A PEC dá mais autonomia para estados e municípios através da distribuição de recursos e suas alocações, ampliando também a responsabilidade dos gestores no cuidado com as contas públicas. (BRASIL, PEC 188, de 2019).

Além disso, ao proibir que a União tome para si as obrigações dos entes federativos, o que se pretende é impedir a premiação da má gestão fiscal. Atualmente, a União “salva” estados endividados, ou seja, tira de quem administrou bem para pagar as contas dos que administraram mal.

A União é a avalista de operações de crédito efetuadas pelos estados e municípios. Todavia, estes vinham contratando empréstimos mesmo sem o aval da União, por intermédio de bancos públicos federais, que aceitavam como garantia das operações, em manobra detectada pelo Tribunal de Contas da União, receitas futuras, oriundas do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados, o que é expressamente vedado pelo art. 167, IV da Constituição Federal.

Em razão disso, a PEC 133/19 prevê o fim da garantia federal às operações de crédito dos demais entes, a partir de 2026, inclusive das entidades da administração direta. A exceção vai para empréstimos com organismos internacionais multilaterais, como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em suma, são vários os comandos que serão inseridos na Constituição Federal, caso seja aprovada a PEC 133/19, todos no sentido de redesenhar o pacto federativo ora em vigor. Muitos invocarão inconstitucionalidades nas alterações, visualizando nelas tendência à extinção do federalismo. No entanto, é preciso ponderar que, diante dos descasos e dos abusos na criação de municípios, alguns deles relatados acima, a necessidade de ajustes é premente, inclusive para assegurar a continuidade das políticas públicas, que assegurem efetivos direitos sociais, voltadas aos munícipes. Afinal, é o município a célula inaugural, no federalismo brasileiro, do próprio Estado.

Apenas para exemplificar, tome-se o direito social à previdência. Com base no último Censo do IBGE, de 2010, existiam 5.565 municípios no Brasil, com população total



correspondente a 190,75 milhões pessoas. Desses municípios, 37,90% possuem Regime Próprio de Previdência Social - RPPS para seus servidores públicos titulares de cargos efetivos.

O referido direito passa por séria crise, em função de situação deficitária dos regimes previdenciários próprios, em praticamente todos os municípios que os criaram, com desequilíbrio atuarial em vários anos seguidos, o que por certo prejudicará a efetivação desse direito social.

De fato, as despesas previdenciárias dos estados e municípios totalizaram R\$ 199,8 bilhões ou 23% de toda a despesa dos regimes previdenciários (incluindo o RGPS), de R\$ 876,3 bilhões, em 2017. A análise da evolução de receitas e despesas dos regimes públicos estaduais e municipais é de grande importância, na medida em que responderam por cerca de 20% do déficit (ou R\$ 68,9 bilhões) de todo os regimes previdenciários em igual período, de R\$ 335 bilhões, conforme o Relatório de Acompanhamento Fiscal do Instituto Fiscal Independente do Senado Federal (2019).

O Ministério da Economia divulgou a situação de cada um dos 2.123 entes que possuem Regimes Próprios de Previdência Social, conforme Análise Técnica de Proposta de Emenda à Constituição 6/2019. O resultado resumido segue abaixo:

“Déficit” previdenciário dos RPPSs em R\$ bilhões nominais (2014 a 2016)			
Ano	Estados	Municípios	Total R\$ Bilhões
2014	-73,75	-4,93	-145,63
2015	-77,39	-6,23	-155,91
2016	-85,00	-8,69	-170,78

Tabela 1: “Déficit” previdenciário dos RPPSs, conforme publicado na Análise Técnica de Proposta de Emenda à Constituição 6/2019.

Em percentuais e em valor absoluto, resta evidente a alarmante situação deficitária dos estados. Todavia, a situação dos municípios é ainda pior, haja visto o crescimento mais acentuado do déficit, em percentual, de 2014 para 2016. Enquanto aqueles tiveram um aumento do déficit de cerca de 15% no período, os municípios praticamente dobraram, na média.

Nesse contexto o denominado “Pacto Federativo”, objeto da PEC 188/2019, aponta remédios, alguns amargos, para mitigar o problema: a extinção ou fusão de municípios que não tenham viabilidade municipal. Na prática, segundo os critérios da PEC 188/2019, seriam



extintos municípios com menos de 5 mil habitantes e arrecadação própria inferior a 10% da receita total. Por arrecadação própria, leia-se, a que advenha basicamente dos tributos de competência municipal: imposto sobre serviço, imposto de transmissão de bens imóveis por ato oneroso, imposto sobre a propriedade territorial urbana, além de contribuições de melhoria, taxas de alvará e licenciamento, taxas de coletas de lixo.

No projeto do “Novo Pacto Federativo”, se o município não preencher a dupla condição população/arrecadação, não tem viabilidade para continuar existindo, sob pena de onerar os demais entes da federação.

Apenas para exemplificar, veja-se a situação do estado de São Paulo: 137 municípios não preenchem a dupla condição e, caso a PEC 188/19 (Pacto Federativo) seja aprovada, serão extintos. Os dois municípios citados na tabela abaixo, de menor percentual de receita própria, receberam, respectivamente, R\$ 11.725.158,00 e R\$ 11.569.686,00, sendo que tiveram arrecadação própria de apenas 1,20% do total dessas receitas.

Todavia, pergunta-se: apenas esses dois critérios serão suficientes para avaliar a efetividade de uma gestão municipal e viabilizar a extinção de um município?

UF	Município	Receita Própria	População	Receitas (R\$)	Arrecadação própria (apenas IPTU-ITBI-ISS)
SP	São Francisco	1,20%	2.821	11.725.158	137.413
SP	Torre de Pedra	1,20%	2.412	11.569.686	139.439

Tabela 2: Dados de população segundo projeção do IBGE para 2018, reproduzido do *site* da Confederação Nacional dos Municípios (2019).

O questionamento se faz presente quando se analisa a situação do município de Torre de Pedra, que não atende aos dois critérios da PEC 188/19 e ao mesmo tempo foi considerado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 2016, o terceiro município, entre 644 (excluído apenas a capital, que é fiscalizada pelo Tribunal de Contas do município de São Paulo), com o melhor Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), que mede a qualidade dos gastos e avalia as políticas e atividades públicas das gestões municipais. O IEG-M é dividido em sete indicadores de políticas públicas, a saber, educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção aos cidadãos e governança em tecnologia da informação, que são analisados mediante o estudo de 230 quesitos, conforme explicitado no site do Portal da Prefeitura de Torre de Pedra (<https://www.torredepedra.sp.gov.br/>).



Diante do quadro aqui descrito, é indiscutível a necessidade de reformas, em razão da insuficiente qualidade da gestão pública, em especial a municipal, talvez porque mais visível, já que os municípios são os responsáveis pelas políticas públicas que de forma mais direta afetam o cidadão.

Bem por isso o país vem enfrentando acirrados debates no Congresso Nacional e nas Academias, sobre o que poderia ser feito para corrigir os problemas decorrentes da má gestão e da dicotomia existente no federalismo brasileiro, um problema que afeta parte expressiva da população brasileira, que depende das políticas públicas para concretização dos respectivos direitos de cidadania. Alguns apontam a escassez de recursos, outros, a corrupção e/ou a má gestão. Mas parece haver um consenso: algo precisa ser feito.

CONCLUSÃO

Considerando que o desenho do federalismo brasileiro se fez tendo como base o sistema tributário nacional, no que diz respeito à distribuição do poder de tributar e respectiva estrutura de repartição de receitas entre os entes da federação, fica evidente que necessários ajustes devam começar por esses pilares básicos.

Até porque as atribuições materiais, especialmente dos municípios, recorte do presente trabalho, dizem respeito, principalmente, à concretização de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais, o que exige recursos públicos.

Daí porque a importância do estudo de viabilidade municipal e de seu papel como instrumento para medir a possibilidade de existência e sobrevivência dos municípios, de modo a que cada ente possa fomentar as políticas públicas para assegurar os direitos de cidadania, além de continuar a desempenhar seu papel estrutural de contenção vertical do poder, pela via da repartição de competências, do poder de tributar e repartição de receitas.

Há a necessidade de se perseguir o equilíbrio, tendo em vista que nem o poder excessivamente atomizado, com a existência e a permissão de criação exacerbada de municípios, sem qualquer viabilidade econômica, como visto acima, nem tampouco excessivamente centralizado, com o ente central detendo o monopólio do desenho das principais políticas públicas, permitem a persecução dos objetivos delineados no Preâmbulo da Constituição.



REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/FIOCRUZ, 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Análise Técnica**. Proposta de Emenda à Constituição 6/2019. A nova Previdência. Disponível em <https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/Analise-Tecnica.PEC-6-Nova-Previdencia-AMB.pdf>. Acesso em 20/10/2019.

BALERA, Felipe Pentead. **Federalismo e as Possíveis Alterações no Território dos Estados Federados**. Florianópolis: Editora Modelo, 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 481.

BRASIL. Decreto no. 1. **Constituição Federal de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 1889. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em 20/10/2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188**, de 2019. Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em 19 nov. 2019.





BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 113**, de 2019. Senado Federal. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138555>>. Acesso em 19 nov. 2019.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná**. Florianópolis: UFSC, 1999. (Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas).

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Editora Manole Ltda, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Municípios que podem ser extintos de acordo com a PEC do Pacto Federativo**. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/1217_Municípios_Podem_Ser_Extintos.pdf Acesso em 18 nov. 2019.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**. Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GALDINO, Milena. PEC do Pacto Federativo descentraliza recursos para estados e municípios. **Senado Notícias**. DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/11/pec-do-pacto-federativo-descentraliza-recursos-para-estados-e-municipios>>. Acesso em 18 nov. 2019.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. n.26. Brasília, DF: 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554772/RAF26_MAR2019.pdf>. Acesso em 19 nov. 2019.





INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>>. Acesso em 17 nov. 2019.

NUNES JÚNIOR, Flavio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª. edição. São Paulo, Homson Reuters, Brasil, 2018.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 43 n. 169, jan./mar. 2006, p. 121, disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/169/ril_v43_n169_p101.pdf. Acesso em 19 nov.2019.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal e gestão pública. In: NEGRI, João; ARAÚJO, Bruno; BACELETTE, Ricardo (orgs). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_desafios_da_nacao_v011.pdf. Acesso em 21 nov.2019.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. **Federalismo no Brasil e na Alemanha**: Estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução. São Paulo: USP, 2016. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.