ISSN: 2594-6153

# Os Municípios Pequenos no Contexto do Pacto Federativo e a Autossuficiência Arrecadatória

Eduardo Leandro de Queiroz e Souza; Renato Braz Mehana Khamis

Universidade Santa Cecília. Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Saúde: Dimensões Individuais e Coletivas, Santos-SP, Brasil.

E-mail: adv@qadv.com.br

**Resumo**: Este artigo debate a possibilidade de se manter os Municípios, ainda que considerados como economicamente inviáveis sob um viés de autossuficiência arrecadatória, com o status Constitucional de ente federado. Debate-se o fato de suas receitas próprias não serem suficientes para prestação dos serviços públicos de suas competências, e a consequente necessidade de repasses advindos do Estado e da própria Uniao. Debate-se fatores políticos, geográficos, populacionais para compreensão do mencionado status constitucional.

**Palavras-chave:** Municípios economicamente inviáveis; transferências fiscais; geração de receita; município de pequeno porte; autossuficiência financeira.

## Small municipalities in the context of the federative pact and tax collection self-sufficiency

**Abstract:** This article discusses the possibility of maintaining Municipalities, even if they are considered economically unviable from the perspective of revenue self-sufficiency, with the Constitutional status of a federated entity. It debates the fact that their own revenues are not sufficient for the provision of public services within their competencies, and the consequent need for transfers from the State and the Union itself. Political, geographical, and population factors are debated to understand the aforementioned constitutional status.

**Keywords:** Economically struggling municipalities; fiscal transfers; revenue generation; small-scale municipality; revenue self-sustainability.

## Introdução

A ideia formada de que municípios considerados como inviáveis, estritamente sob o aspecto de autossuficiência orçamentária, ou seja, de não sobreviverem com receitas próprias, vem sendo constantemente objeto de debate. Chegou-se a ponto de ser formatada uma proposta uma PEC, intitulada PEC do Pacto Federativo em que, em apertada síntese, ditaria os critérios de viabilidade financeira para a criação e desmembramento de municípios.

Apresentando a problemática que será referida neste artigo, na referida PEC, no que concerne a extinção de Municípios, estipulava-se um prazo até 30 de junho de 2023, para que Municípios com até 5.0000 habitantes, medidas pelo Censo de 2020, comprovassem sua sustentabilidade financeira. Caso contrário, deveriam ser incorporados a municípios limítrofes, com os quais faziam fronteiras, a partir de janeiro de 2025. Ainda, o Município incorporador,

ISSN: 2594-6153

seria aquele mais sustentável financeiramente entre os municípios vizinhos e cada Município incorporador poderia absorver até outros 3(três) municípios.

Considerando que, em seu artigo 115, a sobredita PEC assim consignava: *"a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua renda"*, ou seja, que o Município consiga ao menos 10% de sua receita com impostos locais, sobrevém o questionamento condutor deste artigo: o que seria essa sustentabilidade financeira a ser comprovada?

**Objetivos**

Analisar se os municípios ditos como economicamente inviáveis, cumprem ou não seu papel no pacto federativo. Analisar, lateralmente, a ideia de fusão entre municípios pequenos como possível solução para diminuir as diferenças sociais encontradas em um País com tantas distorções e uma uniformidade geoeconômica.

**Material e método**

A metodologia utilizada foi a dedutiva, com a sua aplicação por meio de consultas a bibliografias, tendo como fontes de pesquisa lei, artigos jurídicos e a própria Constituição Federal.

**Desenvolvimento**

A Constituição Federal de 1988 reafirma, sem margem para dúvidas, que o Município é um ente federativo autônomo, como estabelecido em seu artigo 1º, que menciona a formação da República Federativa do Brasil pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Essa autonomia é reiterada no artigo 18, que organiza a estrutura político-administrativa do país, e no artigo 29, que permite aos Municípios se auto-organizarem por meio de suas Leis Orgânicas, reconhecendo a existência dos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

Além disso, a Constituição destaca, em seu artigo 3º, os objetivos fundamentais da República, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, e a erradicação da pobreza, com a redução das desigualdades sociais e regionais. Esses princípios orientam a atuação dos entes federativos, incluindo os Municípios.

ISSN: 2594-6153

No artigo 30, a Constituição detalha as competências exclusivas dos Municípios, que incluem a instituição e arrecadação de tributos, a legislação sobre assuntos de interesse local, e a implementação de programas de educação em cooperação com a União e os Estados. Essas competências são exercidas de forma autônoma, mas dentro de um sistema cooperativo, conforme estabelecido no artigo 23, que trata das competências compartilhadas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Feita essa pequena contextualização, fica claro pelo texto positivado que o Município é um ente federativo, que possui competências e mais, que ficou com atribuições que envolvem saúde, educação básica, assistência social, transporte público, desenvolvimento urbano, transporte público entre outras.

De outra banda, sabe-se que além dos impostos municipais, notadamente, IPTU, ISS e ITBI, são fontes de renda dos municípios: o Fundo de Participação os Municípios – FPM, composto por 24,5% das arrecadações com IR e IPI, além de 25% do que Estados recebem de ICMS e 50% do que recebem sobre IPVA, sendo certo que a quantidade desse fundo tem como base o número de habitantes e na renda per capita do Estado; as Emendas Parlamentares, destinam parte do orçamento da União e dos Estados ao ente Município; e as Transferências**,** segundo as quais Estados transferem voluntariamente verbas para obras ou serviços públicos [1].

Aparentemente, desta leitura positivada, depreende-se que o legislador constituinte de 1988, com a redemocratização do país, optou por uma ideia de descentralização política e fiscal, como bem consignado nos artigos supracitados de nossa Constituição Federal, podendo citar como exemplo a municipalização dos serviços de saúde e educação. Neste sentido, Nogueira pondera que *a que ponto a promessa de maior democratização trazida pela descentralização política e administrativa no Brasil nos últimos 20 anos tem, se cumprido?* Ressalta o autor que a descentralização traz inegáveis vantagens, no que tange a participação da sociedade nas políticas públicas (controle social por meio dos conselhos) sem, entretanto, não ser de forma plena e eficaz [2].

Segundo Klering, Kruel e Stranz, a descentralização, associada à democratização, é entendida como uma forma de aproximar governo e população, o que, por sua vez, amplia a participação da sociedade civil e fortalece o poder local [3] [4].

Além disso, a descentralização, ao transferir um problema para o nível municipal, permite que esse nível seja mais apto a enfrentá-lo, pois a sociedade está mais próxima do

ISSN: 2594-6153

governo, tornando mais viável a definição de soluções, o acompanhamento, as interações e os controles em agregados menores [4].

Klering ressalta que a descentralização, promovida através da emancipação de localidades no Estado do Rio Grande do Sul, trouxe melhorias significativas para a maioria dos municípios pequenos emancipados, permitindo que essas comunidades assumissem suas autonomias e responsabilidades na administração pública. Isso resultou em uma capilarização da qualidade de vida, especialmente em áreas como saúde, educação, economia, cultura e lazer, além de promover maior identidade e autoestima, com melhor aproveitamento dos recursos e desenvolvimento local [5].

Além desta leitura positivada, que já fulminaria pretensões em contrário, a partir do extraído da revisão bibliográfica acima firmada, apresenta-se como problemática contrária à possível ideia de fusão entre municípios, bem como contrária a perda de status do município como ente federativo os seguintes pontos.

Em observância ao viés político, é no Município que o cidadão tem sua vida moldada. Nele é o lugar onde as pessoas se conectam, interagem, trabalham e convivem, ocorrendo uma verdadeira identificação entre o cidadão e o ente Município. Como dizem os municipalistas: é na cidade que acontece a vida. Pode-se afirmar, sem medo de errar, que é o Município o ente menos ficcional existente, se comparado ao Estado e a União. O cidadão sabe quem é o prefeito(a), quem são os vereadores(as), onde estão as necessidades básicas, como também as deficiências locais.

No que tange à perspectiva quantitativa populacional, a extinção de um pequeno Município e sua consequente fusão a outro ainda que maior, embora haja a somatória de suas receitas, há também a somatória de suas populações e, por conseguinte, de suas necessidades no que tange a efetivação de políticas públicas.

No âmbito geográfico, há que se considerar que os municípios no Brasil são distribuídos levando-se em consideração uma uniformidade geoeconômica, ou seja, municípios pequenos, estão próximos a municípios pequenos, ou seja, municípios tidos como economicamente inviáveis, estão próximos a também municípios tidos como economicamente inviáveis.

Em relação ao prisma qualitativo da qualidade de vida e desenvolvimento humano, estes municípios com alta capacidade de recursos próprios apresentam índices de qualidade de vida adequados? Tais municípios autossuficientes orçamentariamente normalmente vêm associados com enormes problemas de segurança pública, transportes, maiores problemas com as drogas, falta de emprego, carências absurdas de habitação, saneamento e saúde, além da falta de espaços

ISSN: 2594-6153

para a prática de esportes e opções de cultura: vide município de São Paulo, Rio de Janeiro, apenas para ilustrar.

Com isso, defende-se que os municípios não dependem dessas transferências, como atos de mera liberalidade. Ao contrário, são receitas próprias garantidas constitucionalmente, uma vez que são os municípios entes federativos, dotados de competências e atribuições, sendo um dos pilares do pacto federativo. Dessa forma, é possível deixar de visualizar o município economicamente inviáveis, sob o aspecto estritamente financeiro, tendo em vista a necessidade de complementação de seu orçamento por meio de recursos advindos de receitas não próprias é desconsiderar a existência, por exemplo, dos artigos 158 e 159 da Constituição Federal. Não é uma doação, é repasse constitucional.

## Conclusão

Do exposto, conclui-se que não existe a figura constitucional de um município economicamente inviável. Por uma análise positivada da Constituição, ficou mais do que demonstrado que o Município, além de ser um ente federal, é dotado de competências e atribuições constitucionais.

E mais, ainda que esse Município não se mantenha, exclusivamente, por meio de suas receitas próprias, vez que receitas tidas como “indiretas” - Fundo de Participação dos Municípios, Emendas Parlamentares e Transferências -, estas não são frutos de uma “generosidade” dos demais entes federados, mas sim são garantias constitucionais, que visam a manter o pacto federativo, nos exatos termos propostos pelo legislador constituinte.

O que deve ser pensado é uma melhor forma na distribuição dos recursos públicos, combinados com uma maior fiscalização. Um exemplo bem-sucedido ocorreu no Ceará, no que tange a partilha do ICMS: a cota parte para os municípios é distribuída de acordo com os resultados na educação. Quanto melhor o desempenho, maior o repasse.

## Referências

1. MEHANNA KAMIS, R B. Os municípios inviáveis e a proteção federativo-constitucional, Revista de direitos fundamentais e democracia, v22, n.3, p. 150-168, set/dez 2017.
2. NOGUEIRA, F A. Descentralização no Brasil: promessas e desafios sob a ótica do pluralismo democrático. In: Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. Anais, Rio de Janeiro: ANPGPA, 2004.
3. KLERIN, L R; KRUEL, A J, STRANZ, E; Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão, Revista de Administração da PUC/RS, v23, n.1, p.31-44, jan/abr 2012.

ISSN: 2594-6153

4. PINHO, J A G; SANTANA, M W. O que faz o governo municipal no Brasil? Realizações, tendências e perspectivas. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração. 2000. Florianópolis. Anais. ANPAD. 2000.
5. KLERING, L R. Emancipações de localidades no contexto da PEC 13/2003. 2003. Disponível em: http://www.terragaucha.com.br/emancipaçoes-pec13-2003.doc, Acesso em 24.abr.2024.