XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

ALESSANDRA VANESSA TEIXEIRA

OSVALDO AGRIPINO DE CASTRO JUNIOR

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Alessandra Vanessa Teixeira; Everton Das Neves Gonçalves; Osvaldo Agripino de Castro Junior. – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-632-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Economia e desenvolvimento econômico sustentável. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I

Apresentação

Apresentação XXIX CONPEDI/ Balneário Camboriú, SC; 08/12/2022.

Neste mês de dezembro de 2022 realiza-se o XXIX CONPEDI em Balneário Camboriú, belíssima cidade litorânea de Santa Catarina. Ainda que enfrentando os resquícios do avassalador vírus da COVID-19 e das recentes enchentes que assolaram estradas e áreas residenciais; respiram-se, agora, ares de renovação, até porque, para além dos esforços vacinais e das correntes de solidariedade do povo catarinense, experienciou-se, mais uma vez, a força da democracia brasileira conforme os pleitos realizados neste último quartel de 2022. Entre a vontade de uns e outros, permanece o Brasil vitorioso pelo respeito às suas Instituições e à vontade popular. E, assim, chega-se ao término de 2022 enfatizando-se o pensamento acadêmico, mormente como, aqui, apresentam-se os trabalhos de excelente qualidade inscritos no GT Direito Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável (DEDES1). Nesta edição apresentam-se os artigos que haverão de suprir os repositórios dos anais do Evento CONPEDI e de suas revistas e livros. É a produção acadêmica de vanguarda que contribui sobremaneira com o desenvolvimento do amado Brasil. Os articulistas transitam sobre variados temas de suma importância para a dinamização do necessário desenvolvimento em busca de novos espaços para inclusão social, para a alteridade, para a percepção do outro, na Política, na Economia, na Sociologia e no Direito Pátrio.

Há de se destacar, também o esforço das Universidades Locais como a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) para realização do CONPEDI

Convida-se, assim, a todos (as) para que, em meio à apreciação das belas paragens e paisagens de Itajaí, Porto Belo, Bombinhas e Balneário Camboriú, acompanhem-se tão distintos trabalhos acadêmicos que ora se apresentam:

O DIREITO ECONÔMICO TRIBUTÁRIO E A TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: A CONCILIAÇÃO ENTRE EFICIÊNCIA E EQUIDADE, de autoria de Everton Das Neves Gonçalves, Joana Stelzer e João Victor Szpoganicz Junckes; tratando os tributos como potentes estímulos ao comportamento humano sendo capazes de (des) incentivar

determinadas condutas. A pesquisa analisa especial objeto do Direito Econômico Tributário, qual seja, a Teoria da Tributação Ótima e sua possibilidade para conciliar eficiência e equidade, mormente, sob a orientação do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES).

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICO-SOCIAL E A FUNÇÃO ECONÔMICO-REGULATÓRIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL elaborado por Everton Das Neves Gonçalves, Joana Stelzer e Thyago de Pieri Bertoldi,

investigando as principais críticas quanto à utilização da contratação pública como instrumento de política econômica no Brasil e a existência de critério(s) hermenêutico(s) para sua implementação; ainda, segundo o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES), tão adequado para balizar as políticas públicas horizontais, acessórias ou secundárias promovidas por meio das contratações públicas, minimizando as críticas ao uso da função regulatória das compras públicas.

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO CAPITALISMO HUMANISTA: UMA ANÁLISE FRENTE AO SISTEMA ECONÔMICO DE RACIONALIDADE NEOLIBERAL escrito por Giana Pante, Alessandra Vanessa Teixeira e Karen Beltrame Becker Fritz, apresentando o estudo do capitalismo a partir dos fundamentos dos direitos humanos, reconhecendo a influência perversa da razão neoliberal como grande desafio, porque não há como negar que o Sistema Capitalista, enquanto fundamento da Ordem Econômica, deixa transparecer a existência de forma válida de desenvolvimento. Avalia os principais pontos que levam o Sistema Capitalista a ser desvirtuado dos fundamentos econômicos e sociais constantes na Carta Política Brasileira, dentro da Teoria do Capitalismo Humanista e do conceito de desenvolvimento, principalmente no que tange ao modo de manifestação dos Direitos Humanos e fundamentais.

O EFEITO DA REVISÃO DA TAXA DE JUROS PELO PODER JUDICIÁRIO GAÚCHO NO MERCADO DE CRÉDITO elaborado por Pedro Alexandre Bergman Zaffari, Karen Beltrame Becker Fritz e Alessandra Vanessa Teixeira destaca que a quantidade de ações revisionais em solo gaúcho passou a números elevados, chegando ao ponto de o Tribunal de Justiça ter Câmaras especializadas no julgamento dessa espécie de demanda. Assim, o artigo analisa as implicações da interferência do Poder Judiciário na limitação da taxa de juros de contratos bancários sob o prisma do Direito Econômico e a potencial chance do aumento das referidas taxas cobradas pelo mercado e o enrijecimento de regras para a concessão de crédito bancário.

RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA NA ECONOMIA SUSTENTÁVEL de autoria de Charliane Patrícia Vieira Galdino e Ana Lenira Ribeiro Coutinho Maia que explicam ser a responsabilidade penal das pessoas jurídicas questão polêmica na doutrina criminal destacando a prevalência da Teoria da Realidade, que entende que as pessoas coletivas não só existem legalmente, mas também têm vontade jurídica própria, conforme artigos 173 § 5° e 225 § 3° da Constituição da República Federativa do Brasil.

A CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIOS APARENTES COMO INSTRUMENTO DE CARTELIZAÇÃO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: A TÉCNICA DO SCREENING PODE SER ÚTIL PARA SUA DETECÇÃO E DISSUASÃO? escrito por Fabiano Teodoro de Rezende Lara, Pedro Henrique Chadid de Oliveira e Elisa Santos Coelho Sarto, destacando que as práticas anticoncorrenciais nos processos de compras públicas vêm sendo objeto de maior atenção por parte dos Órgãos e Agências de Defesa da Concorrência e combate à corrupção. O artigo tem como objeto a avaliação da eficácia da técnica de screening nas licitações públicas como instrumento de detecção e dissuasão de colusões ilícitas (cartelização) entre concorrentes diretos através de consórcios aparentes, usando a metodologia científica da Teoria dos Jogos.

A CORREÇÃO MONETÁRIA - REFLEXOS NAS RELAÇÕES JURÍDICAS INTERNACIONAIS E O CUSTO DE TRANSAÇÃO de autoria de Fernando Rangel Alvarez dos Santos, Lucas Baffi Ferreira Pinto e Valter da Silva Pinto; investiga os reflexos da correção monetária nas relações jurídicas internacionais, bem como, descreve a trajetória do fenômeno inflacionário e a inserção da correção monetária em outros países.

CONSTITUCIONALISMO, DEVER DE TRIBUTAR E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL elaborado por Claudinei Ferreira Moscardini Chavasco e Heroana Letícia Pereira em que debatem acerca da relação entre o Direito ao Desenvolvimento Sustentável e o Paradigma Constitucional relacionando a Agenda 2030 com a adoção de viés decisório voltado a beneficiar tanto as dimensões Econômicas e sociais como, ambientais. Segue a tese de Casalta Nabais sobre o conceito de Estado Fiscal, sob o enfoque da ideia, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária que deve estar associada à opção de custear as necessidades financeiras do Estado por meio de tributos.

LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E O PROTAGONISMO PRINCIPIOLÓGICO: UMA LEI NECESSÁRIA OU APENAS UMA REAFIRMAÇÃO DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS? elaborado por Fabiane Aparecida Soares Da Silva Lucena e Daniel Firmato de Almeida Gloria; propondo reflexão sobre a Lei nº 13.874/2019, oriunda da

medida provisória nº 881/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, concluindo que a mesma amplifica preceitos elementares ainda não materializados oportunizando ambiente próspero para o desenvolvimento econômico.

MERCADO DE CAPITAIS DIGITALIZADO E O CONTROLE JUDICIAL escrito por Marcelo Lucca enfatizando que, a partir da Indústria 4.0, o Mercado de capitais tornou-se completamente digitalizado, com aumento da circulação de bens e serviços por meio eletrônico. A digitalização tornou-se processo disruptivo que transformou os mercados de capitais globais onde, fruto da incursão de novas ferramentas tecnológicas e plataformas de negociação, o dinamismo e o volume transacional aumentaram, contribuindo para o seu desenvolvimento e necessitando aprofundamento em suas análises e impactos, tanto no meio econômico como econômico.

OS DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO DEPOIS DA EXPANSÃO MUNICIPAL DA DÉCADA DE 1990 E A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS escrito por Janaína Rigo Santin e Anna Gabert Nascimento, discutindo o déficit encontrado nas contas municipais, tendo como marco temporal a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual elevou o status dos Municípios a Ente Federativo, garantindo, a Estes, competências e receitas próprias. Os autores chamam a atenção para o fato de que, em mais de 30 anos de vigência da Carta Constitucional Pátria, verificam-se situações de insustentabilidade das contas municipais, causadas por um federalismo tributário injusto, decorrente da parca distribuição de recursos para que os Municípios possam fazer frente a todas as atribuições a eles destinadas.

POLÍTICAS PÚBLICAS E O CRESCIMENTO ECONÔMICO DE ESTADO NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE DE RISCO de autoria de João Gabriel Lima Costa que alude ao fato de que o Estado Brasileiro tem alcançado, nos últimos anos, crescentes superávits econômicos, viabilizados, em grande parte, pelas ações de Governo, também denominadas de políticas públicas, que impulsionam a geração de emprego e fomentam efusivamente a iniciativa privada. O autor trabalha a Sociedade de Risco e o rompimento pragmático do Estado tão somente progressista-econômico para a visão consequencialista do capital, na tentativa de prevenir, mitigar ou até mesmo remediar os efeitos da assolação que estas políticas causam no presente e future, identificando os reflexos da atual economia do Brasil a partir da utilização dos recursos naturais, relacionando a modernização reflexiva na ótica da sociedade de risco e avaliando a reflexividade do risco nas políticas públicas de desenvolvimento econômico.

Portanto, como se vê; tratam-se de pesquisas variadas e amplas para, em perspectiva jurídico-econômica, evidenciarem o desenvolvimento como ultima ratio do Direito Econômico a disciplinar a vida dos agentes econômicos. Apraz, pois, convidar a todos e todas para degustarem de leitura técnica de qualidade e para que se divulguem, assim, os necessários estudos de Direito Econômico próprios da qualidade que sempre se vê no selecionado grupo de articulistas do GT DEDES no CONPEDI.

OS DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO DEPOIS DA EXPANSÃO MUNICIPAL DA DÉCADA DE 1990 E A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

THE CHALLENGES OF BRAZILIAN FISCAL FEDERALISM AFTER THE 1990´S MUNICIPAL EXPANSION AND THE SUSTAINABILITY OF LOCAL PUBLIC POLICIES

Janaína Rigo Santin [1]
Anna Gabert Nascimento [2]

Resumo

A pesquisa, a partir do método dedutivo, faz uma discussão referente ao déficit encontrado nas contas municipais, tendo como marco temporal a Constituição da República do Brasil de 1988, a qual elevou o status dos municípios a ente federativo, garantindo a estes competências e receitas próprias. No entanto, o que se viu durante esses mais de 30 anos de vigência da Carta Constitucional foram situações de insustentabilidade das contas municipais, causadas por um federalismo tributário injusto, decorrente da parca distribuição de recursos para que os Municípios fizessem frente a todas as atribuições a eles destinadas. Esse fator é agravado pelo elevado número de emancipações dadas a partir da década de 1990, que fizeram com que houvesse um número maior de Municípios para repartir a mesma verba dos fundos de participação. Sendo assim, o estudo intentará realizar uma análise crítica da Proposta de Emenda à Constituição 188/2019, intitulada de "PEC do Pacto Federativo", a qual, visa entre outros aspectos, reduzir o número de municípios no Brasil, unindo aqueles com menor potencial econômico por intermédio de fusão ou incorporação. Sendo assim, a pesquisa visa problematizar como os mais de cinco mil Municípios no Brasil, ao invés de fortalecer, enfraquecem o Poder Local e a prestação dos serviços públicos em âmbito Municipal.

Palavras-chave: Atribuições municipais, Finanças locais, Sustentabilidade financeira, Descentralização

Abstract/Resumen/Résumé

The research, based on the deductive method, discusses the deficit found in municipal accounts, having as a time frame the Constitution of the Republic of Brazil of 1988, which elevated the status of municipalities to a federative entity, guaranteeing these competences and their own revenues. However, what was seen over these more than 30 years of validity of the Constitutional Charter were situations of unsustainability of municipal accounts, caused by an unfair tax federalism, resulting from the poor distribution of resources for the

---

[1] Pós Doutora em Direito Universidade de Lisboa (CAPES). Doutora em Direito UFPR. Mestre em Direito UFSC. Advogada e Docente Permanente do PPGHistória da UPF. Docente Permanente do PPGDireito da UCS.

[2] Advogada e Bacharel em Direito pela UPF

Municipalities to face all the attributions to they destined. This factor is exacerbated by the high number of emancipations carried out since the 1990s, which resulted in a greater number of Municipalities sharing the same amount of participation funds. Therefore, the study will attempt to carry out a critical analysis of the Proposed Amendment to the Constitution 188/2019, entitled “PEC of the Federative Pact”, which, among other things, aims to reduce the number of municipalities in Brazil, uniting those with less potential. economic through merger or incorporation. Therefore, the research aims to problematize how the more than five thousand municipalities in Brazil, instead of strengthening themselves, weaken Local Power and the provision of public services at the Municipal level.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal assignments, Local finance, Financial sustainability, Decentralization

1. Introdução

O federalismo[1] foi a forma de Estado introduzida no Brasil desde o início da primeira república, com a edição da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Apesar de sua adequação para o fortalecimento do Poder Local, a adoção do federalismo no país trouxe diversas divergências e problemas ao longo da história, já que passou por muitos períodos de ditaduras e autoritarismos, que trouxeram consigo uma tradição de centralização do poder político na União.

Esse paradoxo entre o texto constitucional e a realidade fática agravou-se em um contexto pós-Constituição de 1988, na qual houve o ápice formal da municipalização, com a criação de um terceiro ente federativo ao lado da União e dos Estados Membros, que seria o Município. Da mesma forma, houve também uma notória expansão de competências para o Poder Local. Porém, a mesma sagacidade com que se descentralizaram os deveres não foi acompanhada das receitas necessárias para cumpri-los. Além disso, observou-se que a saúde financeira dos entes municipais ano após ano vem declinando, em face da voracidade centralizadora das receitas por parte da União. Criou-se um sem número de contribuições sociais, as quais aumentaram ainda mais a carga tributária paga pelo cidadão, mas que não são repartidas com os demais entes federativos. Desta forma, o estudo passará a analisar estas vertentes de prejudicialidade à sustentabilidade orçamentária municipal.

2. Constituição Federal de 1988: federalismo, distribuição de competências e centralização de receitas.

O Brasil, a partir da Constituição Republicana de 1891, adotou o modelo de República Federalista, com base no modelo estadunidense de federalismo. Entretanto, um dos primeiros vieses de insucesso do modelo brasileiro foi a disparidade entre a sua formação e colonização, altamente centralizadora e exploratória, quando contraposto à colonização norte-americana, de caráter de povoamento e com formação a partir de 13 colônias autônomas e descentralizadas política, econômica, cultural e socialmente. Ao adotar o modelo federativo de Estado, o Brasil, que era unitário, necessitou para se tornar uma federação realizar uma fragmentação. Desta forma, a partir de um Estado que era

[1] Conceitualmente sabe-se segundo Dallari que o Estado Federal se aplica a aqueles países nos quais possuem múltiplos locais de governo, onde são emanadas inúmeras decisões. Sendo que, são independentes do completo aval da unidade central. (DALLARI, 2011, p.251)

formado por uma única unidade de poder central, foram gerados uma pluralidade de entes federativos, para os quais foi concedida formalmente uma autonomia política, administrativa e financeira de que não estavam acostumados (REVERBEL, 2013, p.474). Ou seja, a descentralização brasileira se deu em desencontro com o que foi realizado nos Estados Unidos, visto que este já possuía uma descentralização de fato das 13 colônias, que somente tiveram que adquirir autonomia de direito e ceder "parte de sua soberania à união", ao contrário do que aconteceu no Brasil. (ROCHA, 1995, p.125) Esse contraponto histórico entre o disposto na Carta Constitucional e a realidade fática do país levou o modelo de federalismo brasileiro apresentar uma série de falhas operacionais, em especial na questão da repartição tributária e dos serviços públicos entre os entes federativos.

De outra banda, destaca-se que o Brasil, ao longo de sua história, passou por diversas transformações institucionais, tanto políticas quanto jurídicas. Apesar de ser uma República Federativa e Democrática, a autonomia dos entes federativos não seguiu uma trajetória linear, variando conforme o tempo e o espaço, por vezes mais ampla, outras vezes mais contida. (MEIRELLES, 2018, p.45) Nos diversos períodos ditatoriais por que passou o país, como em 1937 com Getúlio Dornelles Vargas e, posteriormente, em 1967 com os governos militares, o Brasil passou a ter ações e características que o aproximavam muito mais de um Estado unitário do que propriamente um Estado federado.(ARRETCHE,1999, p.113)

Todavia, com o processo de redemocratização pós 1984 e a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o Brasil passou a elevar o status dos seus municípios a ente federativo, valorizando como nunca a descentralização política, legislativa, administrativa e financeira. Já no seu primeiro artigo a Constituição Federal de 1988 proclama a forma federativa de Estado[2] e eleva os municípios a um patamar igualitário a União e Estados no que tange à delimitação de suas competências constitucionais, atribuindo-lhes personalidade jurídica de direito público interno (FERRERI, 1994, p.32). Valorizou-se consideravelmente a autonomia municipal pelo texto constitucional, a qual, segundo Meirelles (2008, p. 44) foi aumentada sob "aspecto político, administrativo e financeiro." Silva (2014, p.647) expõe que, com a Constituição Federal de 1988, o município passou a ter confirmado o seu "poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas." Assim, a regra da repartição de atribuições públicas e políticas entre União, Estados e Municípios foi colocada pelo constituinte de

[2] Barroso cita que "nesse tipo de Estado, em lugar de existir um único centro de poder, existem dois: o central e o federado." (BARROSO, 2009. p.171)

acordo com categorias, enumerando competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns. A União estaria apta a serviços públicos globais, os Estados àqueles do seu âmbito de abrangência e os municípios em matérias de interesse local (CORRALO, 2011, p.50). Assim, com uma maior autonomia e a partir das diretrizes aferidas pela Constituição, uma gama de serviços públicos e competências passaram a ser atribuídas às municipalidades.

O critério que passa a ser utilizado é o do interesse local. Ou seja, as matérias cuja relevância do município sobrepõe-se a da União e Estados, passa a ser competência municipal, fortalecendo assim a descentralização[3] e o princípio da subsidiariedade (SANTIN, 2010, p.419-434). A descentralização é, para a maioria dos autores, uma forma de reafirmar a democracia, reaproximando os serviços públicos e as atividades administrativas daqueles para as quais elas são destinadas. Também potencializa a participação do povo em âmbito local, seja no oferecimento de demandas ou fiscalizando as ações de seus governantes. Aumentar a autonomia municipal e a descentralização é aproximar governo e a administração pública da população e, com isso, tornar mais acessíveis as estruturas jurídicas e políticas do Estado, a fim de otimizar a aplicação dos recursos com vistas a atender as demandas em que a sua localidade necessita (MAGALHÃES, 1999, p.47-218). E quando se fala em interesse local, é preciso entender que não se está tratando apenas da área urbana do Município. Nas palavras de Meirelles (2008, p.444) "a administração local abrange todo o território do município (zona urbana e rural), mas a cidade, por sua concentração populacional, exige maiores cuidados da prefeitura, que nela executa a quase totalidade de suas obras e serviços."

Assim, a Constituição Federal de 1988 municipalizou de maneira muito ampla os serviços públicos[4] e atribuiu aos municípios uma gama de competências. Veja-se que, concorrentemente com a União e Estados, o art. 23 da lei maior estabelece que deverão os municípios tutelar para que o estabelecido na Carta Constitucional e demais leis do ordenamento jurídico sejam cumpridas, zelar pelo patrimônio histórico e cultural, assegurar acesso a saúde, dar condições de alcance a ensino, cultura e ciência, tutelar as questões ambientais, protegendo fauna e flora, promoção de viabilidade aos produtores

[3] Segundo Temer "descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando elas a ser próprias do novo centro." (TEMER, 2008, p.59).
[4] Segundo Costa, "o serviço público compreende as atividades que a Administração presta aos administrados, em decorrência da competência que lhe é atribuída. A expressão serviço público é formada pelo substantivo serviço, que indica prestação, realização ou atividade, enquanto o adjetivo público, relaciona-se ao Estado". (COSTA, 2014.p. 223)

rurais, implementação de programas de erradicação da pobreza, promover um saneamento básico adequado, administrar processos em relação à pesquisa e utilização de recursos hídricos e minerais e promover a educação no trânsito. Como competências exclusivas a Constituição Federal estabelece que compete ao município todas as questões relativas ao interesse local, dentre elas a gestão de transporte coletivo, a gestão da saúde, a educação no nível da pré escola, o ensino infantil até o fundamental (até a 9. Série), bem como promover a adequação dos meios públicos com arruamento, iluminação, segurança e limpeza das ruas, saneamento básico e fornecimento de água, serviço funerário, trânsito e tráfego em âmbito municipal, segurança sanitária, dentre outras competências. Desta forma, tendo os municípios grande número de competências sobre políticas públicas de extrema relevância perante os munícipes, mostra-se necessária uma maior valorização do município dentro do pacto federativo brasileiro, também no que tange as divisões de recursos (HORTA, 1957, p. 68-88).

No entanto, apesar deste amplo conjunto de serviços públicos municipalizados, há uma clara percepção que a União centraliza grande parte dos recursos arrecadados. Segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em 2017, os recursos disponíveis para a União eram de “49,53%”, para os Estados “28,05%” e restando para os municípios “22,42%” referente ao total de receitas do “bolo” tributário (CNM, 2017). Salienta-se que a lei tributária atribuiu como receita de competência municipal o Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI), Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre e Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e “70%” do IOF-Ouro. Além disso, “50%” do ITR, “50%” do IPVA e “25%’ de ICMS em relação aos totais arrecadados pelos Estados, bem como repasses advindos dos fundos de participação estaduais e federais. Por fim, cabe ainda aos municípios 25% do que é repassado aos Estados pelo CIDE Combustíveis.

No que tange ao Fundo de Participação Municipal, está previsto na Constituição Federal de 1988 e é, para a maior parte dos municípios brasileiros, a principal fonte de renda das cidades, sendo que uma parcela considerável de entes municipais se mantém quase que em totalidade com esse recurso. Está previsto no art. 159, alíneas “b”, “d” e “e” da Constituição Federal, quando estabelece que a União deverá repassar aos municípios “24,5%” das arrecadações em relação ao IR (Imposto de Renda) e IPI (Imposto sobre produtos industrializados)[5].

[5] Cabe aqui ressaltar que os municípios das regiões norte, nordeste e centro-oeste recebem uma parcela a mais destes repasses dos fundos, para redução das desigualdades regionais. (SANTIN, 2017)

Porém, o montante gerado pelos tributos exclusivos e partilhados acima elencados não se mostra suficiente para dar cabo das inúmeras atribuições conferidas pela Constituição aos Municípios Brasileiros. Há muitos ônus e poucos bônus. (SANTIN, 2017, p.5) Trata-se de um federalismo fiscal muito injusto, objeto de inúmeras críticas por parte de municipalistas.

O que se alega é que há uma insuficiência de recursos destinados ao Poder Local, já que a porcentagem repassada pela União muitas das vezes não consegue cobrir as despesas a serem pagas pelo município para realizar de maneira adequada as políticas públicas a eles destinadas, fazendo com que as contas anuais de alguns municípios fechem em déficit. Esta situação de orçamento desequilibrado faz com que direitos garantidos constitucionalmente e que demandam uma atuação positiva do Estado para concretizá-los, como os direitos sociais, sejam mais difíceis de serem concretizados. Destaca-se, que há um "federalismo fiscal injusto," eis que centraliza os recursos na União e descentraliza os serviços públicos aos Municípios, deixando um percentual pífio aos municípios para atender a todas as demandas por políticas e serviços públicos (SANTIN, 2017, p.4).

Desta forma, outras soluções passam a ser pensadas para solucionar este problema. O mais adequado seria uma justa reforma do pacto federativo, acompanhada de uma reforma tributária capaz de descentralizar a tributação brasileira. Porém, aprovar algo deste tipo no Congresso Nacional é muito difícil, já que vai de encontro aos interesses tanto do Executivo quanto do Legislativo federais.

Soluções alternativas, que não passem pela via da maior transferência de recursos às municipalidades, devem ser pensadas. E nesse sentido pode-se observar movimentos para a redução do número de municípios brasileiros. Seria uma possível solução alternativa, reduzir o número de municípios brasileiros, que hoje são mais de cinco mil, para que o coeficiente relativo ao número de entes federativos a repartirem o mesmo "bolo tributário" seja reduzido. Assim, seriam mantidos apenas aqueles municípios que tivessem uma vitalidade econômica para seguir autônomos e não depender dos repasses da União e dos Estados. Os demais iriam ser extintos, fundindo-se ou incorporando-se a municípios maiores. No próximo tópico, será abordado o fenômeno da expansão municipalista brasileira que se deu a partir da Constituição Federal de 1988, bem como suas consequências para a ineficiência das políticas públicas, para a injusta distribuição dos recursos frente às demandas e para insustentabilidade orçamentária.

3. Década de 90: o ápice da expansão da municipalização

A municipalização brasileira apresentou um extenso caminho de avanços e retrocessos, perpassados ao longo sua história. Define-se que o ápice de emancipação de municípios se deu a partir da década de 90, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna trouxe consigo regras em relação à emancipação e competências municipais, as quais deram aporte ao crescimento desenfreado de novas unidades federativas, tendo em vista que cada Estado da Federação definia suas próprias regras no que tange à emancipação de municípios em sua área de abrangência.

Para Melo Filho (2000, p.277), o surgimento de novas unidades não primava pela análise das condições sócio econômicas da população. E o plebiscito só consultava a população da área que queria ser desmembrada, o que tornava muito fácil a aprovação. Assim, surgiram inúmeros municípios cuja existência e firmamento como entes autônomos economicamente era praticamente inatingível, consumindo grande parte da sua receita com folha de pagamento, fato que se alonga até hoje.

Segundo dados do IBGE em 1980 o Brasil possuía 3991 municípios. No entanto, no final dos anos 90 o Brasil totalizou 5.507 municípios emancipados (IBGE, 2000) resultando um crescimento de 1516 municípios, em relação ao censo da década de 80. Tendo em vista esta criação desenfreada de municípios no limiar da década de 90, fez-se necessário a instauração de um mecanismo que contivesse a esta onda emancipatória a fim de resguardar o equilíbrio federativo e a eficiente repartição de recursos pelos fundos federais e estaduais. Como uma das possíveis soluções, em 1996 editou-se a Emenda Constitucional nº15, alterando o texto do art. 18, §4º[6], que passou a ter uma diferente redação, a qual segue:

> 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. [...] §4 º.- 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.

[6] Anteriormente no texto do art. 18, § 4º, era expresso que: "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, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito."

Pode-se perceber que a nova redação deste parágrafo aduziu que, para a realização de novas emancipações, seria necessária a anuência por meio de plebiscito das populações diretamente interessadas naquele processo. Ou seja, tanto as pertencentes à área a ser desmembrada quanto os habitantes do "município-mãe" deveriam ser consultados. Também inova ao trazer a exigência de realização e divulgação de Estudos de viabilidade municipal, pelos quais devem ser analisados a auto sustentabilidade financeira e política do município a ser emancipado (MEIRELLES, 2008, p.72-73). E, por fim, traz também a necessidade de edição de uma Lei Complementar Federal que dispusesse alguns parâmetros comuns para as emancipações no Brasil, bem como o período em que elas poderiam ocorrer.

Entretanto, mesmo após a Emenda Constitucional n. 15/96 manteve-se a prática dos Estados disporem, por lei estadual, sobre como se dariam tais emancipações em sua área de abrangência, bem como sobre os requisitos que precisariam conter os estudos técnicos para que uma parte do território pudesse se desmembrar de outro para formar um Município. Assim, a desigualdade entre os Estados no tratamento da matéria permaneceu presente, o que ia de encontro ao próprio princípio federativo. Essa realidade era agravada pela manipulação de muitos elementos exigidos pelos estudos de viabilidade municipal quando, no interesse das oligarquias locais na emancipação, muitos habitantes do Município-sede trocavam de domicílio eleitoral, para aumentar de maneira ficta o número de população daquele distrito que queria se desmembrar. Por sua vez, a casa do médico era descrita como posto de saúde. Já o posto de saúde era descrito como hospital. O mesmo procedimento era observado com agências bancárias e demais atividades econômicas locais, as quais eram "superestimadas" pelos estudos. Por fim, aliado a todos elementos acima estavam os interesses dos partidos políticos representados no legislativo estadual, que visavam agradar seus eleitores locais a partir da promessa de cargos no Município que viria a ser criado. Em verdade, as emancipações foram um "jogo de interesses" de ganha/ganha tanto para dirigentes estaduais quanto locais, que permaneceu durante toda a década de 90 no país.[7] O único que perdeu foi o próprio federalismo

[7] Cristina Thedim Brandt traz dados sobre o número de municípios criados entre 1989 e 2001 no Brasil, onde "O Rio Grande do Sul, por exemplo, foi o campeão das emancipações no período, em termos absolutos, com o incremento de 33%, propiciado por uma legislação estadual que exigia apenas o mínimo de 1.800 eleitores para a criação de um município. Segundo a tese de Tomio, o estado seria palco de maior disputa partidária. Em Minas Gerais, segundo da lista, o requisito mínimo de população, de 3.000 habitantes, foi ainda reduzido posteriormente para 2.000, favorecendo o expressivo número de 130 emancipações no período. Já no Nordeste, o Piauí apresentou a maior quantidade de desmembramentos, com um incremento de quase 50% no número de municípios, exigindo o mínimo de 4.000 habitantes para o novo município. O Maranhão, em segundo lugar

brasileiro, eis que foram inseridos no mapa territorial municípios totalmente agrícolas, sem nenhuma atividade de comércio ou serviços e com exígua população, os quais até hoje dependem quase que totalmente dos repasses dos outros entes federativos decorrentes dos fundos de participação.

Ou seja, o "bolo de arrecadação tributária" era o mesmo, porém ele passou a ser dividido em muitas outras partes. Basta ser um Município, com personalidade jurídica de direito público interno, para receber o teto mínimo de partilha destes fundos, que seria o mesmo montante, independentemente de o Município ter um ou até 10.188 habitantes. Seria, portanto, a emancipação um "bom negócio" para a população local.

> Os coeficientes são atribuídos por faixas de população, conforme tabela estabelecida no Decreto no 1.988, de 1981, na qual o menor coeficiente – 0,6 – corresponde aos municípios que possuem até 10.188 habitantes. A partir daí, os coeficientes variam 0,2 para frações excedentes de população, que aumentam, em intervalos discretos, até 4,0, correspondente aos municípios de mais de 156.216 habitantes. Dessa forma, a distribuição do FPM tem nítida feição distributiva, especialmente para as unidades com pequena população. A atualização dos coeficientes seria feita de acordo com os dados de população apurados pelo IBGE. Ressalte-se que a participação nos recursos do FPM, por estado, foi determinada a priori, independentemente do número de municípios, de acordo com uma proporção estabelecida no Anexo único à Lei Complementar no 62, de 1989, a qual permanece desde então. Em consequência, municípios com idêntica população recebem montantes distintos do FPM, de acordo com o estado a que pertençam; ademais, o incremento no número de municípios em um estado provoca redução nos recursos a serem partilhados com os demais municípios do mesmo estado. (BRANDT, 2010, p.67)

A pesquisa de Brand também traz também dados populacionais dos municípios no Brasil, extraídos do site do IBGE – Informações Básicas Municipais de 2007, quando se contabilizavam 5.564 Municípios no país, sendo que 1.375 deles possuíam menos de 5.000 habitantes. Destes 1375 micromunicípios, 51,7% foram criados recentemente, entre 1989 e 2007. E quando se abrange na pesquisa também os dados dos Municípios um pouco maiores, de até 20.000 habitantes, percebe-se que totalizam 4.063 Municípios. Ou seja, 95% do total dos Municípios brasileiros é de micro ou pequeno porte (BRANDT, 2010, p.62-64), o que demonstra o impacto das emancipações nesse período, e a consequente dependência das municipalidades em geral dos repasses federais e estaduais advindos dos fundos de participação[8], os quais muitas vezes são comprometidos com folha de pagamento.

---

na região, com quase 38% de aumento no número de municípios, estabeleceu o mínimo de apenas 1.000 eleitores, o mesmo que São Paulo, onde também ocorreram muitas emancipações." (BRANDT,2010, p.62)

[8] Brandt, "mostra que, em 1996, apenas 8,9% da Receita Corrente dos municípios de até 5.000 habitantes eram próprias, e demonstra uma correlação positiva entre o tamanho dos municípios, medido por sua população, e a capacidade de gerarem receita própria." E continua: "As conclusões desse artigo constituem uma crítica radical

Além destes problemas fáticos acima apontados, essa emancipação desenfreada da década de 1990 também trazia problemas jurídicos, em face da inexistência de uma lei complementar federal capaz de trazer diretrizes e regras de permissibilidade de desmembramento, fusão, incorporação ou anexação de municípios, de maneira a uniformizar o procedimento em toda federação. Essa situação gerou imensa insegurança jurídica e foi parar no Poder Judiciário, questionando-se a emancipação de inúmeros municípios nestas condições. Em sede de controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal foi provocado por meio das ADI 2395/DF, de 9/5/97 e ADI 2.381/RS, de 20/6/2001. Em decisão liminar pela Min. Carmen Lúcia, com validade *erga omnes*, decidiu-se pela constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 15/96, proibindo toda e qualquer emancipação de Municípios no Brasil, até que fosse editada a famigerada Lei Federal Complementar para uniformizar a questão das emancipações em todo país.

O decidido liminarmente na ADI-MC 2381/RS foi confirmado pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal em 20/06/2001, na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujo relator foi o Min. Sepúlveda Pertence:

> É certo que o novo processo de desmembramento de municípios, conforme a EC 15/96, ficou com a sua implementação sujeita à disciplina por lei complementar, pelo menos no que diz com o Estudo de Viabilidade Municipal, que passou a reclamar, e com a forma de sua divulgação anterior ao plebiscito. É imediata, contudo, a eficácia negativa da nova regra constitucional, de modo a impedir -- de logo e até que advenha a lei complementar -- a instauração e a conclusão de processos de emancipação em curso. Dessa eficácia imediata só se subtraem os processos já concluídos, com a lei de criação de novo município. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2001, p.579)

Assim, para tentar resolver o problema da ausência da Lei Complementar Federal requerida, e os Municípios que foram emancipados sem esta observância, o Congresso Nacional editou a Lei n. 10.521, de 18 de julho de 2002, amparado no artigo 66 parágrafo 3. da Constituição Federal. O presidente do Senado Federal à época, Senador Carlos Wilson, no exercício da Presidência do Congresso Nacional, assim decretou: "É assegurada a instalação dos Municípios cujo processo de criação teve início antes da promulgação da Emenda Constitucional n. 15, desde que o resultado do plebiscito tenha sido favorável e que as leis de criação tenham obedecido à legislação anterior." Dessa

à descentralização e ao federalismo fiscal, caracterizados neste caso pela proliferação de micromunicípios. Ressalte-se que essas conclusões, fundamentadas no trabalho, aplicam-se basicamente às transferências do FPM e aos municípios de menor tamanho que sobrevivem quase que exclusivamente por conta desses recursos. Em decorrência de seu pequeno porte, acabam destinando grande proporção das transferências recebidas para gastos com suas prefeituras e legislativos, tendo em vista que essas despesas não são proporcionais ao tamanho da população – os autores afirmam que os micromunicípios gastam mais por habitante com o legislativo do que qualquer outro grupo de municípios." (BRANDT, 2010, p. 69)

forma, a partir desta lei assegurou-se a instalação de municípios cujo processo de criação tenha iniciado antes de 12/11/96 (data da Emenda Constitucional n. 15), suspendendo as demais emancipações não abrangidas por este marco temporal.

Porém, municípios autônomos foram criados fora deste marco temporal definido pela Lei 10.521/2002, os quais já estavam dotados de competências e participavam na divisão de recursos do bolo tributário. Essa situação deu guarida à Teoria dos Municípios Putativos, onde o Supremo Tribunal Federal, em alguns casos, entendeu pela possibilidade de superação da nulidade da lei estadual em face da omissão do legislador federal, aplicando princípio da proporcionalidade e em respeito à segurança jurídica. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2007, p.279-348) Porém, esta tese não era aplicada a todos Municípios, mesmo quando em situações semelhantes, o que gerou injustiças. O conflito permanecia...

Em 2008, foi editada a Emenda Constitucional n. 57, restando expresso que todos os municípios que tiveram sua lei instituída até 31 de dezembro de 2006 seriam válidos e considerados como entes da federação. Esta emenda inseriu o artigo 96 nas ADCT (atos das disposições constitucionais transitórias), que assim dispôs: "Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação." A partir desta emenda, 56 Municípios que estavam em situação de putatividade tiveram validadas as leis estaduais de criação antes declaradas inconstitucionais Supremo Tribunal Federal (JANOTTI, 2009, p.228-250). Para após desta data, seriam necessários o enquadramento e a autorização de emancipação conforme os ditames da lei complementar federal, que não foi editada até o presente momento.

Alguns Projetos de Lei Complementar tramitaram e ainda tramitam no Congresso Nacional visando regulamentar o parágrafo 4. do artigo 18 da Constituição Federal, a fim de retomar as emancipações ou, até mesmo, fundir Municípios cuja emancipação resultou prejudicial às populações. Um dos exemplos foi o projeto de Lei Complementar n. 98/2002, o qual foi vetado em 12 de novembro de 2013, pela Presidente da República à época, Dilma Rousseff, por contrariedade ao interesse público, conforme a seguinte exposição de motivos:

> A medida permitirá a expansão expressiva do número de municípios no País, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa. Além disso, esse crescimento de despesas não será

> acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haverá maior pulverização na repartição dos recursos do FPM, o que prejudicará principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras. (BRASIL, 2013)

O veto foi mantido pelo Legislativo Federal, que arquivou o projeto. Importa destacar que os motivos do veto vão ao encontro do que aqui se problematiza, ou seja, a problemática do grande número de Municípios no Brasil, a sua maioria de micro e pequeno porte e sem vitalidade econômica própria, os enfraquecem o Poder Local e contribuem para os desequilíbrios observados no federalismo fiscal brasileiro.

4.A PEC do Pacto Federativo e a extinção de municípios.

Com a expansão do número de municípios no país pós Constituição de 1988, ao longo dos anos passou-se a questionar a viabilidade de todos eles, e se a emancipação de alguns não teria sido um erro em face aos problemas econômicos do país como um todo, agudizados após a pandemia da Covid-19, no ano de 2020.

Em novembro de 2019, a equipe de governo do então Presidente Jair Messias Bolsonaro, representada pelo ministério da economia, apresentou a chamada "PEC do Pacto Federativo" (188/2019). Entre outros aspectos, uma das questões que a PEC trazia para o fortalecimento do pacto federativo seria a possibilidade de extinção de alguns municípios da federação, com a sua fusão e/ou incorporação. Pela nova regra, municípios com menos de 5 mil habitantes que não comprovassem arrecadação própria maior do que 10% seriam incorporados por um município vizinho que tivesse mais que 5 mil habitantes, a partir do ano de 2025. A proposta visava contornar um dos problemas levantados neste artigo, que é o grande número de micromunicípios no país, valorizando aqueles que tivessem maior vitalidade econômica, que teriam maior destinação de recursos, e extinguindo aqueles que estivessem na dependência de recursos da União e dos Estados. Ainda de acordo com a PEC, quanto à questão de novas emancipações, só seriam criados novos municípios quando estes comprovassem devidamente sua "sustentabilidade fiscal". (MINISTÉRIO DA ECONOMIA BRASILEIRO, 2020)

Segundo o estudo recente do IBGEF em relação a dados sobre número de municípios no Brasil e sua população, no ano de 2018 somam em todo país "1.257 municípios" com índice populacional menor que 5 mil habitantes (PEREIRA, 2019). Dessa forma, seriam estes potenciais municípios a serem afetados pelo novo critério proposto pela PEC. Quanto ao critério da sustentabilidade fiscal, a PEC previa extrair os

dados na arrecadação própria do município, que deveria ser de "10%" do total de receitas atribuídas a este. Nesse sentido, em 2017 a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apresentou relatório sobre estes 1.257 Municípios, no qual verificou que "22,5%" deles estariam em déficit fiscal. (CNM, 2017)

Assim, tanto pelo argumento do pequeno número de habitantes quanto pela questão da baixa arrecadação e vitalidade econômica de grande parte dos municípios brasileiros, fortalece-se o discurso de que a diminuição no número de entes federativos poderia trazer uma melhoria nas receitas fiscais daqueles que fossem mantidos, já que diminuiria o número de entes federativos a partilharem os mesmos recursos.

Com a diminuição de entes federativos na repartição do bolo tributário, aumentariam em termos de valores globais a distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aos municípios subsistentes, já que, de regra, a cota no coeficiente de distribuição aumentaria pela diminuição do número de entes participantes na partilha. Na prática, haveria com a possibilidade de maior alocação de recursos a cada Município, o que possibilitaria melhores condições de realizar as competências municipais definidas pela Constituição de 1988 aos entes locais.

Por mais que se entenda que o Poder Local é um paradigma de gestão que aproxima governantes e governados e, por isso, otimiza a definição das tutelas jurídico-políticas[9] em âmbito municipal, em certas situações o recuo é a melhor estratégia. Ou seja, com a extinção dos municípios menores e mais fracos economicamente seriam menos os participantes da repartição do bolo tributário, e os municípios subsistentes teriam maiores condições financeiras de realizar os programas e políticas públicas definidas constitucionalmente. Além disso, com a extinção de alguns municípios haveria uma redução de custos com despesas de pessoal, principalmente em relação a cargos públicos em câmaras e prefeituras municipais. Segundo relatório da Firjan (2020), as cidades em 2019 gastaram 54% do total de receitas tributárias com folha de pagamento, o que se reduziria com a aprovação da PEC, já que os cargos políticos e administrativos destes pequenos municípios seriam extintos.

No entanto, é preciso prever que a extinção dos municípios pequenos poderia significar desemprego em âmbito local e uma redução na qualidade e na agilidade da prestação de serviços públicos. Outrossim, imputa-se uma grande dificuldade na aprovação deste tipo de proposta, já que, eleitoreiramente, pode ser mal vista, já que os

[9] No sentido de defesa e valorização do Poder Local já é farta a bibliografia produzida. Veja-se: (SANTIN, 2017); (SANTIN, 2020); (RODIGHERI; SANTIN, 2019); (SANTIN; SANTOS, 2018).

partidos políticos se utilizam das municipalidades como “currais eleitorais”, nos quais, a partir de uma política clientelista, se perpetuam no poder e sustentam financeiramente seus aliados. (CARVALHO, 1997) Sendo assim, para que uma mudança deste tipo “vingue” no Brasil, seria necessário um longo processo de amadurecimento tanto da cidadania quanto daqueles que almejam o poder, os partidos políticos. Reestruturar o cenário atual, que coloca os interesses políticos acima do interesse dos cidadãos, da prerrogativa de governabilidade e de concretização de direitos.

Por isso o debate e o esclarecimento público sobre as questões do Poder Local no Brasil se fazem salutares, já que reduzir municípios para fortalecer o Poder Local parece um contrassenso, em uma primeira mirada. Porém, como já se foi dito, por vezes é preciso recuar para conseguir avançar “no jogo”. No entanto, o que primordialmente deve ser levado em conta é o interesse coletivo por meio do equilíbrio fiscal dos municípios e da capacidade financeira de executar de maneira adequada as políticas públicas a eles destinadas constitucionalmente.

De forma que, para gerar um estado de maior qualidade de vida aos brasileiros sem renunciar às instituições democráticas, entende-se que algumas abdicações em prol de um objetivo maior devem ser realizadas, sem perder de vista o norte para o qual o Estado é destinado: servir aos cidadãos e concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Considerações Finais

Diante do exposto, pode-se observar que o Estado brasileiro, para a concretização de todos os direitos previstos em sua Constituição Federal dentro das competências destinadas a cada ente federativo, necessitará perpassar por um largo caminho, sobretudo no que tange a um melhor planejamento de distribuição das receitas tributárias.

É notório que a vida dos seus cidadãos não ocorre na União e nem nos Estados, mas sim no Município, este sendo responsável por competências, políticas públicas, e serviços que influenciam diretamente na qualidade de vida e na dignidade das pessoas.

No presente momento, há diversas reformas em tramitação no Congresso Nacional brasileiro, como a reforma tributária, a reforma política e a reforma administrativa. No entanto, é notório que para haver reformas adequadas é necessário que em meio a pautas de discussões se coloque também a questão do grande número de municípios no Brasil, muitos deles sem as mínimas condições de exercer de maneira adequada sua autonomia.

Apesar desses problemas, todos eles participam na repartição do "bolo tributário". Os recursos já eram escassos para fazer frente a todos os deveres atribuídos ao Poder Local na Constituição Federal de 1988. Quando não se tem dinheiro para realizar os serviços públicos de maneira adequada, quem acaba sendo diretamente atingido são os direitos fundamentais dos cidadãos. E a situação de déficit fiscal foi ainda mais agravada em face da pandemia da Covid-19, que aumentou os gastos estatais a patamares inimagináveis.

Dessa forma, soluções precisam ser pensadas para fazer frente a esta crise, sendo que uma delas passa pela discussão do pacto federativo brasileiro. Aumentar a descentralização das receitas tributárias, a fim de destinar mais recursos aos entes federativos mais próximos dos cidadãos, e com maior número de atribuições constitucionais. Mas também é preciso trazer à discussão o elevado número de Municípios existentes no Brasil.

Reduzir o número de entes federativos pode garantir maior volume de recursos àqueles com condições econômicas para se manter, e aumentar a descentralização os recursos por meio de uma profunda reforma tributária. Porém, é preciso ver com reticências as propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional, a fim de que elas não ocasionem prejuízos na execução das políticas públicas locais garantidoras dos direitos sociais ou, até mesmo, produzirem um efeito reverso, com uma ainda maior centralização de recursos ao governo federal em detrimento do municipal. Tutelar para que se conquiste os objetivos de descentralização previstos na Constituição Federal de 1988 de maneira plena e que, portanto, necessitam de um olhar do legislador infraconstitucional para que se tenha um equilíbrio entre as competências e as receitas, em especial no que tange ao Poder Local.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 113, 1999. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009 Acesso em: 16 out. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. *Revista de Informação Legislativa.* Brasília a. 47 n. 187, pp. 59-75, jul./set. 2010. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequen. Acesso em 16 out. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional n° 57*, 18 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc57.htm. Acesso em: 16 de Jan de 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 15*. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm Acesso em: 16 de Jan de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3682-MT, Diário Oficial da União, Brasília, 17 de maio de 2005. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CNM. *O comportamento das finanças municipais-2017*. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Comportamento%20das%20Finan%c3%a7as%20Municipais%20-%202017.pdf Acesso em: 16 out. 2022.

CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*.30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERRERI, Janice Helena. A federação. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma nova federação*. Editora Revista dos Tribunais. 1995. São Paulo.

FIRJAN. *Índice Firjan de Gestão Fiscal.* Disponível em: https://www.firjan.com.br/ifgf/ Acesso em: 20 de Jan de 2020.

HORTA, Raul Machado. Problema do federalismo brasileiro. Belo Horizonte: *Revista da Faculdade de Direito UFMG*. v.9, 1957. p.68-88. Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/601/568 Acesso em: 16 out. 2022.

IBGE. *Censo demográfico 2000:* características gerais da população, resultados de amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder Municipal*: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey,1999.

MARCANTE, Sheron; SANTIN, Janaína Rigo. Relações de poder: microfísica do poder, poder local e princípio da subsidiariedade. In: *XXII Mostra de Iniciação Científica da UPF*: ecossustentabilidade. Disponível em: http://semanadoconhecimento.upf.br/download/sheron_marcante-137664-resumo-relacoes_de_poder_microfisica_do_poder_poder_local_e_principio_da_subs.pdf. Acesso em: 27 dez. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. Perspectiva dos Municípios na Federação Brasileira. In: BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon. *Novos Rumos da Autonomia Municipal.* São Paulo: Max Limonad, 2000.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA BRASILEIRO. *Plano Mais Brasil*. Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/apresentacao_pacto_federativo_final_.pdf Acesso em 16 de out. 2022.

PEREIRA, Roger. *Governo fala em extinguir municípios com menos de 5 mil habitantes*.2019. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-fala-em-extinguir-municipios-com-menos-de-5-mil-habitantes/#:~:text=O%20governo%20n%C3%A3o%20informou%20se,do%20Sul%20e%20S%C3%A3o%20Paulo. Acesso em 16 out. 2022.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O Partido Federalista na Revolução Federalista. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Org.). *O federalista atual*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

ROCHA, Leonel Severo. *A democracia em Rui Barbosa: o Projeto Político Liberal-Racional*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.

RODIGHERI, B.; SANTIN, J. R. Poder Local e orçamento participativo em município do norte do Rio Grande do Sul, Brasil: estudo de caso. *Juris Plenum Direito Administrativo*. v.1, p.49 - 70, 2019.

SANTIN, Janaína Rigo. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI:* novos desafios da cidadania e do Poder Local. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento Social Local.* Santa Cruz: Editora IPR, 2010, p. 419-434.

SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Laura Covatti dos. Poder Local e Socioambientalismo: a relação entre o cidadão e o meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, v.4, p. 19-37, 2018. doi:10.26668/indexlawjournals/2525-9628/2018.v4i2.4794.

SANTIN, Janaína Rigo; TEIXEIRA, Carlos. Instituições do poder local no Brasil e em Angola. *Rev. Direito Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, pág. 1571-1596, setembro de 2020.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional* 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.