

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

A VIABILIDADE DA EXISTÊNCIA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS NO BRASIL:

Fundo de Participação dos Municípios e a PEC 188/19

MARIA GABRIELA PINHEIRO DA SILVA LOUREIRO

Rio de Janeiro

2022

MARIA GABRIELA PINHEIRO DA SILVA LOUREIRO

A VIABILIDADE DA EXISTÊNCIA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS NO BRASIL:

Fundo de Participação dos Municípios e a PEC 188/19

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha**.

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

P332v Pinheiro da Silva Loureiro, Maria Gabriela
A viabilidade da existência de pequenos municípios no Brasil: Fundo de Participação dos Municípios e a PEC 188/19 / Maria Gabriela Pinheiro da Silva Loureiro. -- Rio de Janeiro, 2022.
44 f.

Orientadora: Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Direito Constitucional . 2. Municípios . 3. Repartição de recursos. 4. Fundo de Participação dos Municípios . 5. PEC 188/19. I. Pereira das Neves Bolonha, Carlos Alberto , orient. II. Título.

MARIA GABRIELA PINHEIRO DA SILVA LOUREIRO

**A VIABILIDADE DA EXISTÊNCIA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS NO BRASIL:
Fundo de Participação dos Municípios e a PEC 188/19**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha**.

Data da aprovação: 15 de julho de 2022

Banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha

Orientador

Prof. Daniel Mitidieri

Profª Luciana Silveira

Em memória ao meu tio Homero Junior, vítima de Covid-19.

Obrigada por ter acreditado nos meus sonhos, pelo amor incondicional e por me ensinar a ter fome e sede de Justiça.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Elisane, minha maior alegria e com quem sempre pude e poderei contar em todos os momentos de minha vida. Obrigada pelo seu amor, pelos ensinamentos e por todo apoio aos meus sonhos.

Ao meu pai, Gilson, quem me apoiou e devo minha vida. Obrigada pelo carinho e por toda dedicação em proporcionar o melhor para chegar até aqui. Estaremos sempre juntos.

Aos meus irmãos Gabriel, Gilson, Giulia e Sabrina, por todo apoio e por fazerem parte da minha trajetória até aqui. Obrigada por torcerem pelos meus objetivos e se alegrarem com as conquistas.

À minha avó, Maria de Fátima, por ser o meu maior exemplo de mulher forte, por me ensinar a nunca desistir dos meus objetivos e lutar por todos os meus sonhos.

Aos meus amigos Dênnis Pontes, Daniel Kaneko, Gabriel Arruda, Matheus Welp e Nathalia Aguiar, pela amizade desde a escola e para toda vida. Obrigada por estarem presentes nas minhas conquistas. Sou muito grata pela amizade e companheirismo de todos vocês.

Aos meus amigos, Caroline Perozzo, Julia Guerra, Gustavo Costa e Maria Victoria, por serem, além de companheiros acadêmicos e colegas de profissão, amigos para todos os momentos. Obrigada por tornarem a experiência acadêmica única.

Ao meu professor e orientador, Carlos Bolonha, com quem tive oportunidade e privilégio de aprender, sou grata por todo conhecimento adquirido ao longo dessa caminhada e por todos os conselhos que levarei para vida. Muitíssimo obrigada.

Em memória ao meu avô Homero, meu grande amor, minha inspiração, minha maior saudade e razão de tudo. Obrigada por todo amor que recebi durante os 19 anos que estive comigo, pela preocupação e conselhos valiosos que levarei sempre comigo.

“Tarde te amei, ó beleza tão antiga e tão nova, tarde te amei! Estavas dentro de mim e eu estava fora, e aí te procurava... Estavas comigo e eu não estava contigo... Mas tu me chamaste, clamaste e rompestes a minha surdez. Brilhaste, resplandeceste e curaste a minha cegueira.”

Confissões, de Santo Agostinho

RESUMO

O presente trabalho procura fazer uma revisão de literatura acerca da viabilidade da existência de pequenos municípios no Brasil, através da análise da repartição de recursos dentro do federalismo fiscal. O objetivo central da revisão será trabalhar pontos específicos da repartição de recursos como o Fundo de Participação dos Municípios, demonstrando como esse instituto funciona e quais os seus critérios de cálculo para repartir os recursos entre os municípios brasileiros. Esta revisão tem por objetivo trazer os principais debates a respeito do assunto e buscar analisar a Proposta de Emenda à Constituição nº 188 de 2019, em que visa a extinção de pequenos municípios brasileiros com a intenção de solucionar problemas do federalismo fiscal. Serão apresentados conceitos como autonomia do ente federativo municípios e o propósito da diminuição da desigualdade inter-regional. Esse trabalho não ambiciona exaurir a discussão, mas instigar o leitor a reflexão sobre o tema.

Palavra-Chave: Repartição de recursos; Fundo de Participação dos Municípios; PEC 188/19.

ABSTRACT

The present paper seeks to make a literature review about the viability of the existence of small municipalities in Brazil, through the analysis of the distribution of resources within fiscal federalism. The central objective of the review will be to work specific points of the distribution of resources such as the Municipal Participation Fund, demonstrating how this institute works and its calculation criteria for sharing resources among Brazilian municipalities. This review aims to bring the main debates on the subject and seek to analyze the Proposal for Amendment to the Constitution No. 188 of 2019, in which it aims to extinguish small Brazilian municipalities with the intention of solving problems of fiscal federalism. Concepts such as the autonomy of the federative entity municipalities and the purpose of reducing inter-regional inequality will be presented. This work does not aim to exhaust the discussion, but to instigate the reader to reflect on the theme.

Keywords: Distribution of resources; Municipal Participation Fund; PEC 188/19.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMN – Confederação Nacional de Municípios

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

PEC 188/19 – Proposta de Emenda à Constituição nº 188 de 2019

Sumário

INTRODUÇÃO	12
1. FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL.....	14
1.1 Federalismo no Brasil.....	17
1.1.2. Federalismo fiscal brasileiro – Federalismo de cooperação.....	19
1.2. Repartição de competências tributárias.....	20
1.3. Repartição de receitas – transferências intergovernamentais.....	22
2. MECANISMO DE CORREÇÃO DO DESEQUILÍBRIO FISCAL	25
2.1. Fundo de participação dos municípios (FPM)	25
2.1.2. Critérios para distribuição do FPM	25
2.1.2. Pontos positivos e negativos do FPM	26
2.2. Hiato fiscal e a equalização fiscal	29
3. OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DO BRASIL.....	31
3.1. Redemocratização através da descentralização.....	31
3.2. Os Municípios dependentes	32
3.3 diminuições do número de Municípios e a PEC 188/19	33
3.4. Pró-consolidação e contrário à consolidação dos pequenos municípios	36
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

O Brasil, após um período marcado de extrema centralização de poder e restrição de direitos, promulgou a Constituição Federal de 1988 no objetivo de restabelecer um Estado democrático e de bem-estar social. Dentro dos dispositivos constitucionais, é notável as evidências de uma descentralização política, onde o Estado brasileiro promulgou em sua Constituição uma organização de Estado que adota o sistema federal, com as instituições de três esfera de governo, União, Estados e Municípios.

Dentro deste contexto histórico, o Brasil nas décadas de 1980 e 1990, teve um boom de emancipações de entes federados, municípios, com a intenção de gerar maior descentralização e acesso da sociedade local as decisões políticas, uma vez que a criação de um novo ente leva com ele a característica da autonomia política, administrativa e financeira.

O grande crescimento de municípios, no entanto, gerou um problema para o sistema federativo brasileiro que é a onda de pequenos municípios que não possuem o potencial de sustentação próprio. Diante disso, o presente trabalho irá analisar, primeiramente, características básicas para a estruturação de um Estado organizado de forma Federal. O Estado Federal possui aspecto como a repartição de competências tributárias para designar aos entes federados o poder de instituir e arrecadar tributos, de forma que obtenha sua autonomia financeira.

Estes pequenos municípios, mesmo com o poder de instituir e arrecadar tributos, não possuem uma autonomia financeira suficiente para adquirir um sustento próprio (CARVALHO, 2020). Nesta circunstância, o Estado Federal brasileiro adotou mecanismo de repartição de recursos aos entes federados na tentativa de diminuir a desigualdade regional entre os municípios e gerar maior autonomia, que seja capaz de oferecer bens e serviços públicos à população local.

Diante do exposto, o presente trabalho tem por objetivo fazer uma revisão de literatura dos principais trabalhos já publicados a respeito do seguinte questionamento: o mecanismo de repartição de recursos realmente atende os municípios que necessitam de suplemento para sua manutenção e atendimento das suas necessidades locais?

A investigação do questionamento, mencionado acima, retomou a sua impotência, posto que há um Projeto de Emenda à Constituição nº 188 de 2019 (PEC 188/19), conhecido como PEC do Pacto Federativo, que gerou a deliberação no Congresso Nacional a respeito da extinção de municípios com menos de 5 mil habitantes e que possuem menos de 10% de receita própria. Esta PEC, no entanto, vem gerando discussões no meio jurídico, visto que a extinção desses municípios poderá gerar um grande impacto ao sistema federal brasileiro, uma vez que a maior parte dos municípios brasileiros se enquadram nessas características.

O modelo metodológico a ser utilizado neste trabalho é do tipo pesquisa exploratória documental, uma vez que tem como objetivo analisar textos legislativos, doutrinários, artigos científicos, e demais fontes de dados relacionadas. Terá como foco Direito Constitucional, Direito Tributário e Direito Financeiro.

O trabalho, primeiramente, irá analisar a formação da organização do Estado brasileiro e como sua construção influenciou o atual cenário federal do Brasil. Adentrando ao tema, será analisado, especificamente, as características como: (i) repartição de competências tributárias como provedora de autonomia; e (ii) repartição de recursos como mecanismo de diminuição da desigualdade inter-regional.

Após esta observação inicial, o trabalho tratará mais profundamente da repartição de recursos, especificamente, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Analisando, portanto, pontos como o critério de cálculo do coeficiente utilizado para calcular a porcentagem de recursos transferidos para os entes subnacionais e se esse critério é justo com os municípios que realmente necessitam do repasse do governo federal. Além disso, será analisado se o FPM tem como objetivo real a diminuição da desigualdade regional.

Por fim, a terceira parte do trabalho falará sobre os pequenos municípios e a PEC 188/19. De acordo com as informações extraídas das observações do mecanismo de repartição de recursos (FPM), será tratado o ponto sobre a viabilidade de manutenção dos pequenos municípios ou se a sua extinção, conforme a vontade da PEC 188/19, é a melhor solução para a realidade brasileira.

1. FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Antes de adentrar-se a explicação do que é Federalismo Fiscal, primeiramente o trabalho fará uma pequena análise do que é a forma de Estado Federalista. A Federação possui características inerentes ao entendimento do que é Federalismo, diferenciando-se de outras formas de Estado como a Confederação e Estado Unitário. Federalismo é a forma de organização do Estado em que os entes da federação são dotados de característica como autonomia administrativa, autonomia política, autonomia tributária e financeira, entes estes que se aliam ao governo central por meio de um pacto federativo.

Além disso, o federalismo surgiu em Estados que possuíam a necessidade de descentralizar o seu poder devido a extensão territorial. Assim, nesses países há diversidade cultural, social, econômica e climática, de forma que as necessidades de cada região se diferem.

De acordo com a doutrina do Branco (2021), a forma federativa de Estado não pode ser definida como um modelo único, mas deverá observar o que o constituinte originário adotou e como se sucedeu tal forma federativa. Para tanto, os doutrinadores citaram alguns traços gerais típicos da forma Federal.

Dentre outras características do Estado Federal, o presente trabalho destacará a Soberania do Estado Federal e autonomia dos Estados-membros. Segundo Branco (2021), a Soberania é o poder de autodeterminação plena, onde o Estado não é sujeito a nenhum outro poder externo ou interno. No mais, a autonomia dos estados-membros é a capacidade de exercer o poder de autodeterminação dentro dos limites estabelecidos pelo poder soberano.

A autonomia poderá ser subdivida em características como autonomia política e autonomia administrativa. Além disso, Scaff (2011) determina que a autonomia também é caracterizada como autonomia financeira. A autonomia quando analisada segundo estabelecida na Constituição, é capaz de avaliar o grau de descentralização de determinado Estado. Dentro desta análise, é analisado o quanto os entes, ligados ao sistema federativo, incluindo a União, possuem autonomia nas suas competências e responsabilidades interligadas ao conjunto de atividades do seu setor público.

A primeira subdivisão da autonomia, a política e a administrativa, de acordo com o Branco (2021) os Estados-membros não apenas executam as leis e administram os estados, como, também, possuem a competência de legislar sobre determinados assuntos, onde suas competências são atribuídas constitucionalmente. A autonomia política, especificamente, compreende a competência para legislar, criando normas para determinadas áreas previamente estipulada pela lei constitucional. Enquanto isso, a autonomia administrativa é a manifestação da capacidade de auto-organização dos entes.

Ademais, o professor Scaff (2011), defende a subdivisão da autonomia financeira, onde essa é essencial para a manutenção de uma autonomia plena dos Estados-membros, isto é, que os estados disponham de recursos financeiros suficientes para se manter, posto que, no caso de dependência da interferência do governo central, não há uma autonomia política-administrativa plena, que seria o pilar do sistema federativo.

A autonomia entre os entes federativos está vinculada à repartição de competência para o exercício de sua atividade normativa. Essa característica acaba por gerar um equilíbrio da federação. No mais, em conjunto com a repartição de competência, temos a repartição de receitas, que será a análise central mais à frente do presente trabalho.

Adentrando ao conceito de federalismo fiscal, no entendimento do professor (HORVATH 2019), o federalismo fiscal é a forma como as receitas são repartidas para realização de tarefas que são constitucionalmente ou legalmente atribuídas aos entes da federação. Por outro lado, o professor José Mauricio Conti (2001) entende o federalismo fiscal como a maneira em que os entes da federação se relacionam do ponto de vista financeiro, onde algumas questões são levadas em consideração como: (i) o tipo de federação adotada; (ii) o grau de autonomia dos entes federativos; e (iii) a forma que os entes serão financiados. Ademais, o foco do estudo do federalismo fiscal é entender a forma de organização entre os entes dentro de uma federação e como essa organização faz uma melhor arrecadação de recursos visando melhor atender as demandas da população.

Aprofundando ao pensamento do professor Conti (2001), este utiliza-se de alguns fundamentos denominados de “Princípios do federalismo fiscal”, são eles: (i) Princípio do benefício; (ii) Princípio da compensação fiscal; e (iii) Princípio da distribuição centralizada.

O primeiro princípio, o do benefício, Conti (2001) define que os serviços públicos devem ser federais, estaduais e municipais conforme o benefício por ele produzido atinge todo o território, ou parte dele, a nível estadual ou municipal. Assim, os serviços beneficiam à medida que são demandados pela população. Esse princípio trouxe o entendimento de que a descentralização do poder central leva um maior benefício a populações locais, uma vez que gera maior proximidade da população às decisões políticas, e, assim, um conhecimento, pelo poder público, das demandas sociais.

O segundo princípio, o da compensação fiscal, trata-se das formas de atenuar os desajustes que venham ocorrer em função de circunstâncias peculiares a determinado tipo de serviço, em outros termos, compensar de alguma forma os entes que seja beneficiado ou prejudicado por uma atividade que seja, necessariamente, realizada em benefício de todo o Estado. Conti (2001) trouxe o seguinte exemplo:

Um município que esteja localizado em uma região em que se tenha um f interesse de preservação ambiental, por exemplo, poderá ficar sujeito a uma série de limitações de ordem legal que o impeça de ver instalados em seu território indústrias e comércio. Neste caso, o Município será fortemente prejudicado em sua receita, haja vista as restrições a que fica sujeito e que impedem a existência em seu território de atividades que poderiam vir a gerar receitas, e o benefício gerado — manutenção do meio ambiente sadio - não atingirá somente essa com unidade, mas sim toda uma região na qual estão várias outras com unidades, que não são afetadas pela queda de receita, mas beneficiadas pela preservação do meio ambiente. [...] circunstância a ser compensada de algum a forma, sob pena de provocar injustiças sob o ponto de vista da I distribuição de riquezas entre as unidades da federação, em prejuízo, portanto, da equidade federativa e, por conseguinte, do próprio espírito para o qual foi criada a federação.

Por último, o princípio da distribuição centralizada versa sobre a concentração da distribuição de renda no governo central, uma vez que a centralização gera medidas redistributivas mais eficaz. De acordo com Conti (2001): “determinados tributos que têm importante função como instrumentos de redistribuição de rendas, como é o caso do imposto de renda, devem ser de competência da União.”

Os princípios apresentados pelo professor Conti possuem uma grande importância no tratamento da temática de repartição de receita intergovernamental, que é o tema central do presente trabalho.

A importância da organização do Estado na forma federal está diretamente ligada a capacidade de atingir a população com certos bens e serviços públicos. Em outras palavras, necessidade de esferas diferentes de governo para prover as necessidades públicas. Segundo Scaff (2011), o federalismo, especificamente o fiscal, é forma como os entes federativos se organizam em termos de atribuições de encargos e receitas para o funcionamento das funções governamentais. Além disso, o professor defende que “um dos objetivos fundamentais do federalismo fiscal é a manutenção da equidade entre as regiões”, isto é, o federalismo como instrumento da justiça social inter-regional. Complementado esse raciocínio, Abraham (2018), constatam que:

O federalismo fiscal implica a distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de Estado, para que cada um, de modo autônomo e na medida das respectivas competências e capacidade de financiamento, exerça e discipline a gestão da realidade financeira pública e tributária, nesta se incluindo as transferências fiscais, a composição, a dimensão e a natureza da despesa

Diante da exposição de características gerais de federalismo como soberania e autonomia, além disso, pela exposição do que é federalismo fiscal, demonstra que o entendimento deste conceito vai além de mera ideia jurídica institucional, mas entende-se que o federalismo fiscal é a organização de Estado que visa alcançar o bem-estar social através de equidade com tratamento desigual para regiões desiguais.

Domingues (2007), definiu federalismo fiscal como um conjunto de disposições constitucionais, legais e administrativas orientadas para o financiamento de diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas, que tem por objetivo a satisfação das necessidades públicas dos entes subnacionais.

1.1 Federalismo no Brasil

O federalismo no Brasil é marcado por diversos momentos históricos importantes para a sua implantação no constitucionalismo brasileiro. Segundo Lassance (2012), “O federalismo foi a principal bandeira em torno da qual se formou a coalizão de atores e de interesses

políticos que levaram à derrocada do Império e à instauração da República, em 1889.” Portanto, a federação no Brasil não foi fruto de uma concessão entre Estados soberanos, como nos EUA, mas um declínio da monarquia e Estado Unitário.

Com a Constituição de 1891 e formação do Estado Federal no Brasil, a influência da constituição norte-americana foi bastante presente no texto constitucional, marcado, também, por adoção de um federalismo dual (LASSANCE, 2012). No entanto, devido a forma da construção da federação brasileira, que foi definida por um federalismo por desagregação, seus Estados-membros não possuíam uma verdadeira autonomia, diferente do que foi garantida na Constituição Americana.

Em finais do século XIX, a federação brasileira foi criada, com a proclamação da República, para solucionar o problema administrativo originário da dimensão do país e das diferenças regionais. Portanto, nasceu num processo de “desdobramento” de um Estado Unitário. Até 1930, período que conhecemos por República Velha, por conta de uma economia essencialmente exportadora de produtos primários, especialmente de café, o poder do governo central não era representativo. No período seguinte, que foi até 1946 – denominado de Estado Novo –, percebe-se uma forte centralização nas mãos da União, sob o comando de Getúlio Vargas. Após, identifica-se novo ciclo de desconcentração com a promulgação da nova Constituição democrática. Todavia, com a ascensão do poder militar em 1964, instaura-se um novo período de concentração do poder político-financeiro, que se seguiu até meados da década de 1980, quando então se deu o início da abertura política e o novo processo de redemocratização, que culminou com a Constituição Federal de 1988, fortalecendo a participação dos Estados e dos Municípios e conferindo a eles relevante participação no financiamento e nos gastos públicos. Naquele momento, consolidava-se a nova descentralização fiscal.

Como demonstrado pelo professor Abraham (2018) acima, percebe-se que o Federalismo no Brasil foi marcado por diversos momentos de centralização no governo central, o que acaba por ser um fator importante para a determinação do modelo federal adotado no Brasil. O trabalho irá analisar o federalismo adotado na organização do Estado atual, presente na Constituição de 1988.

Após um período marcado por uma centralização de poder como foi a ditadura militar, a Assembleia Constituinte, no final da década de 1980, foi circunscrita por um desejo de descentralizar o poder político das mãos da União. Dentro de um contexto em que centralização era encarada como elemento componente do autoritarismo e que o pós-ditadura era enxergado como uma oportunidade de frear o agigantamento da União, a federação foi vista como forma de conferir uma descentralização e maior participação dos entes federativos.

Neste cenário, a federação passa a ser associada a democracia e ganhou um valor nas discussões dos deputados constituintes (LASSANCE, 2012).

Com a Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro ganhou peculiaridades e afastou-se do federalismo “clássico” norte-americano. Uma das diferenças do modelo brasileiro para o modelo norte-americano manifestou-se na estrutura básica do federalismo. No que tange a organização político-administrativa da federação brasileira, Pereira (2010), destacou a entrada dos Municípios no pacto federativo como uma forma de maior descentralização “[...] diversamente do que ocorre nos Estados Unidos da América e em outros países, onde a federação é formada apenas pela união dos Estados-membros, os Municípios constituem entes federativos.”

De acordo com história da formação do Estado Federal norte-americano e formação do Estado Federal brasileiro, pode-se perceber que a diferença se dar ainda no início de tudo. Enquanto nos EUA são marcados por uma formação por agregação de Estados que buscavam o bem-comum, por outro lado, o Brasil deu sua organização por uma desagregação com o intuito de rompimento de um governo central (LASSANCE, 2012).

No mais, avançando na análise desse modelo, será explorado o federalismo fiscal, que é associado a divisão do setor público financeiro entre os diferentes níveis de governo. Essa divisão gera um maior desempenho no setor público e prestação dos serviços públicos, por meio da articulação entre as competências, os recursos e instrumentos financeiros.

Ademais, como bem exposto pelo Abraham (2018) “aspectos de ordem política, bem como fatores históricos, modelos e problemas concretos desempenharam, na prática, papéis importantes na formatação dos modelos reais de inter-relações financeiras dos diferentes níveis de governo na maioria das federações”. Nessa breve observação, cabe destacar que a forma do federalismo fiscal se dar, também, pelo fruto histórico da formação da organização do Estado, como já mencionado.

1.1.2. Federalismo fiscal brasileiro – Federalismo de cooperação

Neste presente trabalho, será observado, especificamente, o federalismo fiscal brasileiro. A partir da Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 145 e 146, foi fixado a

distribuição das competências tributárias entre os entes federativos. No caso brasileiro, a autonomia e as competências dos entes federativos, fixados na Constituição, são uniformes no tratamento dos entes, independentes da esfera de governo. Entretanto, as desigualdades entre os entes são superadas por meio de um mecanismo substancialmente financeiro, em que se utiliza de transferências assimétricas de recursos de maneira a beneficiar os entes menos favorecidos com a arrecadação, isto é, distribuição de recursos para os entes que possuem uma menor autonomia financeira.

Quanto a repartição de competências, mencionadas acima, Abraham (2018), defendem que conforme as competências são estabelecidas de forma homogênea entre entes que possuem uma base econômica e demográfica distinta, sem levar em consideração critérios como, por exemplo, renda *per capita*, densidade populacional e desenvolvimento urbano, econômico e social, acaba por levar a uma desigualdade arrecadatória entre os entes federativos.

Diante dessas características do federalismo fiscal brasileiro, pode-se dizer que o mesmo se trata de um modelo cooperativo. No Brasil é possível ver o mecanismo de integração entre as três esferas de governo, onde há cooperação para um desempenho comum da oferta de serviço público. Por meio da Constituição de 1988, nos artigos 23 e 24, o federalismo cooperativo foi instituído no Brasil ao definir as competências comuns e concorrentes. Na realidade brasileira, o federalismo fiscal cooperativo dar-se-á na relação entre os entes federativos de modo que as três esferas de governo agem de maneira cooperativa, através das cooperações verticais.

A positivação do pacto federativo na Constituição Federal de 1988, empenhou-se em garantir o equilíbrio federativo e garantir uma autonomia financeira de todos os entes federativos. Desse modo, o objetivo da Constituição Federal de 1988 foi firmar uma verdadeira federação cooperativa, de forma que todos os entes pudessem contar com autonomia política-administrativa e autonomia financeira (JÚNIOR E MARINHO, 2017). Para tanto, a forma cooperativa se utiliza de mecanismos como repartição de competências e repartição de recursos.

1.2. Repartição de competências tributárias

A repartição de competências tributárias é uma atribuição conferida pela Constituição Federal aos entes federativos (União, Estados e Municípios), através dessa atribuição os entes estão autorizados a instituir determinados tributos em seus territórios, de acordo com o art. 145, da CRFB/88. A intenção da repartição é garantir a separação das aptidões de instituições de impostos, taxas e contribuições de cada ente federativo. Dentro dessas aptidões dos entes, cada um poderá criar seus respectivos tributos, legislar, fiscalizar e arrecadá-los, com o objetivo de arrecadação para o sustento da gestão e investimentos governamentais.

Dentro de um Estado que adota o Federalismo como modelo de organização, a repartição de competências tributárias é importante para conferir ao ente federal uma fonte independente de recursos, o que é vital para a autonomia financeira. Segundo Scaff (2011), o sistema tributário brasileiro prevê mecanismos de arrecadação, onde é dividido em competências privativas e competências comuns. A primeira atribui a cada ente a exclusividade de arrecadação, o que ocorre com os impostos atribuídos a União (artigos 153 e 154, CRFB/88), Estados (art. 155, CRFB/88) e Municípios (art. 156, CRFB/88). Enquanto a segunda, competência comum, são conferidos a todos os entes para instituir e cobrar taxas e contribuições de melhorias (art. 145, CRFB/88). A partilha de competências tributárias, no entanto, é um sistema de grande complexidade, posto que deve assegurar que cada ente federado arrecada “tributos cujas características favoreçam que seja cobrado de forma eficiente”, dessa forma, não permitindo questões que gere guerra fiscal e desarmonia entre eles (BRAGA, 2010).

A repartição de competência tributária é um mecanismo importante ao federalismo, visto que assegura aos entes uma forma independente de recurso, entretanto, não significa assegurar a sustentação dos recursos próprios dos entes. Como bem exemplificado por José Maurício Conti:

[...] não assegura a suficiência dos recursos, outro pilar no qual sustenta a autonomia financeira.

Isso porque a partilha de competências tributárias é essencialmente vinculada a critérios de eficiência alocativa, em que se atribui a competência para tributar ao ente da Federação capaz de fazê-lo com maior eficiência.

Não se leva em consideração, por conseguinte, a quantidade de recursos gerados pelo respectivo exercício da competência tributária, até porque isso nem seria possível, uma vez que um mesmo tributo apresenta variações no montante arrecadado conforme o ente que o arrecada.

Em outros termos, segundo a explicação de Braga (2010), a repartição de competências tributárias não leva em consideração a eficiência de arrecadar de cada ente e não leva em

consideração os “sem-número de fatores que afetam economicamente os elementos que integram o referido imposto”, assim, a quantidade de recursos arrecadados com determinado tributo varia entre os entes.

Seguindo essa linha de raciocínio, portanto, a repartição de competências tributárias não satisfaz a exigência de autonomia financeira dos entes federados, um dos pressupostos para a autonomia política, como supracitado no trabalho, que é característica para materializar o federalismo.

Ademais, para qualificar o federalismo fiscal brasileiro como um federalismo cooperativo, a repartição de competências tributárias não basta. O federalismo cooperativo é decorrência da criação de um sistema de soluções típicas para problemas federativos, por meio de arranjos institucionais. Dessa forma, para garantir a autonomia financeira e, conseqüentemente, a autonomia política-administrativa, criou-se o mecanismo de partilhas de recursos e transferências intergovernamentais.

1.3. Repartição de receitas – transferências intergovernamentais

A repartição de receitas refere-se à distribuição do produto de arrecadação tributária. Os entes federativos, neste cenário, não possuem o poder de tributar, mas são apenas meros beneficiários da arrecadação. Em outras palavras, a repartição de receitas tributárias trata-se da divisão do produto arrecado por determinado tributo, cujo produto será dividido entre as pessoas políticas contempladas pela legislação constitucional.

O Brasil é uma federação que utiliza intensamente a repartição de receitas, através das transferências intergovernamentais, sendo um dos itens fundamentais de receita para grande maioria dos entes federativos (Estados e Municípios). Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que possui um alto apelo descentralizador, em virtude de uma pós-ditadura marcado por um período de centralização fiscal e administrativa, acabou por abrir um espaço para a caracterização do nosso federalismo marcado pela utilização das transferências.

Devido à grande intensidade de uso das transferências intergovernamentais no Brasil, este recurso acabou tornando-se elemento central no sistema de relação federalista e item fundamental de receita para os governos subnacionais. A realidade da desigualdade de renda

entre as unidades federativas exige mecanismos de transferências intergovernamentais de recursos para que Estados e Municípios, com distintas bases tributárias, possam desempenhar esforços iguais no custeio de serviços públicos (RODRIGUES AFONSO, 2013).

Desta forma, os mecanismos de transferências intergovernamentais têm a função de gerar verba proporcional as necessidades dos entes, que não possuem a capacidade de gerar recursos fiscais, e, assim, não aplicando alíquotas mais elevadas para custear os serviços públicos no mesmo padrão daqueles entes que possuem uma capacidade fiscal maior. O Brasil é um país que possui uma grande heterogeneidade regional e uma extensão territorial, o que acaba por promover um desafio ao federalismo fiscal em enfrentar essa amplitude das disparidades regionais.

Dentro do estudo sobre as transferências intergovernamentais existe a classificação quanto à condicionalidade Mendes (2008), que se trata da vinculação dos recursos transferidos. Quando incondicionadas, os recursos transferidos não estarão vinculados a gastos específicos, quanto os condicionados os recursos transferidos estão vinculados a gastos pré-determinados por quem transfere.

As transferências quanto à condicionalidade são classificadas da seguinte forma: (i) Transferência Incondicional Redistributiva: versa sobre a redistribuição de recursos para combater a desigualdade regional por meio da diminuição do hiato fiscal. Leva em consideração critérios como população e renda per capita, exemplo: Fundos de Participações (FPE e FPM); (ii) Transferências Incondicionadas Devolutivas: visa a torna o sistema de arrecadação mais eficiente, uma vez que centraliza a arrecadação no governo central e posteriormente devolve ao governo subnacional em que o tributo foi arrecadado, exemplo: ICMS dos Municípios; (iii) Transferências Condicionadas Voluntárias: decorrentes de políticas discricionárias do governo federal, exemplos: convênios e acordos; (iv) Transferências Condicionadas Obrigatórias: todas as regras sobre as transferências para governos subnacionais são pré-determinadas pela Constituição, essa classificação de transferência tem a finalidade de incentivar as ofertas de serviços públicos; (v) Transferência ao Setor Privado Produtivo: repasse de recursos para agências de fomento ou Instituições bancárias, em que visam promover a redistribuição regional de renda, exemplo: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e (vi) Transferência Diretas a

Indivíduos: são distribuídos diretamente aos indivíduos sem a interferência do governo subnacional, possuem o objetivo de redistribuição regional e pessoal de renda, exemplo: bolsa família.

Por outro lado, o Professor José Maurício Conti, em seu estudo utilizou de uma simples classificação para identificar as categorias de transferências intergovernamentais. Especificamente para discussão do presente trabalho, será utilizado da classificação que julga a vinculação dos recursos à determinada finalidade. Diante disso, a transferência poderá ser mencionada como (i) não vinculadas (ou incondicionadas), quando o recurso não é utilizado para determinada finalidade, podendo o mesmo ser aplicado livremente pelo ente que o recebe, como, por exemplo, os Fundos de Participação; e (ii) vinculadas (ou condicionadas), quando o recurso tem vínculo a certo fim, isto é, quando se exige aplicação a finalidade previamente estabelecida, por exemplo, os recursos destinados à Educação e Saúde.

Dentro da classificação das transferências quanto à condicionalidade Rodrigues Afonso (2013) e da classificação de Conti (2001), o presente trabalho irá verificar a Transferência Incondicional Redistributiva, especificamente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

2. MECANISMO DE CORREÇÃO DO DESEQUILÍBRIO FISCAL

2.1. Fundo de participação dos municípios (FPM)

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previsto no art. 159, inciso I, da Constituição Federal de 1988, tem por objetivo na sua essência a redistribuição de recursos nos entes que integram historicamente com menor autonomia financeira. Essa distribuição feita pelo FPM leva em conta critérios como, por exemplo, a população e a renda *per capita*. Essa transferência intergovernamental foi denominada pelo Professor Conti como “sistema de cooperação vertical”¹, isto é, em que a transferência ocorre da União para os entes federados locais (Municípios).

Essa transferência intergovenamental classificada como incondicionada, para muitos juristas brasileiros estudiosos do direito financeiro, o FPM tem importância na medida que os Municípios, principalmente os considerados de “pequeno porte”, mesmo com suas competências tributárias, não possuem uma arrecadação suficiente para manter suas despesas corretas, o que leva a recorrer a um aporte financeiro extra que pode ser utilizado livremente.

O FPM é uma transferência redistributiva paga pela União e que possui características como incondicional, sem contrapartida e obrigatória (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008). Isto é, incondicional visto que o recurso transferido não é condicionado a nenhum gasto pré-determinado; sem contrapartida, uma vez não há necessidade de contraprestação sobre os gastos do recurso transferido; e obrigatória posto que a obrigação é prevista constitucionalmente.

2.1.2. Critérios para distribuição do FPM

O primeiro critério de repartição do FPM, presente no CTN (Código Tributário Nacional), em 1966, era, exclusivamente, o critério de valor da faixa populacional do

¹ CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. Editora Juarez de Oliveira, 2001.

município. Nesse caso, o valor da cota de distribuição variava de acordo com o aumento ou diminuição da população.²

As porcentagens individuais de distribuição para cada município, atualmente, são calculadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por ele publicado no Diário Oficial da União (DOU) até o último dia útil de cada exercício, conforme consta no art. 92 do CTN. No mais, o critério de cálculo é dividido em três: (i) critério para o cálculo dos coeficientes das capitais (10% do valor total do FPM); (ii) critério para o cálculo dos coeficientes da reserva (3,6% do valor total do FPM); e (iii) critérios para o cálculo dos coeficientes do interior (86,4% do valor total do FPM). No entanto, mesmo que seja dividido em três sub critérios, todos utilizam dos mesmos coeficientes: população e renda *per capita* (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008).

Ainda dentro do estudo de Mendes, Miranda e Cosio (2008), é analisado como é feita a distribuição de recursos no Fundo de Participação dos Municípios. A distribuição é feita com o cálculo do coeficiente entre a participação populacional, isto é, a quantidade de habitantes de cada município e a renda per capita de cada município. Entretanto, os juristas defendem que a distribuição de recursos do FPM deveria seguir o cálculo do hiato fiscal, que é definido como o coeficiente entre a capacidade fiscal, isto é, a capacidade de arrecadação do ente federativo e a necessidade fiscal, ou seja, a demanda econômica viável por bens e serviços públicos.

De acordo com Mendes, Miranda e Cosio (2008), o FPM é tratado como uma das transferências incondicionadas para reduzir a desigualdade entre os municípios brasileiros. Porém, o cálculo para redistribuição do FPM não é justo com a realidade dos municípios. Diante dessa situação, o FPM acaba por não alcançar o seu real objetivo, diminuir a desigualdade regional.

2.1.2. Pontos positivos e negativos do FPM

Mendes, Miranda e Cosio (2008), trouxeram uma discussão sobre os pontos positivos e negativos do FPM. Começando pelos pontos positivos, os juristas defendem que o Fundo de

² Informação extraída do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional. O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. 2018

Participação dos Municípios trouxe uma maior autonomia subnacional para o ente subnacional, posto que a alocação de recursos para os entes não é condicionada a nenhum gasto específico, o que acaba gerando uma autonomia aos entes em administrar os recursos de acordo com as necessidades locais.

Outro ponto positivo é a independência de fatores políticos. O que os juristas alegam é que o cálculo para a distribuição dos recursos já é pré-determinado, em legislação, que leva em consideração o coeficiente entre o número de habitantes e renda *per capita* dos entes, o que acaba não permitindo barganha política para alterar o valor de repasse, visto que são valores calculados pelo TCU, com informações coletadas do IBGE, logo, não há possibilidade de barganha para obter vantagem no repasse dos recursos.³

Em contrapartida, a predeterminação dos valores repassados, conforme visto na Constituição Federal de 1988, demonstrado acima, retira a flexibilidade para absorção de choques. O que Mendes, Mirando e Cosio (2008) quiseram dizer com isso é que em momentos de crise fiscal o governo federal não conseguirá reduzir o montante dos recursos transferidos aos Municípios para suprir suas contas, visto que é predeterminado os valores de repasse na Constituição.⁴

Ademais, o principal ponto negativo do Fundo de Participação dos Municípios é quanto aos critérios de redistribuição regional de recursos fiscais. Dado que os critérios utilizados pelo FPM é o número de habitantes e renda per capita (BRASIL, 2018), este critério acaba privilegiando os municípios menos populosos. Além disso, quase não há relação de entre número populacional com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o que acaba favorecendo alguns municípios que possuem o número populacional baixo, mas com o IDH elevado (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008).

³ Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional. O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. 2018

⁴ A partir do dia 27 de outubro de 2021, com a Emenda Constitucional nº 112, houve alteração na porcentagem de repasse da União para os Fundos de Participação (FPE e FPM). Atualmente, 50% (cinquenta por cento) da arrecadação dos impostos de renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados são repassados para os Fundos de Participações (FPE e FPM). Dentre desses 50% (cinquenta por cento), de acordo com as alíneas (b), (d), (e) e (f), são distribuídas da seguinte forma: (i) 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) ao FPM; (ii) 1% (um por cento) entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (iii) 1% (um por cento) entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; e (iv) 1% (um por cento) entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano. O acréscimo foi feito com o 1% (um por cento) entregue no mês de setembro de cada ano. (informação retida do CRFB/88)

A partir desse ponto, argumenta-se que os municípios de mesma região podem apresentar disparidade de nível de desenvolvimento e capacidade fiscal, o que acaba levando a uma redistribuição de recursos fiscais injustos, uma vez que, por exemplo, municípios pobres situados em região de renda mais alta não recebem recursos suficientes para as suas necessidades.⁵ A recomendação para este caso é que o FPM deva deixar o critério de transferência, que leva em consideração o número populacional e renda *per capita*, e, assim, passar a utilizar o hiato fiscal como critério de transferência de recurso, ou seja, levar em consideração a capacidade fiscal e a demanda por bens e serviços públicos de cada ente municipal.

o FPM não cumpre sua função de reduzir o hiato fiscal: por um lado, beneficia municípios onde o padrão de serviços públicos demandado tende a ser mais simples e barato; por outro, não destina recursos justamente os municípios onde são mais necessários investimentos públicos de alto custo.⁶

Outro ponto negativo apresentado é que o FPM não possui bom desempenho nos quesitos gestão eficiente e responsabilidade fiscal. Na medida que os critérios de redistribuição favorecem municípios de pequeno porte, muitos municípios utilizam de estratégia como a subdivisão em vários outros municípios na tentativa de elevar suas rendas *per capita* (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008). Atualmente, conforme os dados do IBGE coletados no ano de 2021, o Brasil possui 5.568 (cinco mil, quinhentos e sessenta e oito) municípios, o que demonstra um grande crescimento pós Constituição Federal de 1988, uma vez que em 1982 o Brasil possuía 3.941 (três mil, novecentos e quarenta e um) municípios⁷. Mesmo com a tentativa de frear este boom de municípios com a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, ainda assim, acabou gerando um grande número de municípios com menos de 10 mil habitantes. Este boom emancipatório de municípios teve por finalidade receber altas transferências *per capita* para os governos locais.

motivação *rent seeking* que governa a criação de municípios: não se está interessado na prestação de serviços públicos ou em eficiência administrativa; trata-se de garantir verbas, em disputa com outros municípios. Torna-se secundária a viabilidade econômica e o interesse público da criação do novo município.

⁵ O cálculo da renda *per capita* é feito de acordo com a renda do estado-membro que o município é localizado. Portanto, municípios com disparidade diferente situados em estado com alta renda terá um cálculo de coeficiente que não condiz com sua realidade financeira. (Cartilha FPM)

⁶ MENDES, M. J. M., ROGÉRIO BOUERI; COSIO, FERNANDO BLANCO. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma p. 111, 2008.

⁷ Dados do IBGE, censo 2020.

A busca pela criação de municípios pequenos também gera perda de escala na produção de bens públicos, elevação dos custos fixos (cada município tem sua prefeitura, sua câmara de vereadores, sua estrutura administrativa, etc.) e duplicação ou multiplicação das redes de prestação de serviços, uma vez que, por motivos político eleitorais, cada prefeito quer inaugurar o seu hospital, a sua escola secundária, etc. Assim, há uma tendência à criação de serviços para os quais não haverá demanda suficiente.⁷

O problema desse aumento de número de municípios com menos de 10 mil habitante reside no fato desses municípios não possuírem uma capacidade tributária própria. Portanto, não gozando de sua autonomia financeira, o que acaba levando uma dependência direta de repasses da União para o sustento de suas necessidades de bens e serviços públicos. Conseqüentemente, mesmo com um aumento da porcentagem repassada ao FPM no último ano⁸, ainda não houve uma diminuição no hiato fiscal existente entre os Municípios brasileiros.

2.2. Hiato fiscal e a equalização fiscal

Como visto anteriormente, as transferências intergovernamentais de recursos têm como objetivo promover a diminuição da desigualdade regional e, conseqüentemente, a equidade dos serviços públicos ofertados. Todavia, também como já mencionada, o problema em tentar favorecer esse benefício aos entes é definir quanto cada governo local irá receber de recursos. Batista (2015) aponta dois aspectos que devem ser levados em consideração para o alcance da equalização fiscal: (i) a capacidade fiscal de cada ente; e (ii) necessidade fiscal de cada ente.

Baião (2017), definiu capacidade fiscal como o quanto que o governo subnacional consegue arrecadar para determinado nível de esforço fiscal, através da base tributária de sua localidade e a renda de sua população. Por outro lado, o autor definiu necessidade fiscal como a diferença entre a qualidade dos serviços públicos necessários entre os entes, ou seja, cada ente terá uma necessidade diferente devido as suas peculiaridades como características da população ou da região.

Assim como defendido por Mendes (2008), Baião (2017) também defende que o ideal para sistema de repartição de recursos para os Municípios, principalmente o FPM, deveria distribuir os recursos de forma inversamente proporcional à capacidade fiscal, e de forma

⁸ Aumento dado com a Emenda Constitucional nº 112, promulgado dia 22 de outubro de 2021.

proporcional às necessidades fiscais. Por fim, os mecanismos de transferências que tem por objetivo diminuir a desigualdades não podem se preocupar apenas com a capacidade de arrecadação dos governos subnacionais, mas devem levar em consideração, também, as demandas econômicas existente para promover os serviços públicos necessários (MENDES, 2008).

3. OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DO BRASIL

3.1. Redemocratização através da descentralização

O municipalismo não é uma questão nova para o Brasil. Atualmente, o Brasil possui 5.568 (cinco mil, quinhentos e sessenta e oito) municípios com enormes diferenças de população e áreas. Em contraposição a realidade anterior a Constituição Federal de 1988, em que possuía 3.941 (três mil, novecentos e quarenta e um) municípios, demonstrando, dessa forma, um elevado crescimento de números de municípios a partir da promulgação da Carta Magna.

Após duas décadas na história brasileira marcada por um sistema extremamente centralizador, que foi a Ditadura, a Constituição Federal veio como um marco para a redemocratização do país associada à ideia de descentralização política e fiscal. Klering (2012), defender a redemocratização por meio da descentralização é sustentado com o argumento de que a descentralização é uma forma de aproximar o governo da população local e, conseqüentemente, eleva a participação da sociedade nas decisões e aumento do poder local.

O entendimento de que a descentralização é um meio de maior democratização possui o argumento de que esse movimento gera maior eficiência, eficácia e equidade das políticas públicas (KLERING, 2012). Posto isto, esta opinião levou a um grande volume de emancipação de municípios durante a década de 1980 e 1990, quando milhares de novos municípios foram criados.

Tomio (2002), entretanto, argumenta que a maioria dos municípios criados após a Constituição Federal de 1988 são municípios que não possui a capacidade de sustento próprio, o que leva, portanto, a uma dependência direta das transferências federais para o seu funcionamento. As receitas tributárias próprias desses municípios não são suficientes para o sustento de suas necessidades de bens e serviços públicos, uma vez que suas atividades econômicas são principiantes e sem fonte geradora de impostos. Além disso, o autor argumentou que os municípios emancipados pós Constituição de 1988 possuíam menos de 5 mil habitantes, o que dispunham de menor capacidade fiscal para a sua manutenção. Logo,

segundo o autor, a emancipação de um município, depende diretamente de repasse de recursos, tronou-se “grande negócio para as pequenas localidades do interior”.

De acordo com Domingues (2007), a tentativa de democratização por meio da descentralização só levou a um movimento mais centralizador devido a progressiva concentração de poder federal através da concentração de receitas.

Mas o que se viu após a promulgação da Constituição Cidadã foi uma intensa movimentação federal no sentido do reforço do seu poder financeiro, mercê do vilipêndio ao sistema tributário e orçamentário vigente. E este é o grande dilema financeiro-tributário que se enfrenta no País: o jeito brasileiro de descentralizar é na verdade uma forma de reforço à progressiva concentração de poder federal pela re-federalização, na prática das tarefas locais, através do seu financiamento com recursos federais.

Segundo o autor Domingues (2007), para a melhoria de uma situação como esta apresentada deve-se propor um novo federalismo fiscal, onde acabe com a concentração de receita tributárias nas mãos da União Federal e que chegue a um modelo de federalismo fiscal que garanta recursos próprio aos entes federados.

A grande movimentação de criação de novos municípios com o intuito de gerar recursos para determinada localidade, converteu-se em um problema para o sistema federativo brasileiro. Os novos municípios, que não possuem capacidade de arrecadação e, logo, dependem diretamente dos recursos provenientes da repartição de receitas, não tem um dos pilares da manutenção de um Estado Federal, a autonomia financeira dos seus entes federados. Diante disso, o Brasil viu-se em uma organização de Estado que possui diversos municípios que não possuem sustento próprio.

3.2. Os Municípios dependentes

Diante da heterogeneidade econômica e social dos municípios brasileiros, duas informações básicas devem ser analisadas nesses entes federados, a necessidade e a capacidade fiscal de cada ente. As transferências intergovernamentais representam a maior fonte de recursos dos municípios. Mesmo com o número elevado de recursos repassados, ainda assim, há pouco conhecimento sobre os reais efeitos da repartição de recursos para a redução de hiato fiscal (SOUZA, 2017).

Partindo da análise das desigualdades existentes entre os governos subnacionais, percebe-se um federalismo assimétrico presente no Brasil. Com a descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988, a promoção de responsabilidade à escala municipal não acompanhou devidamente uma coordenação entre responsabilidade administrativa e capacidade financeira. Em vista disso, a descentralização provocou transtornos no fornecimento de serviços públicos e levou, portanto, a dependência dos pequenos municípios às transferências intergovernamentais para complementar suas receitas próprias.

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.⁹

Diante do exposto por Carvalho (2020), a proliferação dos municípios, sem que os mesmos tivessem uma autonomia econômica para viabilizar suas atribuições constitucionais, demonstra que os mesmos não são entes verdadeiramente autônomos. A respeito da diminuição desses entes subnacionais, a PEC 188/19 trouxe a discussão à tona, e, de acordo com a PEC, a intenção é fazer uma reforma no sistema federal por meio da extinção de municípios que não tenham viabilidade econômica para sua sustentação (CARVALHO, 2020).

3.3 diminuições do número de Municípios e a PEC 188/19

No dia 05 de novembro de 2019, o Governo Federal divulgou a entrega de Propostas de Emenda à Constituição. Dentre as propostas, será analisada a PEC nº 188/19, que visa a repactuação do sistema federativo de distribuição de receitas públicas. A PEC 188/19 tem por objetivo resolver os déficits de balanço financeiro municipais, entretanto, este objetivo será às custas da extinção de cidades com menos de 5 mil habitantes e com receita própria inferior a 10% da receita total própria (NUNES, 2021).

⁹ DOMINGUES, J. M. Federalismo Fiscal Brasileiro. *Revista do curso de mestrado em direito da UFC*, v. 26, 2007.

A PEC 188/19 possui a iniciativa de promover diversas modificações de dispositivos ao longo da Constituição Federal. Dentre as modificações que a PEC poderá trazer, assuntos com múltiplos impactos para a administração pública, aspectos orçamentários e de gestão fiscal, além disso, mudanças no financiamento de políticas públicas de educação e saúde. O presente trabalho, entretanto, irá focar nas mudanças quanto a modificações no pacto federativo.

A Proposta de Emenda à Constituição trouxe, de forma pioneira na legislação, o debate acerca do combate a criação de municípios com um fim em si mesmo, isto é, entes federais que não possuem uma viabilidade municipal. O estudo acerca da viabilidade municipal, citado na PEC, tem o objetivo de modificar a situação do federalismo brasileiro, onde mais de 1.200 municípios, que possuem menos de 5 mil habitantes, não possuem capacidade de arrecadação de receita própria para o sustento de sua estrutura política e administrativa.

Para a mudança da realidade federalista do Brasil, a PEC apresentou duas medidas complementares. A primeira trata-se da estipulação de requisitos para avaliar a viabilidade municipal para a criação e desmembramento de municípios. Estes requisitos serão fixados por meio da criação e Lei Complementar Federal, conforme o §5º que será acrescentado no art. 18 da CF/88, com o seguinte texto “§ 5º A lei complementar de que trata o § 4º também estabelecerá os critérios de viabilidade financeira que deverão ser observados para criação e o desmembramento de Municípios.”

Além disso, a segunda medida complementar será o acréscimo do art. 115 no texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que versa sobre a incorporação, por municípios limítrofes, de municípios com menos de 5 mil habitantes, que demonstrarem até dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira, isto é, que possuem uma arrecadação fiscal de impostos municipais menor que 10% do total de sua receita própria. Conforme o texto apresentado:

Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.
§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.
§ 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.
§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.
§ 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município

incorporador.

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

§ 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020.¹⁰

Por outro lado, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresentou um estudo sobre a consequência da extinção de pequenos municípios conforme as previsões da PEC 188/19 (CNM, 2019). A consequência citada é o argumento de que a extinção irá gerar impacto na distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

De acordo com o estudo, a CNM alega que os Municípios incorporados e os incorporadores terão uma perda de arrecadação, uma vez que a partilha do FPM se dá com base no coeficiente por faixa populacional. O repasse via FPM tem como um dos critérios o inverso da população, ou seja, quanto menor a parcela populacional, maior o repasse de recursos. Tal situação poderá se tornar problemática, pois poderá afetar a oferta de serviços público, posto que a arrecadação será menor.

O mecanismo de partilha, segundo a exemplificação da CNM, ficará da seguinte forma. Municípios com até 10.188 habitantes possuem um coeficiente de 0,6 no cálculo para a transferência intergovernamental do FPM. Os Municípios com faixa populacional entre 10.188 habitantes até 13.584 habitantes possuem um índice de coeficiente de 0,8. No entanto, se dois municípios com menos de 5mil habitantes se unificarem, de acordo com a previsão da PEC 188/19, eles terão os seus coeficientes reduzidos pela metade, pois cada um possuem um coeficiente de 0,6, mas após a unificação, permanecerão com o mesmo coeficiente de 0,6.

Em alguns casos, segundo as simulações que realizamos com base nas regras da PEC, a perda de arrecadação dos Municípios fundidos poderá chegar a 50% do que recebem hoje de FPM separadamente. Este é o exemplo dos Municípios de Goiás Uirapuru, Nova América e Guarinos, que serão absorvidos pelo Município de Crixás. Hoje, esses quatro Municípios arrecadam R\$ 38 milhões de FPM e, se fundidos, passariam a receber apenas R\$ 17 milhões.¹¹

A CNM no seu estudo defende que a proposta de extinção dos pequenos municípios não é viável, visto que se trata de uma situação que trará enormes desafios para os municípios incorporadores, que hoje já possuem dificuldades na sua manutenção das demandas

¹⁰ Texto Legislativo retirado do site do Senado Federal

¹¹ Idem.

populacionais, poderá sofrer sérios desafios no aumento populacional não vinculado ao aumento da arrecadação.

Diversos estudos jurídicos sobre o sistema federal fiscal do Brasil, principalmente quando se trata do ente federativo município, leva a uma discussão acerca da manutenção ou extinção de pequenos municípios como uma das soluções da crise fiscal. O trabalho passará a analisar os argumentos pró-consolidação dos municípios e argumentos contrários à consolidação dos municípios.

3.4. Pró-consolidação e contrário à consolidação dos pequenos municípios

A PEC 188/19, conhecida como a PEC do Pacto Federativo, gerou muitas discussões a respeito da manutenção dos pequenos municípios ou da extinção desses entes através da incorporação deste por municípios com o desempenho fiscal maior.

Nunes (2021) argumenta, na posição contrárias à consolidação da PEC 188/19, que a PEC do Pacto Federativa ferirá diretamente o próprio pacto federativo, tornando-se, portanto, uma PEC inconstitucional e contrária aos ideais do constituinte originário. A Constituição Federal de 1988 trouxe conquista aos municípios brasileiros quando estipulou isonomia dos municípios frente aos demais entes federados. No mais, tal decisão foi petrificada na letra constitucional, posto que no art. 60, §4º, positiva que o pacto federativo, na tentativa de abolir, não poderá ser matéria de deliberação de emenda.

Dentro deste ponto de vista (NUNES, 2021), acredita que reestruturar o sistema federativo, por meio da diminuição dos municípios com a extinção dos pequenos entes, irá mexer diretamente com um dos pilares da forma de Estado Federal, a autonomia. O autor defende que para manter o pacto federativo deve-se manter a autonomia dos entes, uma vez que é característica inerente de um Estado Federal.

Além disso, a CNM (2019) a PEC 188/19 irá provocar um impacto negativo, ao constranger ainda mais a limitada autonomia política-administrativa dos municípios e eliminar a participação política imediata dos cidadãos, visto que a maior divisão dos entes federados gerava maior acesso dos cidadãos às decisões políticas e aos bens e serviços

públicos. Tornando-se, assim, conforme a vontade do constituinte de 1988, a descentralização um meio de alcançar a redemocratização do país.

Por outro lado, a forma federativa promulgada na Constituição de 1988, na verdade gerou muitos entes que não possuem uma real autonomia financeira e são, na verdade, dependentes das transferências feitas por outros entes membros da federação, que é o caso da transferência federal aos municípios por meio do FPM (PAULO ROSENBLATT, 2018).

Relembrando que as características inerentes a forma federativa de Estado, de acordo com a Constituição, cada ente federado precisa possuir os seguintes aspectos (i) auto-organização; (ii) autogoverno; (iii) auto legislação; e (iv) autoadministração; (MEIRELLES, 2003). De acordo com Scaff (2011), entretanto, para se ter poderes como, por exemplo, autonomia política e autonomia administrativa, é necessário a existência da autonomia financeira. No mais, vale ressaltar que a autonomia é a característica mais importante de um ente federal, cabendo ao Estado Federal a característica da Soberania.

O FPM, mecanismo de transferência intergovenamental, possui o objetivo de redistribuição de recursos na tentativa de diminuir a desigualdade regional e aumentar a capacidade de sustentação dos municípios nos quais não possui uma autonomia financeira. A realidade, no entanto, é que os entes que não possuem uma autonomia financeira não são verdadeiros entes autônomos, uma vez que seu poder de autoadministração e auto legislação depende diretamente de recursos próprios para a manutenção da máquina pública. Um município, que depende indiretamente da União para a sua existência, é um ente com “falsa autonomia” (PAULO ROSENBLATT, 2018).

Do ponto de vista contrário à consolidação da PEC do Pacto Federativo, o estudo do CNM (2019), já mencionado no presente trabalho, versa sobre o impacto da PEC sobre a distribuição de recursos pelo FPM. No item 3.3, demonstra como seria o cálculo do coeficiente de distribuição do FPM no caso de unificação de dois municípios com menos de 5 mil habitantes (com menos de 10% de receita própria), que a partir da análise do CNM através da simulação feita pelos pesquisadores, mostra que a redistribuição pelo FPM a esses municípios cairá pela metade. Dessa forma, gerará consequências negativas no fornecimento de bens e serviços públicos.

Ademais, a dependência dos pequenos municípios à redistribuição de recursos por meio do FPM está diretamente ligada ao modelo de repartição de competências tributárias estabelecida na Constituição Federal de 1988. De acordo com o texto constitucional, a repartição de competências tributárias reserva aos municípios o direito de tributar apenas imóveis urbanos e serviços (IPTU, ISS e ITBI). Contudo, a maioria dos pequenos municípios estão diretamente ligados ao meio rural e ao agronegócio, assim, não obtendo uma boa capacidade de arrecadar impostos (CNM, 2019).

Em contrapartida, a oposição deste pensamento, alega que o FPM acaba por apenas beneficiar os pequenos municípios que, nem sempre, são os que realmente necessitam da repartição de recurso. Este argumento se utiliza da opinião de que o coeficiente calculado para redistribuição dos recursos pelo FPM não transpassa a realidade brasileira, dado que se utiliza apenas de (i) faixa populacional; e (ii) renda per capita; Mendes (2008). De acordo com o autor, a redistribuição de recursos, que visa a diminuição da desigualdade regional, deveria levar em consideração como cálculo do coeficiente de redistribuição o hiato fiscal.

O hiato fiscal, já mencionado no trabalho, refere-se a diferença entre o conjunto de custos de bens e serviços públicos necessários de um determinado ente e sua capacidade de arrecadação tributária, isto é, a capacidade de financiamento de suas necessidades públicas com receitas próprias. Deste modo, pequenos municípios, que possuem uma baixa capacidade arrecadatória, não necessariamente possui uma alta demanda de serviços públicos, o que acaba detendo um baixo valor de hiato fiscal. Em compensação, um município maior com alto poder de arrecadação poderá requerer um alto desempenho no oferecimento de serviços públicos, e, mesmo obtendo uma capacidade fiscal elevada, não é o crucial para sua sustentação, logo, o seu hiato fiscal é maior.

Em razão disso, autores como, por exemplo, Mendes (2008), afirmam que calcular a redistribuição de recursos com a intenção de diminuição da desigualdade regional não levando em consideração o hiato fiscal, não são justos com o seu objetivo. Logo, o argumento de que a redistribuição, por meio da FPM, será afetada com a diminuição dos municípios pequenos com a PEC 188/19 cai por terra quando se percebe que o problema se situa no cálculo desempenhado pelo mecanismo de transferência (FPM).

CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscou-se abordar o instituto do Fundo de Participação dos Municípios, como mecanismo de repartição de recursos entre os municípios, e, a PEC 188/19, enquanto produtora de deliberações sobre a viabilidade da manutenção ou extinção dos pequenos municípios.

No primeiro capítulo, Federalismo fiscal no Brasil – federalismo de cooperação, realizou-se uma breve apresentação do conceito e da sua formação no Estado brasileiro, a partir disto, mostrou uma perspectiva de como esta formação influenciou na atual dinâmica do sistema federal no Brasil. Além disso, foram apresentadas características históricas como a atuação de um governo centralizador, que foi a Ditadura Militar, motivou um extremo movimento de descentralização na intenção de promover maior democracia, através da criação dos municípios, visto que as populações locais teriam maior acesso as decisões políticas e aos bens e serviços públicos. No mais, foi observada características específicas do Estado Federal como a repartição de competências e repartição de recursos como mecanismos de tentar gerar autonomia aos entes subnacionais.

No segundo capítulo, Mecanismo de correção do desequilíbrio fiscal, pretendeu-se demonstrar a influência que o Fundo de Participação dos Municípios trouxe para a autonomia financeira dos pequenos municípios. Ademais, analisou-se o critério de cálculo dos coeficientes de redistribuição dos recursos repassados pelo FPM, e, dentro desta análise percebeu-se que as condições (i) faixa populacional; e (ii) renda *per capita*; não são justas para o cálculo e não distribui os recursos para os municípios que realmente necessitam. Esta necessidade do ente é observada a partir do conceito de hiato fiscal, que expressa que o cálculo do coeficiente deverá ser feito (i) inversamente proporcional a capacidade de arrecada dos entes; e (ii) proporcional a necessidade de fornecimento de bens e serviços públicos.

No terceiro capítulo, os pequenos municípios do Brasil, a partir do exame da proliferação exagerada das emancipações de municípios no federalismo brasileiro e do exame da repartição de recursos, o terceiro capítulo trouxe a perspectiva da viabilidade da manutenção dos pequenos municípios. No mais, trouxe à tona a discussão sobre a PEC do Pacto Federativo (PEC 188/19) e sua proposta para a extinção dos pequenos entes

subnacionais e sei baixo recurso próprio. Esta observação demonstrou argumentos pró-consolidação da PEC e argumentos contra a consolidação da PEC.

Em suma, as duas ideais básica, a busca pela democracia através da descentralização e a manutenção dos municípios por meio de mecanismo de repasse de recursos federais, mostrou-se na presente revisão de literatura que não são o suficiente para a permanência de pequenos municípios que não possuem o pilar de um Estado Federal, a autonomia. Ademais, a extinção dos municípios, como proposto pela PEC 188/19, irá trazer grande dificuldade para a sustentação dos bens e serviços públicos para a população local. Assim, conclui-se que o problema do federalismo brasileiro com o grande número de municípios sem autonomia financeira não poderá ser solucionado com soluções simplistas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, J. R. C. M. O federalismo fiscal no Brasil e na União Européia. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, 2018.
- BRAGA, F. F. S. J. M. C. C. E. F. **FEDERALISMO FISCAL: QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS**. Editora Conceito Editorial, 2010.
- BRANCO, G. F. M. I. M. C. P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 16. Saraiva JUR, 2021. 1744.
- CARVALHO, V. D. B. D. OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO. **Revista de teorias da democracia e direitos políticos**, v. 6, n. 1, 2020.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Análise das consequências da nova distribuição do FPM**, 2019.
- CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. Editora Juarez de Oliveira, 2001.
- DOMINGUES, J. M. Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista do curso de mestrado em direito da UFC**, v. 26, 2007.
- HORVATH, E. A questão do “incentivo com o chapéu alheio” entre União e Estados. In: (Ed.). **Federalismo (s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019. p.p578-579.
- LASSANCE, P. D. T. F. L. C. C. M. A. **Federalismo à Brasileira questões para discussão**. Brasília: 2012.
- MENDES, M. J. M., ROGÉRIO BOUERI; COSIO, FERNANDO BLANCO. Transferências intergovernamentais no Brasil : diagnóstico e proposta de reforma p. 111, 2008. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/94747> >.
- PAULO ROSENBLATT, C. D. S. L. A crise do federalismo brasileiro e as consequências para os municípios dos incentivos fiscais em tributos partilhados: a (im)possibilidade de uma solução judicial. **RDC**, v. 10, n. 4, 2018.
- RODRIGUES AFONSO, J. R. M. S., JULIA; CASTRO, KLEBER PACHECO DE. **Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro: Livro branco da tributação Brasileira**. 2013.

SCAFF, J. M. C. F. F. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. 1. Revista dos tribunais, 2011.

SOUZA, A. L. B. A. S. M. D. C. F. S. R. N. D. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do serviço público** v. 68, n. 3, 2017.

TOMIO, F. R. D. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, 2002.