

Anais do 10º Seminário de Administração Pública do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
14, 15 e 16 de outubro de 2020

GT – 2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas

**A INCORPORAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: A
PROPOSTA DE UM NOVO PACTO FEDERATIVO**

Ricardo de Souza Moreira é Mestrando em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É Auditor-Fiscal da Receita Federal. Secretário Adjunto de Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

A INCORPORAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: A PROPOSTA DE UM NOVO PACTO FEDERATIVO

THE INCORPORATION OF MUNICIPALITIES IN BRAZILIAN FEDERALISM: THE PROPOSAL OF A NEW FEDERATIVE PACT

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar o dispositivo da Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 188, de 5 de novembro de 2019, que propõe, entre outras medidas, a incorporação de municípios, com até cinco mil habitantes, que não consigam comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, que a receita própria com a arrecadação de tributos da competência municipal corresponde a, no mínimo, dez por cento da receita total. A questão analisada é: a incorporação de municípios com até cinco mil habitantes, cujo produto da arrecadação com tributos de sua competência é inferior a dez por cento da sua receita, contribuirá para o aperfeiçoamento do pacto federativo e para o equilíbrio fiscal brasileiro? Utiliza-se como subsídios a justificação da Proposta, artigos acadêmicos, publicações de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, além de matérias jornalísticas. O resultado da análise indica que a incorporação de municípios nos termos das disposições da Proposta nº 188, de 2019, contribuirá para o aperfeiçoamento do pacto federativo e para o equilíbrio fiscal, na medida em que reduzirá a quantidade de municípios, favorecendo a coordenação e cooperação intergovernamental e reduzirá custos com a administração de municípios. O consenso sobre a necessidade de revisão do pacto federativo sugere que há oportunidade para avançar nos estudos sobre as competências, poderes, responsabilidades e o grau de autonomia de cada ente da federação.

Palavras-chave: Federação. Municípios. Autonomia.

Abstract: The objective of this paper is to analyze the provision of the Proposed Amendment to Federal Constitution No. 188, of November 5, 2019, which proposes, among other measures, the incorporation of municipalities, with up to five thousand inhabitants, which cannot prove, until June 30, 2023, that the revenue itself from the collection of taxes of municipal competence corresponds to at least ten percent of total revenue. The question analyzed is: will the incorporation of municipalities with up to five thousand inhabitants, whose proceeds from the collection of taxes of their competence is less than ten percent of their revenue, contribute to the improvement of the federative pact and to the Brazilian fiscal balance? The justification of the Proposal, academic articles, publications of public and private non-profit entities, as well as journalistic articles, is used as subsidies. The result of the analysis indicates that the incorporation of municipalities in accordance with the provisions of Proposal No. 188 of 2019 will contribute to the improvement of the federative pact and to the fiscal balance, to the extent that it will reduce the number of municipalities, favoring coordination and intergovernmental cooperation and reduce costs with the administration of municipalities. The consensus on the need to review the federative pact suggests that there is an opportunity to advance studies on the competencies, powers, responsibilities and degree of autonomy of each member of the federation.

Keywords: Federation. Municipalities. Autonomy.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o dispositivo da Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 188, de 5 de novembro de 2019 (PEC do pacto federativo), que propõe, entre outras medidas, a incorporação de municípios, com até cinco mil habitantes, que não consigam comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, que a receita própria com a arrecadação de tributos da competência municipal corresponde a, no mínimo, dez por cento da receita total.

A proposta abriu a discussão sobre a necessidade de o país rever o pacto federativo, ou seja, o regramento constitucional que estabelece as competências, as responsabilidades, o grau de autonomia e os poderes da União, dos estados e dos municípios.

A importância dessa discussão reside na circunstância de que mais da metade dos municípios brasileiros não possui recursos suficientes para custear sua própria estrutura. Esse desequilíbrio financeiro afeta a capacidade de aplicação das políticas públicas pelos municípios, ameaça o papel desses entes federativos como indutores da melhoria do bem-estar social e pode comprometer a estabilidade fiscal de toda a federação.

Assim, a questão analisada é: a incorporação de municípios com até cinco mil habitantes, cujo produto da arrecadação com tributos de sua competência é inferior a dez por cento da sua receita, contribuirá para o aperfeiçoamento do pacto federativo e para o equilíbrio fiscal brasileiro?

A presente análise utiliza como subsídios a justificativa da PEC do pacto federativo, artigos acadêmicos, argumentos e dados publicados por entidades públicas e por entidades privadas sem fins lucrativos e matérias jornalísticas.

A apreciação dos questionamentos jurídicos sobre a constitucionalidade da proposta e a discussão sobre a necessidade de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos estão fora do escopo deste estudo.

O trabalho estrutura-se em cinco capítulos, incluída esta introdução. O capítulo 2 tece considerações sobre a autonomia financeira dos governos subnacionais (GSN). O capítulo 3 aborda a situação dos municípios na federação brasileira. O capítulo 4 trata da PEC e avalia os argumentos contrários à proposta. O capítulo 5 apresenta as considerações finais.

2. AUTONOMIA FINANCEIRA DOS GSN NO FEDERALISMO

De acordo com o relatório Cooperação Intergovernamental, elaborado pelo Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2006, a autonomia financeira deve ser observada sob duas perspectivas. Na primeira considera que há autonomia financeira quando o GSN arrecada recursos próprios¹ suficientes para custear seus encargos, sem dependência de transferências intergovernamentais. Em outra perspectiva, também há autonomia financeira sempre que os recursos disponíveis no orçamento, sejam eles próprios ou provenientes de transferências intergovernamentais, podem ser alocados livremente e permitem custear a totalidade dos encargos do ente federativo.

Em resumo, o que vale ressaltar é que o grau de autonomia não é determinado pela mera insuficiência de recursos próprios, que conduz à existência de transferências verticais. O GSN pode depender até em 80% de recursos transferidos e, ainda assim, contar com total autonomia financeira, na medida em que essas transferências sejam legalmente garantidas, livres de condicionalidades e as instituições fiscais suficientemente sólidas para garantir que os governos superiores obedeçam às normas. O que determina o grau de autonomia é a participação, no financiamento subnacional, de transferências condicionadas ou voluntárias (aquelas que são decididas livremente pelo processo orçamentário dos governos de nível superior). (Relatório Cooperação Intergovernamental, 2016, p.17)

A existência de autonomia financeira é fundamental para a provisão de bens e serviços públicos à sociedade e para o êxito do processo de descentralização, comum ao federalismo.

A descentralização se opera mediante a divisão de poder, e, portanto, de competências entre vários entes; conforme conceito apresentado por John Brown, a descentralização supõe a transferência de poderes jurídicos e responsabilidades administrativas do Estados Federais aos governos subnacionais (BROWN-JOHN, 1988, p.2. – Tradução livre de LEMBO C. M., 2010).

Também consoante o relatório Cooperação Intergovernamental, embora a descentralização seja um elemento característico do federalismo, não existe homogeneidade quanto à divisão de poderes e responsabilidades dos entes federativos. Não obstante, é possível identificar a tendência, inclusive no Brasil, à concentração das principais competências tributárias no governo central, enquanto a responsabilidade pela prestação do serviço público à sociedade é descentralizada para os GSN. Frequentemente, a concentração das competências tributárias no governo central resulta em superávits no orçamento da União, uma vez que

¹ Os recursos próprios dos entes federativos são aqueles oriundos da arrecadação de tributos de sua competência. A arrecadação própria dos municípios é oriunda da cobrança de taxas de serviços, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), Contribuição de Melhoria e Imposto Sobre Serviços (ISS).

estruturalmente a arrecadação é maior do que os gastos diretos. Por outro lado, nessas circunstâncias, os GSN possuem déficits orçamentários estruturais que comprometem a autonomia financeira, na proporção em que a descentralização da responsabilidade pela prestação do serviço público não é acompanhada pela correspondente competência tributária. Esse desequilíbrio entre o orçamento do governo central e os do GSN é conhecido como *vertical gap*.

O relatório indica que, geralmente, o *vertical gap* é eliminado mediante transferências de recursos, legalmente garantidas, do governo de nível superior para o GSN. Essas transferências asseguram a manutenção de um fluxo permanente de meios para o cumprimento das responsabilidades executivas dos governos locais. Porém, existem situações em que a realização das transferências está vinculada ao cumprimento de alguma condição imposta pelo governo de nível superior. Nesses casos, a autonomia financeira depende das regras que fixam as condições para a transferência, posto que, o GSN não pode alocar livremente em seu orçamento o recurso transferido. As condições permitem que o governo de nível superior estabeleça os padrões de serviços a serem prestados pelo GSN que detém a responsabilidade executiva. Na Europa do pós-guerra, o uso das transferências condicionadas para os GSN viabilizou a consolidação dos padrões de prestação de serviços do *welfare state* nas federações desenvolvidas.

Há, ainda, a possibilidade de que os GSN recebam transferências voluntárias, as quais são decididas livremente pelo processo orçamentário dos governos de nível superior. Essas transferências, tendo em vista o caráter da discricionariedade, não se prestam a cobrir o *vertical gap* e a restaurar a autonomia financeira. Usualmente as transferências voluntárias são utilizadas para formação de uma base de coalizão política ou como instrumento de barganha nas relações intergovernamentais com os entes federados. (DALLAVERDE, 2016)

No Brasil, assim como na maioria das federações, também é possível identificar a existência desse desequilíbrio.

Os GSNs representam coletivamente 44,1% do total da despesa pública, equivalente a aproximadamente 24% do PIB. No entanto, as receitas arrecadadas pelos GSNs representam apenas 11% do PIB, o que gera grandes desequilíbrios e uma alta dependência de transferências intergovernamentais. (Estratégia de país do BID com BRASIL (2019-2022), 2019, p.22)

O repasse de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os municípios, estados e Distrito Federal aproxima-se da situação em que a transferência intergovernamental é regida

por condições estabelecidas pelo GSN. O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o gestor financeiro dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS), na esfera federal. Parte dos recursos alocados no FNS são repassados para os GSN para que esses entes federativos realizem, de forma descentralizada, ações e serviços de saúde, bem como investimentos na rede de cobertura assistencial e hospitalar. A transferência de recursos é condicionada à existência de fundo de saúde, instituído pelo GSN, e à apresentação de plano de saúde, do qual conste a contrapartida de recursos no orçamento do respectivo ente federativo.

3. A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O federalismo não é a forma de organização política-administrativa dominante no mundo. De acordo com dados da ONU, dos 193 países-membros, apenas 29, são federações.

Ainda que não seja a forma dominante de organização política-administrativa, as federações abrigam 40% da população mundial e a maioria das democracias em países de grande extensão territorial ou populosos. De modo geral, as federações são constituídas por uma categoria principal de unidades subnacionais, comumente chamados de estados ou províncias. Podem existir categorias secundárias que são ligadas diretamente ao governo central: os territórios e os distritos destinados a região da capital, como é o caso do Distrito Federal que hospeda Brasília. Em algumas federações, os municípios constituem um terceiro nível de unidade federativa. Nesses casos, os governos municipais e locais são divisões administrativas subordinadas à jurisdição dos governos estaduais. Brasil, México, Índia e África do Sul são exceções que constitucionalizaram os municípios como entes federados autônomos. (ANDERSON, 2009).

Essa autonomia conferida aos 5.570 municípios brasileiros é um dos fatores que dificulta a coordenação federativa.

Um dos maiores problemas enfrentados na federação brasileira é a autonomia municipal devido à baixa capacidade fiscal, financeira e institucional dos governos locais para absorver e dar conta de todas as suas funções constitucionais, inclusive a política urbana. Essa assertiva foi debatida na literatura sobre federalismo no Brasil por vários autores, entre eles Abrucio (2005), Almeida (2005), Arretche (2000) e Souza (1996). A baixa capacidade financeira dos municípios brasileiros ocorre mesmo com a partilha de impostos federais e estaduais, estabelecida pela Constituição, além das transferências de recursos vinculadas a políticas sociais, sobretudo nas áreas de saúde e de educação. (ARAÚJO, S.M.V.G.; FERNANDES, A.S.A, 2015, p 297).

Corroborando o entendimento dos autores, um estudo publicado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), indica que mais de quatro mil municípios, 82% do total, não alcançaram 10% de receita própria no ano de 2018.

Em reforço, o índice Firjan de Gestão Fiscal que analisou, no ano de 2018, as contas de 5.337 municípios brasileiros por meio de quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos, aponta que 57,5% dos municípios encontravam-se em situação crítica no que diz respeito à gestão fiscal. De acordo com a instituição, a análise não deixa dúvidas de que existem problemas de gestão fiscal: baixa capacidade de geração de receita para financiar a Câmara Municipal e a estrutura administrativa da prefeitura.

Na mesma linha, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) afirma que a estrutura do pacto federativo brasileiro levou a um processo desorganizado de descentralização, distorcendo a alocação de recursos entre os diferentes níveis de governo. Dessa maneira, os governos subnacionais não recebem recursos suficientes para fornecer serviços públicos pelos quais são responsáveis.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a maior parte dos municípios do país depende das transferências estaduais e federais, as quais são realizadas sem qualquer compromisso com a geração de receitas tributárias próprias.

A legislação que trata das transferências intergovernamentais gera incentivos para a criação de municípios, mediante a emancipação de pequenas localidades. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, por exemplo, foram criados 1.438 municípios, mais da metade possui até cinco mil habitantes.

Mesmo com a perspectiva de redução dos valores do FPM transferidos aos municípios, em Estados com grande número de emancipações, criar um município continua sendo um grande negócio para as pequenas localidades do interior. O fundo garante a fragmentação de pequenos municípios com pouca ou nenhuma perda para aquele que foi desmembrado, já que o ônus (o jogo de soma zero) distribui-se entre todos os municípios do Estado. Na maioria dos casos, os ganhos proporcionais (incremento do FPM per capita) geram pouca oposição da sede à emancipação, quando se pensa cada caso individualmente, porque só há benefícios aos atores municipais, tanto da localidade desmembrada quanto da sede municipal. (TOMIO F.R.L., 2002 p.70)

Atualmente, embora ainda persistam os incentivos para a criação dos municípios, a onda emancipatória foi interrompida após a edição da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que passou a exigir a edição de Lei Complementar para a regulamentação da matéria. Como a legislação complementar ainda não foi aprovada, a ausência de regulamentação está a dificultar

a criação de novos municípios, os quais dependem de decisão judicial para que sejam emancipados. (ARAÚJO & FERNANDES, 2015; BRANDT, 2010; TOMIO, 2002).

4. PEC DO PACTO FEDERATIVO

A PEC nº 188, de 2019, apelidada de PEC do pacto federativo, encontra-se em tramitação no Senado Federal. A Proposta estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem 95% das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República.

Além dessas medidas, a PEC do pacto federativo propõe a incorporação de municípios com até cinco mil habitantes, cujo produto da arrecadação dos impostos municipais não corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita total.

"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." (NR)

Conforme a justificação da proposta, no Brasil, há mais de 5.500 municípios, dos quais, mais de 1.200 possuem população inferior a cinco mil habitantes que, em sua maioria, não arrecadam receitas próprias suficientes para custear a sua própria estrutura tais como, prefeituras e câmaras de vereadores. A incorporação desses municípios a outros que possuam

melhor sustentabilidade financeira² reduziria esses custos, que na visão dos legisladores que subscreveram a proposta, são desnecessários.

Assim, os municípios com até cinco mil habitantes deverão ser incorporados, a partir de 1º de janeiro de 2025, caso não consigam comprovar até o dia 30 de junho de 2023 a sua sustentabilidade financeira, ou seja, demonstrar que o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita total.

O município será incorporado ao município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira, observado o limite de até três municípios por um único município incorporador.

De acordo com estudo publicado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), entre os 1.252 municípios com até cinco mil habitantes, 1.217 (97%), não atingiriam o limite de 10% dos impostos sobre suas receitas totais e seriam alcançados pela medida.

Argumentos da CNM, contrários à proposta, alegam que não se pode mensurar a eficiência de um município por meio do indicador apresentado na PEC. O indicador deveria considerar os serviços públicos prestados, uma vez que a finalidade do poder público é prestar e entregar condições básicas para que seus cidadãos possam progredir e produzir, pagar impostos e promover o crescimento econômico e social.

Na mesma linha, um levantamento do Conselho Federal de Administração (CFA) aponta que parte dos municípios que seriam extintos apresenta índices de qualidade de gestão e de prestação de serviços públicos similares ou superiores a outras localidades que não seriam impactadas pela proposta.

No que diz respeito a esses argumentos, os indicadores tais como o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF - 2018) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH – 2010) demonstram que apenas um, dos mais de mil municípios impactados pela PEC, estão entre os dez piores nos rankings. Logo, de acordo com o índice FIRJAN e o IDH, os critérios de sustentabilidade estabelecidos pela proposta não alcançam os municípios que ostentam as piores taxas de eficiência na prestação de serviços públicos e na gestão fiscal.

² A sustentabilidade financeira é a perspectiva restritiva de autonomia financeira de que trata o capítulo 2 deste trabalho.

Em mais um posicionamento contrário à medida, a CNM sustenta que haveria equívoco em desconsiderar as transferências constitucionais e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) da definição de arrecadação própria, dado que se inserem no conceito do pacto federativo e pertencem aos municípios e à população local, sendo essenciais para a redistribuição de recursos e para a redução das desigualdades.

Essa linha de argumentação, contrária ao indicador fixado pela proposta, encontra amparo na literatura. A sustentabilidade, ou seja, a autonomia financeira, não é determinada somente pela existência de recursos próprios suficientes. De acordo com a perspectiva orçamentária, examinada no capítulo 2 deste trabalho, o município terá sustentabilidade na medida em que a soma das receitas próprias e das transferências legalmente garantidas e livres de condicionalidades garantam o pleno cumprimento de suas competências executivas. Ocorre que 57,5% dos municípios brasileiros, no ano de 2018, não possuía recursos sequer para custear a Câmara Municipal e a estrutura administrativa da prefeitura, mesmo depois de recebidas as transferências intergovernamentais (Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, 2018). Sendo assim, grande parte dos municípios com até cinco mil habitantes não possuem sustentabilidade, mesmo quando são consideradas as transferências constitucionais e o FPM.

Outros questionamentos afirmam que a supressão de municípios na região amazônica, que são grandes em território e cuja população é de poucos habitantes, afastaria os cidadãos da política local, ferindo o princípio da democracia. Acrescentam que, em quase todos os países do mundo, o número de municípios é muito maior do que no Brasil, mesmo tendo territórios infinitamente menores. Na França, por exemplo, existem mais de 36 mil cidades; na Alemanha, 11 mil; e, na Espanha, oito mil. A maioria desses municípios também conta com pequenas populações.

Esses questionamentos desconsideram que menos de 2% dos municípios da região amazônica são alcançados pela proposta. Os municípios mais afetados estão localizados nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais, onde a distância geográfica entre os municípios não representaria obstáculo à participação política dos cidadãos. Ademais, esquecem que nos países mencionados na contestação, os municípios são divisões administrativas subordinadas aos estados e não gozam de autonomia. No Brasil, ao contrário, os municípios são entes federativos autônomos.

Chama a atenção que mesmo as entidades contrárias à PEC, como a CNM, admitem a necessidade da revisão do pacto federativo.

Dessa forma, o Brasil precisa urgentemente de um real questionamento em relação ao que se entende por pacto federativo. Precisa-se rediscutir quais são as responsabilidades de cada Município, qual a estrutura administrativa que esse deve ter, quais as competências e, sobretudo, qual o apoio que deve ter dos Estados e da União, que se afastam gradativamente da oferta de serviços aos cidadãos. (Nota Sobre a proposta do governo federal de extinção de Municípios, 2019, Agência CNM de Notícias)

A necessidade de revisão do pacto federativo é um dos consensos em torno da PEC nº 188, de 2019.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou responder à pergunta: a incorporação de municípios com até cinco mil habitantes, cujo produto da arrecadação com tributos de sua competência é inferior a dez por cento da sua receita, contribuirá para o aperfeiçoamento do pacto federativo e para o equilíbrio fiscal brasileiro?

Para tanto, a presente análise utilizou como subsídios a justificção da PEC do pacto federativo, artigos acadêmicos, argumentos e dados publicados por entidades públicas e por entidades privadas sem fins lucrativos e matérias jornalísticas. A consulta não foi exaustiva. De tal forma, a ampliação das fontes de consulta poderia levar a entendimento diferente do que se expressa nestas considerações finais.

Com base nas fontes consultadas, observa-se que a emancipação de pequenas localidades, as quais dependem inteiramente das transferências intergovernamentais, sem qualquer compromisso com a geração de receitas tributárias próprias, resultou em uma estrutura fiscal onde, em grande parte dos municípios, o déficit orçamentário persiste, mesmo depois de computadas as transferências intergovernamentais.

O desequilíbrio financeiro desses municípios compromete a capacidade de alocação de recursos em áreas fundamentais como educação e saúde e afeta a estabilidade fiscal de toda a federação.

Além disso, o fato de a federação brasileira ter conferido aos mais de cinco mil municípios o status de ente federativo autônomo dificulta a cooperação e a coordenação

intergovernamental. Notadamente, a construção de arranjos institucionais tais como acordos de cooperação, convênios e consórcios que poderiam reduzir os efeitos dos desequilíbrios fiscais.

Os argumentos contrários à proposta não trouxeram evidências de que a incorporação dos municípios, nos moldes propostos pela PEC, poderia prejudicar a estabilidade do pacto federativo nem tampouco aduzem elementos que possam defender a manutenção de municípios deficitários, os quais não possuem recursos suficientes nem para custear o próprio funcionamento, mesmo depois de recebidas as transferências intergovernamentais. Apenas levantam questões metodológicas tais como que o indicador da PEC nº 188, de 2019, deveria considerar os serviços públicos prestados, que os critérios de sustentabilidade estabelecidos pela proposta não alcançam os municípios que apresentam as piores taxas de eficiência na prestação de serviços públicos e na gestão fiscal e que as transferências constitucionais e o FPM deveriam estar incluídos na definição da sustentabilidade.

Há também posicionamentos de pouca utilidade para o exame do tema, tais como os que comparam a quantidade de municípios no Brasil e na França.

Deste modo, o resultado da confrontação dos dados analisados, da justificção da PEC e dos argumentos contrários à proposta indica que a incorporação de municípios nos termos das disposições da PEC nº 188, de 2019, contribuirá para o aperfeiçoamento do pacto federativo e para o equilíbrio fiscal, na medida em que reduzirá a quantidade de municípios, favorecendo a coordenação e cooperação intergovernamental e reduzirá custos com a administração de municípios, resultando em menores pressões sobre os orçamentos locais.

A constatação de que os critérios de sustentabilidade estabelecidos pela proposta não alcançam os municípios que exibem as piores taxas de eficiência na prestação de serviços públicos e na gestão fiscal e o consenso sobre a necessidade de revisão do pacto federativo sugerem que há oportunidade para avançar nos estudos sobre as competências, poderes, responsabilidades e o grau de autonomia de cada ente da federação. Esses estudos podem encontrar soluções mais duradouras para os problemas federativos brasileiros.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Jorge. **Federalismo - uma introdução**. Cap. 1-4.pdf. Disponível em <http://alunoonline.idp.edu.br/mod/folder/view.php?id=20718>. Acesso em 16 nov. 2019.

AFONSO, José R.; JUNQUEIRA, Gabriel. **O federalismo fiscal na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988**. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988>. Acesso em 2 dez. 2019.

AROLDI, Glademir. Nota sobre a proposta do governo federal de extinção de Municípios. **Agência CNM de Notícias**. 2019. Disponível em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-a-proposta-do-governo-federal-de-extincao-de-municipios>. Acesso em 16 nov. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Estratégia de País do BID com Brasil**. 2019. Disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-750030607-12>. Acesso em: 4 nov. 2019.

BRANDT, Cristina T. 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 jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequen>. Acesso em 26 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 16 nov. 2019.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm. Acesso em 15 nov. 2019.

_____. **Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994**. Dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1232.htm. Acesso em 16 nov. 2019.

_____. **IBGE. Portal**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em 16 nov. 2019.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em 15 nov. 2019.

_____. **Ministério da Saúde. Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSU)**. Disponível em <http://idsus.saude.gov.br/mapas.html>. Acesso em 2 dez. 2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da

Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências.

Disponível em

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em 15 nov. 2019.

_____. **Sobre o FNS**. 2014. Disponível em <http://portalfns.saude.gov.br/sobre-o-fns>. Acesso em 15 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2066/2006-Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer**. Brasília, 8 nov. 2006. Diário Oficial da União, 13 nov. 2006. Disponível em <http://alunoonline.idp.edu.br/course/view.php?id=1960§ion=6>. Acesso em 13 nov. 2019.

CARVALHO, Célia M. S.; COSTAMILAN, Paula M. B.; FAGUNDES, Fernando C.; FARAGE, Edna N. C.; GONÇALVES, Janaína; MOURA, Maria A. X.; PEREIRA, Rivalet A.; SANTOLIN, Edioney C.; SANTOS, Fátima; SILVA, Alessandro M.; SOARES, Maria R. C.; PRADO, Sérgio. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Cooperação Intergovernamental**. 2006. Disponível em http://www.efaz.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Forum_Fiscal_dos_Estados/FFEB_Caderno_n_6.pdf

CAMARGO, Marcelo. CNM estuda impacto das medidas econômicas apresentadas pelo governo. **Agência CNM de Notícias**. 2019. Disponível em <http://www.politico.cnm.org.br/pagina/noticia/cnm-estuda-impacto-das-medidas-economicas-apresentadas-pelo-governo>. Acesso em 16 nov. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. CFA questiona critério adotado pela PEC 188 para promover extinção de municípios. **Imprensa CFA**. 2019. Disponível em <https://cfa.org.br/cfa-questiona-criterio-adotado-pela-pec-188-para-promover-extincao-de-municipios/>. Acesso em 2 dez 2019.

DALLAVERDE Alessandra K. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. Editora Edgard Blücker Ltda. São Paulo. 2016. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=MytdDwAAQBAJ&pg=PT227&lpg=PT227&dq=AS+TRANSFER%C3%80NCIAS+VOLUNT%C3%80RIAS+ENQUANTO+INSTRUMENTO+DE+NEGOCIA%C3%80+POL%C3%80TICA++E+AS+CONDICIONANTES+DE+SUA+REALIZA%C3%80&source=bl&ots=UgMmw7HmrN&sig=ACfU3U0pA1qXE3MoB9qXhmI3EGhcmOVbFA&hl=pt-PT&sa=X&ved=2ahUKEwj9xPaj25rnAhUwHbkGHTIgASsQ6AEwAHoECAoQAQ#v=onepage&q=AS%20TRANSFER%C3%80NCIAS%20VOLUNT%C3%80RIAS%20ENQUANTO%20INSTRUMENTO%20DE%20NEGOCIA%C3%80+POL%C3%80TICA%20E%20AS%20CONDICIONANTES%20DE%20SUA%20REALIZA%C3%80&f=false>. Acesso em 2 dez. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. **IFGF: 74% dos municípios brasileiros apresentam gestão fiscal difícil ou crítica.** 2019. Disponível em <https://firjan.com.br/noticias/ifgf-brasil-2019-1.htm?&IdEditoriaPrincipal=4028818B46EEB3CD0147276DBF7865ED>. Acesso em: 4 nov. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ranking de Eficiência dos Municípios – Folha.** 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/remf/>. Acesso em 26 nov. 2019.

LEMBO, Carolina M. **Federalismo e suas variantes – do modelo norte americano à União Europeia.** São Paulo. 2010. Disponível em <http://alunoonline.idp.edu.br/course/view.php?id=1960§ion=6>. Acesso em 14 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUD. **Ranking IDHM Municípios 2010.** Disponível em <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>. Acesso em 16 nov. 2019.

_____. **Portal.** Disponível em <https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/#paisesMembros9>. Acesso em 16 nov. 2019.

TRISOTO, Fernanda. Quais são os municípios que podem acabar com a PEC do Pacto Federativo. **Gazeta do Povo.** 2019. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/república/saiba-quais-municipios-brasileiros-extintos-pec-pacto-federativo/>. Acesso em 26 nov. 2019.

TOMIO, Fabricio R. L. A Criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 17. São Paulo. 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006. Acesso em 16 nov. 2019.