



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE HUMANIDADES  
CURSO DE DIREITO

CAIO VINÍCIUS RIBEIRO XAVIER

**A PROBLEMÁTICA DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA  
INVIABILIDADE DAS PEQUENAS CIDADES**

GUARABIRA - PB

2022

CAIO VINÍCIUS RIBEIRO XAVIER

## **A PROBLEMÁTICA DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA INVIABILIDADE DAS PEQUENAS CIDADES**

Artigo apresentado ao Departamento do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba – Campus III, em cumprimento às atividades requeridas, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

**Área de concentração:** Direito Tributário.

**Sub-área 1:** Direito Financeiro.

**Sub-área 2:** Direito Municipal.

Orientador: Professor Carlos Bráulio Da Silveira Chaves.

GUARABIRA - PB

2022

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

X3p Xavier, Caio Vinícius Ribeiro.

A problemática dos municípios [manuscrito] : uma análise acerca da inviabilidade das pequenas cidades / Caio Vinícius Ribeiro Xavier. - 2022.

24 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades , 2022.

"Orientação : Prof. Me. Carlos Bráulio da Silveira Chaves , Coordenação do Curso de Direito - CH."

1. Municípios. 2. Inviável. 3. Problemática. 4. União. 5. Finanças. I. Título

21. ed. CDD 343.05

CAIO VINÍCIUS RIBEIRO XAVIER

**A PROBLEMÁTICA DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA  
INVIABILIDADE DAS PEQUENAS CIDADES**

Artigo apresentado ao Departamento do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba – Campus III, em cumprimento às atividades requeridas, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

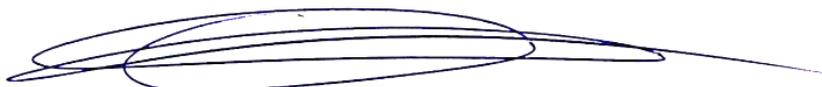
**Área de concentração:** Direito Tributário.

**Sub-área 1:** Direito Financeiro.

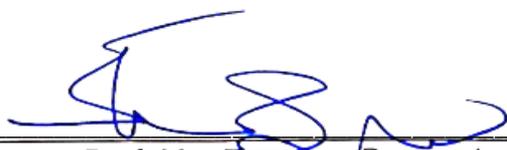
**Sub-área 2:** Direito Constitucional.

Data da avaliação: 27 de julho de 2022.

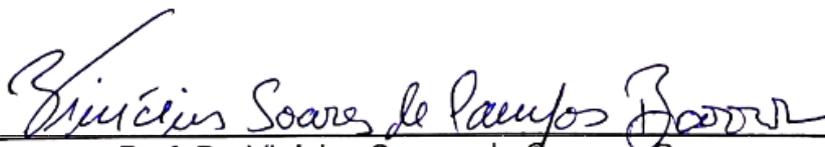
**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Me. Carlos Bráulio da Silveira Chaves (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Emerson Barros de Aguiar  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Vinícius Soares de Campos Barros  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A Deus, por permitir a jornada que me trouxe até aqui, a minha amada mãe-avó e meus pais, que de tudo fizeram para que eu tivesse acesso à melhor educação possível, aos meus tios e todos os parentes, que sempre acreditaram em mim, DEDICO.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, de quem recebi a graça da existência, e por quem sou, todos os dias abençoado com pessoas maravilhosas. Agradeço a minha família, que sempre esteve presente na minha educação, em especial a minha querida mãe-avó, dona Salete, a quem devo tudo, que de tudo faz por mim, até os dias atuais, este trabalho é dedicado integralmente à Ela. Agradeço, também, aos meus pais, Fabiana e Flávio, que sempre fizeram o possível para que eu pudesse ter acesso a uma educação de qualidade, além daquela que me era passada em casa. As minhas tias, ambas professoras, Sandra e Renata, que sempre acreditaram em mim e me instigaram a buscar na educação a perspectiva de transformação sociocultural.

Não poderia esquecer de algumas pessoas a quem sou extremamente grato pelos ensinamentos, que de alguma forma me engrandeceram enquanto acadêmico e cidadão, a Rafaelle, de maneira especial, por tudo o que me transmitiu, e ainda transmite, todos os dias; a Aline, que além de grande amiga, me auxiliou (e continua a auxiliar) durante meu contato inicial com a prática jurídica. Meus caríssimos amigos de curso, Vinícius Frazão, Anderson Miller, Mateus Vital, Aline Campos, Junior Gomes, que muito me auxiliaram enquanto acadêmico, e tornaram menos complicada minha passagem pelo curso de Direito. A minha querida Natália, por quem sinto grande afeto e admiração e a minha querida amiga Karla. Por fim, a todos os meus amigos, que infelizmente não posso nomear cada um, pela grande quantidade.

Agradeço também, ao meu querido professor Carlos Bráulio, pessoa da minha mais alta estima, que me instigou, com sua incrível metodologia, a gostar da disciplina norteadora deste trabalho (Direito Tributário) e que se dispôs a me orientar nesta grande empreitada que é o trabalho de conclusão de curso.

“O Estado só poderá ser mínimo,  
quando ele se tornar eficiente”

(Autor desconhecido)

# A PROBLEMÁTICA DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA INVIABILIDADE DAS PEQUENAS CIDADES

XAVIER, Caio Vinícius Ribeiro<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a questão da inviabilidade fiscal de alguns municípios brasileiros, em especial, aqueles com menos de cinco mil habitantes, que não possuem arrecadação própria. Utiliza-se de uma pesquisa do tipo exploratória, por meio de pesquisas bibliográficas, de forma quantitativa acerca das despesas geradas por estes entes federados, levando em conta os fatores que levaram a União à quantidade atual de Edilidades-Mirins. Deste modo, o artigo aponta que o número atual de municípios inviáveis causa um grave dano ao erário, sem a perspectiva de um retorno paritário, alavancando, contribuindo, não como fator principal, mas um dos, para que a máquina pública seja ineficiente. O texto também faz menção ao impacto que a extinção desses municípios traria às finanças públicas.

**Palavras - Chave:** Municípios; Inviável; Problemática; União; Finanças;

---

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB CAMPUS III.  
E-mail: caio.xavier@aluno.uepb.edu.br

# THE PROBLEM OF MUNICIPALITIES: AN ANALYSIS ABOUT THE UNVIABILITY OF SMALL CITIES

XAVIER, Caio Vinícius Ribeiro<sup>2</sup>

## ABSTRACT

This article aims to analyze the issue of fiscal infeasibility of some Brazilian municipalities, especially those with less than five thousand inhabitants, which do not have their own collection. It uses an exploratory type of research, through bibliographic research, in a quantitative way about the expenses generated by these federated entities, taking into account the factors that led the Union to the current number of Municipalities-Mirins. In this way, the article points out that the current number of unfeasible municipalities causes serious damage to the treasury, without the prospect of a parity return, leveraging, contributing, not as the main factor, but one of the, so that the public machine is inefficient. The text also mentions the impact that the extinction of these municipalities would have on public finances.

Key Words: Municipalities; Impracticable; Problematic; Unity; Finance;

---

<sup>2</sup> Academic of the Law Course at the State University of Paraíba – UEPB CAMPUS III.  
*E-mail:* caio.xavier@aluno.uepb.edu.br

## **SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO .....	11
2. RECORTE HISTÓRICO DO CRESCENTE NÚMERO DE MUNICÍPIOS .....	13
2.1. REGRAS PARA A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS .....	14
3. PARÂMETROS PARA DEFINIÇÃO DE MUNICÍPIOS INVIÁVEIS .....	15
3.1. A DIFICULDADE DE ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS .....	16
3.2. O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E A DEPENDÊNCIA FINANCEIRA .....	17
3.3. RECEITA X DESPESA: OS CUSTOS GERADOS POR ESSES MUNICÍPIOS .....	18
4. IMPACTOS DA PEC DO NOVO PACTO FEDERATIVO. ....	20
5. CONCLUSÃO .....	22
REFERÊNCIAS .....	24

## 1. INTRODUÇÃO

O trabalho em análise tem como objetivo geral a compreensão acerca da inviabilidade dos pequenos municípios, partindo do pressuposto econômico, e de que forma essas edilidades mirins, mais especificamente o seu número exorbitante, impactam na vida dos brasileiros.

Atualmente, o Brasil possui cinco mil quinhentos e setenta (5.570) municípios, cada um deles contando com suas demandas, necessitando de inúmeros serventúrios e abocanhando, para si, uma parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O presente trabalho tem por objetivo elencar os principais pontos acerca das edilidades mirins consideradas inviáveis no Brasil, bem como fazer um recorte das principais despesas que estas geram.

Quando fazemos um destaque observando os municípios com menos de cinco mil habitantes, menos de 10% destes possuem arrecadação própria superior a 10% do seu Produto Interno Bruto (PIB), o que significa mais de mil municípios no Brasil fiscalmente inviáveis. Isso levando em consideração apenas as edilidades com essa faixa populacional.

Neste estudo, feito a partir do método de pesquisa bibliográfica de forma qualitativa, tentaremos discutir os motivos pelos quais chegamos ao número atual de divisões municipais, bem como a carga eraria criada por eles, os custos e possíveis benefícios, assim como vislumbrar possíveis cenários para a resolução dessa problemática.

Dessa forma, faremos um breve recorte histórico, para compreender a evolução das cidades, bem como buscaremos analisar, também, os diversos motivos pelos quais ainda se mantêm o macrossistema atual. Em seguida, serão demonstrados alguns pontos, objetivando entender como a grande quantidade de divisões interfere na vida das pessoas.

Há de se citar, ainda, que a pesquisa tem como problema central a seguinte questão: o que torna o atual sistema de divisões municipais inviável?

Recentemente, foi levada ao Congresso Nacional, através do Ministério da Economia, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de n. 188/2019, denominada de “PEC do Pacto Federativo”, que, além de alterar as regras para a criação de novos municípios, busca a anexação daqueles que não comprovarem autossuficiência até o ano de 2023.

Essa proposta, ainda um pouco controversa, impactaria na vida de milhares de brasileiros, bem como nos cofres da União. E é com base na análise dessa proposta, bem como levando em consideração alguns estudos da área econômica, que o presente trabalho será pautado, analisando, principalmente, os impactos financeiros que esses municípios representam.

Para solucionar essa questão, será utilizado o método indutivo, pois parte da pesquisa será formulada através da observação e análise de algumas teorias existentes acerca do tema, além de transformar dados em um contexto teoricamente fundamentado.

No que se refere aos tipos de pesquisa: os meios utilizados serão os bibliográficos, pois serão analisadas publicações em livros, revistas, artigos científicos, doutrinas, apreciação de dados e estatísticas, e análise legal, através de uma pesquisa quantitativa, na qual busca compreender os motivos diversos que nos fizeram chegar ao atual número de cidades, bem como, entender como esse fenômeno nos influencia.

Já os fins serão descritivos e explicativos. Descritivos, pois têm como finalidade o levantamento de dados acerca do impacto financeiro que o número de edilidades causa ao erário. E explicativo, pois deseja conceituar, explicar e compreender este impacto financeiro para a economia como um todo.

O projeto usará como procedimento a análise de artigos, legislações, comentários às legislações, textos doutrinários e teóricos.

Diante disso, a elaboração deste trabalho se justifica por ter como embasamento o impacto financeiro dos municípios. Nesse sentido, é sabido que, a carga econômica gerada por estes é enorme, o que, aliada às más gestões públicas, reforçam a tese de que o atual sistema merece uma severa revisão.

De maneira inicial, será demonstrada a forma para delimitar os municípios considerados inviáveis para o prosseguimento do presente estudo.

Em seguida, será abordado o histórico dos municípios brasileiros, observando-se o fenômeno que levou ao número atual de edidades mirins.

Logo após, analisaremos os custos gerados por esses municípios, bem como a organização desses custos, tendo como ênfase, o Fundo de Participação dos Municípios, e a dependência que estes possuem junto a este mecanismo.

De modo derradeiro, buscaremos avaliar os possíveis impactos da extinção dos municípios, bem como de que forma esse movimento atingiria as finanças públicas.

## **2. RECORTE HISTÓRICO DO CRESCENTE NÚMERO DE MUNICÍPIOS**

Quando falamos em repartições administrativas no Brasil, temos em mente o modelo atual em que a federação está dividida em União, Estados e Municípios. De fato, este foi o modelo adotado com o advento da constituição de 1988, e que foi se estabelecendo paulatinamente, até se estabelecer nos dias de hoje.

No entanto, se analisarmos desde o período das capitanias, o Brasil aumentou exponencialmente o número de cidades dentro de seu território. O maior desses saltos aconteceu a partir dos anos de 1980, até o ano de 2001, em que, a nossa federação deixou de ter seus 3.974 municípios e passou para os 5.563, um aumento expressivo de 40%. Atualmente, este número se encontra em 5.570 e há propostas para que venha a aumentar ainda mais (IBGE, 2022).

A grande problemática que paira sobre este número é o custo que essas repartições demandam à máquina pública, como um todo, e a enorme dívida pública que as administrações municipais possuem junto à União, o que torna o atual sistema de repartições altamente oneroso e pouco eficiente.

Mas, se esse modelo é tão inviável, porque se busca a todo custo sua manutenção, e até mesmo ampliação? De um modo bem simples, a resposta

seria: interesse político. Repartir um território significa descentralizar poder e, neste caso, estamos falando de poder econômico e político, que se encontram diretamente ligados. É um conta bastante simples (tomando a Paraíba como exemplo): dividindo o Estado em 223 municípios, cria-se uma facilidade maior para a captação de recursos oriundos da União, bem como a criação de cargos públicos, facilitando, assim a captação de votos, os famosos “cabides eleitorais”.

## 2.1. REGRAS PARA A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS

Como elencado no tópico anterior, o aumento no número de edilidades-mirins, no Brasil, vem crescendo de forma exponencial desde o período da redemocratização. Muito desse fenômeno se deve aos poucos requisitos financeiros e de viabilidade para que esses municípios sejam criados, seja pela Constituição Federal ou pelas regras dadas pelas leis estaduais.

No que tange essas regras, até 1995 a nossa Carta Magna exigia, em seu artigo 18, parágrafo 4º, como requisitos para a criação ou incorporação de novos municípios, o seguinte:

“§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.”  
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 18, par. 4º)

No entanto, este cenário começou a mudar com o adimplemento da Emenda Constitucional nº 15 de 12 de setembro de 1996, que aditou em nosso texto constitucional a exigência de comprovação de viabilidade como regra para a criação de novos municípios. Na teoria, as propostas de criação de novos municípios deveriam vir acompanhadas de estudos técnicos que comprovasse a viabilidade fiscal dessas edilidades, o que, somado com as regras impostas pela Lei Complementar n. 1, aprovada no ano subsequente, seriam, em tese, o necessário para frear o movimento emancipacionista tão crescente. Na prática, a emenda apenas diminuiu o “boom” que se seguiria.

Em 1980, o Brasil tinha 3.974 entes municipais. Em 1991, o número passou para 4.491. No começo do novo milênio, haviam 5.507 cidades em nossa federação, e, no final da década de 10, o número passou a ser de 5.570 edilidades. Fica evidente que as barreiras constitucionais para frear o aumento de divisões municipais acabou por se tornarem ineficazes, e os municípios passaram a ganhar cada vez mais força. Muito graças à falta de cumprimento das regras estabelecidas pela CF e à passividade com que foi tratada a liberdade que os Estados tinham para editar leis criando novos municípios.

Todavia, de maneira recente, em ação julgada pelo Supremo Tribunal Federal, esse entendimento de autonomia Estadual foi revogado. Julgada no ano de 2019, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.711, proposta no ano de 2012, pelo então Procurador Geral da República Roberto Monteiro Gurgel Santos, declarou inconstitucional lei estadual que permitia a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sem a edição prévia das leis federais que permitam estudos de viabilidade e posterior plebiscito para sua aprovação. Assim, julgou o Supremo Tribunal Federal, em ação que pedia a impugnação de leis do Estado do Rio Grande do Sul sobre o tema.

O cerne da questão se devia ao fato de os Estados, em especial o do Rio Grande do Sul, não estarem desrespeitando os requisitos de viabilidade financeira ou o período de edição de lei complementar federal que defina o prazo dentro do qual os municípios podem ser criados.

### **3. PARÂMETROS PARA DEFINIÇÃO DE MUNICÍPIOS INVIÁVEIS**

Para a análise do presente, teremos como parâmetro para municípios inviáveis aqueles com menos de 5 mil habitantes e que possuem arrecadação própria inferior a 10% de seu PIB.

Esses parâmetros seguem as análises feitas por diversos órgãos ligados à área econômica, como o Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas de alguns Estados e o Ministério da Economia. Além disso, recentemente foi apresentada à Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 188/2019, que corrobora a ideia desses órgãos e que prevê a extinção de

cerca de 1.217 Municípios de até cinco mil habitantes que não atingirem, em 2023, o limite de 10% dos impostos municipais sobre sua receita total.

Há de se observar que a PEC considera como receita própria apenas os impostos de arrecadação municipal, excluindo-se, entretanto, o que é arrecadado pelos Estados e União e repassado para as prefeituras, decorrente do Pacto Federativo, como é o caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

### **3.1. A DIFICULDADE DE ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Quando se fala em inviabilidade fiscal se tem em mente a incapacidade financeira de se auto sustentar. No âmbito municipal, essa inviabilidade ocorre, principalmente, pela dificuldade em geração de receitas. Essa “problemática” se inicia nas limitações tributárias, definidas pelo Código Tributário Nacional.

Ficam a cargo dos municípios o Imposto sobre Serviços (ISS), este tendo uma alíquota máxima de 5%; o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), com alíquota máxima de 4%; e o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que, em diversos municípios ainda não possui vigência, apesar de ser uma possível receita, com valor considerável.

Se fizermos uma comparação simples entre os tributos a cargo de cada ente federado, fica evidente que os municípios possuem uma capacidade de arrecadação muito menor em relação aos demais entes. Para efeito de comparação, as edilidades mirins são responsáveis, apenas, por 10% do que é arrecadado no Brasil, ante a 30% dos Estados e 60% da União. Uma diferença marcante, é o que demonstra reportagem da Folha de S. Paulo de 2019 (FOLHA DE S. PAULO, 2019).

Outra questão a se mencionar é a divisão da arrecadação entre os entes federais. Ainda segundo a mesma reportagem supramencionada, se os municípios correspondem a 10% da arrecadação, quando tratamos da distribuição dessa arrecadação, essa conta é ainda mais desigual, em que os municípios ficam com apenas 5% do arrecadado, frente a 70% da União e 25%

dos Estados. Essa divisão nada paritária, dificulta a manutenção própria das cidades e, aliado com a pouca capacidade em arrecadação, torna os municípios, entes altamente onerosos, e, em uma boa parte, inviáveis. (FOLHA DE S. PAULO, 2019).

### **3.2. O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E A DEPENDÊNCIA FINANCEIRA.**

Mais de dois terços dos municípios do país são muito dependentes dos repasses do Fundo. São quase 70% de cidades cujos gastos bancados pelas transferências federais se situam na casa dos 80%. (FOLHA DE S. PAULO, 2019).

Neste recorte, Municípios com até 50 mil habitantes, sem indústria local e atividade econômica fraca, são as mais dependentes, no qual, em alguns casos, essa dependência pode chegar a 100% da arrecadação proveniente de repasses governamentais.

Segundo estudo da CNM, entre os anos de 2004 e 2014, houve aumento real de 76% nos recursos repassados aos municípios no âmbito do FPM. No ano de 2017, esse aumento chegou ao número de 7,89% em relação ao ano anterior, número que comprova que a dependência financeira dos municípios só tende ao aumento. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2019)

Atualmente, cerca de 872 municípios com população abaixo de 5 mil habitantes, possuem arrecadação própria (a quantidade de riquezas geradas pelo próprio município, que contabilizam o seu produto interno bruto) menor que 10%. Isso significa, na prática, que apenas 10% de todas as riquezas arrecadadas por essas entidades, foi gerada pelos mesmos. Esses 872 municípios compreendem cerca de 70% do número de edidades com essa população. (BBC NEWS BRASIL, 2020)

Mas, o que vem a ser o FPM? O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR)

e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Na teoria, e de uma maneira bem simples, o FPM é uma verba repassada aos municípios através da União, que tem seu cálculo com base no número de habitantes de cada município, no entanto, esse percentual é baseado em faixas, em que, cada uma possui um número determinado de indivíduos.

E aqui vemos mais um dos motivos pelos quais há o interesse na manutenção e criação de tantas edilidades mirins. Quando temos mais regiões administrativas, temos mais áreas sucintas a receber recursos do fundo de participação, e vemos o controle desse fundo ser rateado entre as edilidades. Voltando ao ponto central, vemos a total dependência da verba oriunda da União, para a manutenção e sobrevivência desses municípios, ao passo em que são necessários aumentos na despesa e conseqüentemente maior carga tributária para a manutenção do Erário.

### **3.3. RECEITA X DESPESA: OS CUSTOS GERADOS POR ESSES MUNICÍPIOS**

Como abordado no item anterior, uma das despesas recorrentes mais onerosas despendidas pelos municípios, é o Fundo de Participação, No entanto, a maior despesa que os municípios geram ao erário, é com encargos de pessoal e despesas administrativas. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os entes da federação não podem ultrapassar 60% dos gastos com pessoal. Isso significa, que a cada R\$ 1,00 real de receita recorrente, os entes podem gastar até R\$ 0,60 com pessoal, sendo 54% com a folha do executivo do município e 6% com a do legislativo. Um número significativamente alto, e que demonstra o tamanho do gasto que esse setor causa.

Esses números são ainda mais alarmantes quando nos deparamos com outra realidade. De acordo com dados recentes trazidos pelo jornal "O Globo", cerca de 575 prefeituras no Brasil descumpriram o teto de gastos com pessoal estabelecido pela LRF, gastando mais de R\$ 1,8 bilhão do que o permitido, com

a folha salarial, boa parte desse número se devendo a contratações por excepcional interesse público e cargos comissionados. (O GLOBO, 2017)

Ainda, de acordo com a “Agência Brasil”, hoje, os municípios empregam mais de 6,5 milhões de serventuários no funcionalismo público direto, isso corresponde, a mais da metade do total de servidores abarcados pelo setor público nacional, já que, somados, União e Estados comportam cerca de 4,9 milhões de servidores (1,2 e 3,7 milhões, respectivamente). (AGÊNCIA BRASIL, 2019)

Tantos fatores acarretam uma alta fatura para os cofres da União, visto que, somados, os entes federados despendem uma despesa de mais de R\$ 700 bilhões ao ano, de acordo com a “Agência Brasil”. Ademais, segundo o mesmo veículo, dentro do grupo das 20 maiores economias globais (G20), o Brasil aparece em terceiro lugar, quando analisamos os gastos com servidores, em comparação ao seu Produto Interno Bruto. Atualmente, a União gasta 12,9% de sua arrecadação, com encargos de pessoal, e se levarmos em consideração todos os países do globo, figuramos em nono lugar. (AGÊNCIA BRASIL, 2019)

Outro custo gerado pelos Municípios decorre dos repasses de Estados e União. Dentre os mais comuns estão o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) e a cota do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) à qual os municípios têm direito. Há também recursos do SUS (Sistema Único de Saúde) que são repassados às cidades, entre outros.

O desenho do federalismo brasileiro, expresso na Constituição de 1988, concentra a arrecadação de recursos no Estado e na União. “Os governos locais dependem, sempre, de receitas de outras esferas de governo. O que é comum em outros países federalistas.

Segundo Raul Velloso (2017, s/n), especialista em contas públicas, “as prefeituras aumentaram de 10% para 17% nos últimos 30 anos sua participação nas receitas disponíveis para as várias esferas de governo.” Segundo o mesmo, “nessa redistribuição, os maiores perdedores foram os Estados”, e ainda afirma que “O que os prefeitos, basicamente, gastaram o dinheiro a mais com pessoal. É muito cabide de emprego e gasto desnecessário.”

Ao contratar pessoal, mesmo que para atender mais alunos e pacientes, os recursos livres são reduzidos.

Outra razão para o aumento do funcionalismo e da dependência de repasses foi a onda de emancipações nas últimas três décadas.

Eduardo Giannetti (2019, s/p) afirma que "o Brasil cometeu uma enorme extravagância na criação de 1.179 novos municípios da Constituição de 1988 para cá." E continua, "Além da geração de máquinas burocráticas com custos enormes e sem atividade-fim, eles ficaram sem uma realidade financeira". O especialista em economia ainda afirma que, "viver de mesadas constitucionais é a receita para a má utilização de recursos".

Quando se criam tantos municípios e destina um repasse mínimo (0,6%, no caso do Brasil), obrigatoriamente a União tende a retirar recursos de outras cidades e sacrificar o repasse para localidades, que em muitos casos, necessitam mais desses recursos. É uma conta simples, se pegarmos o município de Engenho Velho no Estado do Rio Grande do Sul, um dos menores do país com, apenas 982 habitantes, este possui direito a repasses na ordem de 0,6% do PIB da União, o que, levando em consideração os números do PIB do ano de 2021, dariam a somatória aproximada de R\$ 48 milhões de reais (Estim. do PIB, IBGE, 2021). São quase 50 milhões destinados a uma população de apenas 982 habitantes, um valor incrivelmente alto para uma população irrisoriamente pequena. Some isso, ao fato de que este município possui, no mínimo, nove vereadores, um prefeito, um vice prefeito, secretários municipais, conselheiros tutelares, funcionários contratados pela administração pública, dentre outros gastos. Fica evidente, portanto, o porquê de haver tanto interesse em criar novos municípios.

#### **4. IMPACTOS DA PEC DO NOVO PACTO FEDERATIVO.**

Para contrapor a tese defendida pelo governo através Proposta de Emenda à Constituição nº 118/2019 para a extinção e fusão de Municípios, a

Confederação Nacional dos Municípios (CNM) produziu um estudo abordando os principais impactos trazidos com a nova distribuição municipal.

A princípio, de acordo com a CNM, esta reconfiguração produziria uma perda de arrecadação da ordem de R\$ 7 bilhões anuais para os 1.820 municípios atingidos pela PEC. A perda de arrecadação se dá porque a forma de repartição do fundo de participação é calculada com base em coeficientes por faixa populacional. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2019)

Os Municípios com até 10.188 habitantes possuem um coeficiente de 0,6, enquanto àqueles com população entre 10.189 e 13.584 possuem um índice de 0,8. Dessa forma, se dois Municípios com menos de 5 mil habitantes se fundirem, de acordo com a regra estabelecida na PEC, eles terão a soma de seus coeficientes reduzida pela metade, pois hoje cada um possui uma cota de 0,6 e, ao se juntarem, permanecerão com os mesmos 0,6. A perda de arrecadação por parte dos municípios pode ser um fator preponderante para a diminuição nos índices de qualidade ao acesso à educação e saúde de qualidade, segundo estudo da Confederação Nacional dos Municípios

Em sentido positivo, a extinção dos Municípios poderia trazer diminuição dos gastos da máquina pública, no âmbito dos poderes legislativo e executivo. A economia estimada com gerada com esse movimento com despesa administrativa e legislativa é de cerca de R\$ 4 bilhões no ano (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2019).

No entanto, a maior parte da economia gerada pela proposta viria mesmo dos repasses de verbas do Fundo de Participação e da saúde. Se tomarmos por base a cota mínima de repasse do FPM de 0,6% do Produto Interno Bruto nacional, temos que qualquer município abaixo da faixa de 10.188 habitantes têm direito a esses repasses. No entanto, em muitos casos, se torna absurdamente inviável e altamente oneroso para a União realizar esses repasses, vide a quantidade de municípios infimamente pequenos que existem. Prova disso é o Município de Serra da Saudade, no Estado de Minas Gerais, considerada, atualmente, o menor município do Brasil, com incríveis 786 habitantes, em estimativa, e uma arrecadação de recursos proveniente, em quase sua totalidade, de repasse de recursos federais e estaduais. (IBGE, 2020)

Todavia, este não é apenas um caso isolado. Borá, município no interior de São Paulo, tem uma população estimada de 838 habitantes; Araguainha, no Mato Grosso é outro exemplar, com aproximadamente 946 habitantes (IBGE, 2020). Estes são apenas alguns casos dentre inúmeros, de municípios com população irrisória, recebendo repasses de verbas que não condizem com seu número de habitante, este movimento é reflexo da chamada “farra das emancipações”.

Com a proposta de anexação e extinção dos municípios, essas edilidades passariam a incorporar outras cidades e contar no somatório populacional destas, passando, portanto, a não sacrificar a arrecadação de municípios maiores e com necessidades mais robustas.

## **5. CONCLUSÃO**

O contexto atual dos municípios no Brasil evidencia que alguns destes entes federados são altamente onerosos e pouco têm a apresentar quando tratamos de benefícios, fato muito evidente quando comparamos o quanto essas edilidades arrecadam de maneira própria, bem como as formas de aplicação das verbas que lhes são repassadas. Outro fator importante, é o cálculo Custo x Demanda, em que, cidades com populações irrisórias recebem repasses voluptuosos, que não condizem com seu número populacional.

A proposta de extinção dos municípios é uma vertente a ser considerada, no entanto, ainda é muito vaga com relação ao que ela busca resultar. Os impactos sociais destas, podem ser benéficos a um longo prazo, entretanto, os desafios para a aprovação deste ainda são imensos, e vão desde um congresso interessado em mais divisões administrativas, até prefeitos e prefeituras sedentas por verbas e pouco dispostas a abrir mão daquilo que já têm, que é autonomia para gerir seus recursos.

No entanto, não devemos encarar a proposta de extinção desses municípios como única saída. Evidente, existem casos em que a anexação seria a única escapatória, como o dos municípios com menos de mil habitantes, citados anteriormente ou até àqueles com dois mil habitantes.

Porém, havemos de refletir muito mais em propostas de governança, no que diz respeito a uma boa gestão de recursos. Como abordado, a maior parte dos municípios não cumpre a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou sequer têm suas contas regularmente aprovadas, algo que deveria ser costumeiro. Portanto, repensar a forma de aplicação dessas verbas seria uma possível solução para a questão de gestão das cidades, e as ajudariam a se tornarem mais viáveis, bem como, criar dispositivos que melhor fiscalizassem esta gestão.

Outrossim, aumentar a autonomia das cidades, no que diz respeito aos tributos, poderia ajudar a viabilizar as finanças públicas. Claro que a União perderia receita, no entanto, o ente federativo que mais interfere cotidianamente na vida dos cidadãos são as cidades, e estas ainda possuem um poder de tributação muito pequeno, então, seria justo que as mesmas tivessem uma autonomia tributária maior, o que aumentaria, inclusive a eficiência na gestão de recursos, sempre com fiscalização dos órgãos de controle.

Por último, aumentar as faixas populacionais de repasses de verbas poderia acentuar esta situação de desigualdade na distribuição de recursos. Hoje, o mínimo que uma cidade pode receber é 0,6% do Produto Interno Bruto nacional, no entanto, essa porcentagem se estende aos municípios com até, pouco mais de dez mil habitantes. Quando observamos que existem, dentro dessa faixa, cidades com menos de mil habitantes, evidenciamos que é deveras desigual a distribuição desses recursos.

Desse modo, podemos concluir que a falta no interesse de agir, combinada à passividade de nossos legisladores, ajudam a acentuar uma situação alarmante. A inviabilidade de alguns municípios prejudica a arrecadação de muitos outros e tende a tornar ainda menos eficiente uma máquina capenga, que por si só já é bastante onerosa.

## REFERÊNCIAS

ANTONIO CIGOLINI, Adilar. **TERRITÓRIO E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL**: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. Orientador: Dra. Leila Christina Dias. 2009. 207 p. Tese (Pós Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CNM. ESTUDO da CNM mostra graves consequências da extinção de Municípios. **Confederação Nacional de Municípios**, Brasília, 3 dez. 2019 Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estudo-inedito-da-cnm-mostra-as-graves-consequencias-da-extincao-de-municipios>. Acesso em: 11 fev. 2022.

CNM. Presidente do Senado afasta possibilidade de pautar proposta de extinção dos Municípios. **Confederação Nacional de Municípios**, Brasília, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/presidente-do-senado-afasta-possibilidade-de-pautar-proposta-de-extincao-dos-municipios>. Acesso em: 9 fev. 2022.

DOS SANTOS CARDOSO, José Eloy. Governo propõe extinção de municípios inviáveis. **Diário do Comércio**, [S. l.], 9 nov. 2021. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/opiniao/governo-propoe-extincao-de-municipios-inviaveis/>. Acesso em: 8 fev. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

MARTINS, Fernando. Impostos do Brasil: Quais são os impostos do Brasil, quanto custam no seu bolso e para onde vai esse dinheiro. **Gazeta do Povo**, 7 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/impostos-do-brasil/>. Acesso em: 1 mar. 2022.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO: Fundo de Participação dos Municípios FPM. **Tesouro Nacional**, Brasília-DF, p. 2-15, 2019. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:6370](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370). Acesso em: 15 fev. 2022.

NITHARA, Akemi. Funcionalismo tem 11,5 milhões de pessoas e custa R\$ 725 bilhões: Os números de 2017 estão no Atlas do Estado Brasileiro lançado hoje. **Agência Brasil - EBC**, Brasília DF, 18 dez. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-12/atlas-aponta-que-servico-publico-cresceu-menos-que-o-setor-privado#:~:text=O%20n%C3%ADvel%20municipal%20tem%20o,m%C3%A9dia%20de%20R%24%203%20mil>. Acesso em: 28 fev. 2022.

NOGUEIRA, Danielle. Mais de 2 mil prefeituras descumprem exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal: Municípios desrespeitaram teto de gasto com pessoal, encerram o ano no vermelho ou não declararam as contas em 2016. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 ago. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/mais-de-2-mil-prefeituras-descumprem-exigencias-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-21692445>. Acesso em: 2 mar. 2022.

TCE-PR. TCE-PR aponta inviabilidade de municípios com menos de 5 mil habitantes. **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba-PR, 11 jan.

2017. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-aponta-inviabilidade-de-municipios-com-menos-de-5-mil-habitantes/4671/N>. Acesso em: 8 fev. 2022.

TESOURO NACIONAL. Transferências a Estados e Municípios. **Tesouro Nacional Transparente**, Brasília-DF, 21 mar. 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 24 fev. 2022.

VERAS MOTA, Camilla. Brasil tem milhares de cidades que não arrecadam o suficiente nem para sustentar prefeitura e Câmara: Boa parte dos municípios é financiada por repasses da União e dos Estados. **BBC News Brasil**, São Paulo, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54669538>. Acesso em: 7 mar. 2022.

VIANA, Cleia. Subcomissão analisará impactos da extinção de pequenos municípios. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 22 set. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/808723-subcomissao-analisara-impactos-da-extincao-de-pequenos-municipios/>. Acesso em: 16 fev. 2022.