

Artigo

(In)sustentabilidade financeira municipal: a frágil metodologia proposta pela PEC do Pacto Federativo**Débora Tazinasso de Oliveira**¹**Antonio Gonçalves de Oliveira**¹¹ Universidade Tecnológica Federal do Paraná / Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba / PR – Brasil

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os municípios foram promovidos à condição de entes federativos brasileiros. Atualmente, o Brasil conta com 1.307 pequenos municípios, com população de no máximo 5 mil habitantes. Em 2019, entrou no cenário político e legislativo a Proposta de Emenda à Constituição nº 188 (PEC 188), tendo como uma de suas proposições a extinção/incorporação de pequenos municípios considerados insustentáveis. O presente estudo tem por objetivo evidenciar fragilidades/vulnerabilidades na metodologia proposta pela PEC 188/2019 para a mensuração da sustentabilidade financeira dos pequenos municípios brasileiros. Para o alcance do objetivo, tal modelo foi analisado e aplicado a todos os 5.570 municípios brasileiros, utilizando como base os períodos de 2015 a 2020. O estudo se fundamenta em pesquisa bibliográfica e documental, com abordagens descritiva e quantitativa. Para o tratamento e a análise dos dados, foram empregadas técnicas de estatísticas descritivas e medidas de tendência central. Os resultados evidenciam que, aplicada a metodologia da PEC 188, a média nacional de sustentabilidade dos municípios brasileiros é de 5%, reduzindo-se para menos de 3% quando analisados apenas os pequenos, com até 5 mil habitantes. Tem-se ainda que mais de 85% dos municípios brasileiros, em média, são classificados como “insustentáveis” com base na metodologia da PEC, elevando para 98% essa condição se analisados apenas os pequenos. A metodologia proposta pela PEC 188 carrega fragilidades que, se não sanadas previamente a uma possível promulgação, poderão ocasionar a extinção de aproximadamente 1.224 pequenos municípios.

Palavras-chave: pequenos municípios; sustentabilidade financeira; PEC 188; incorporação de municípios.

(In)sostenibilidad financiera municipal: la metodología frágil propuesta por la PEC del Pacto Federativo

A partir de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, los municipios fueron promovidos a la condición de entidades federativas brasileñas. Actualmente, Brasil tiene 1.307 pequeños municipios con una población máxima de 5.000 habitantes. En 2019, entró en el escenario político y legislativo la Propuesta de Reforma a la Constitución nº 188 (PEC 188) que, entre otras, propone la extinción/incorporación de pequeños municipios considerados insostenibles. Por lo tanto, el presente estudio tiene como objetivo resaltar las debilidades/vulnerabilidades existentes en la metodología propuesta por la PEC 188/2019 para medir la sostenibilidad financiera de los pequeños municipios brasileños. Para alcanzar el objetivo, la metodología propuesta por la PEC fue analizada y aplicada en los 5.570 municipios brasileños, tomando como base los períodos de 2015 a 2020. El estudio se basa en una investigación bibliográfica y documental, con enfoques descriptivos y cuantitativos. Para el tratamiento y análisis de los datos se utilizaron técnicas de estadística descriptiva y medidas de tendencia central. Los resultados muestran que, cuando se aplica la metodología PEC-188, el promedio nacional de sostenibilidad de

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230012>ISSN: 1982-3134 

Artigo recebido em 10 jan. 2023 e aceito em 10 jul. 2023.

Editores-chefe:Alketa Peci (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editores adjuntos:**Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) **Pareceristas:**Daniel da Silva Almeida (Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão / SE – Brasil) Eduardo José Grin (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) **Relatório de revisão por pares:** o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

los municipios brasileños es del 5%, reduciéndose a menos del 3% cuando se analizan solo municipios pequeños con hasta 5.000 habitantes. Asimismo, más del 85% de los municipios brasileños, en promedio, están clasificados como insostenibles con base en la metodología PEC, y dicha condición asciende al 98% al analizar solamente los municipios pequeños. La metodología propuesta por la PEC 188 tiene debilidades que, de no ser resueltas antes de una posible promulgación, podrían llevar a la extinción de aproximadamente 1.224 pequeños municipios brasileños.

Palabras clave: pequeños municipios; sostenibilidad financiera; PEC 188; incorporación de municipios.

Municipal financial (in)sustainability: the fragile methodology proposed by the Federative Pact PEC

From the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, municipalities were promoted to the condition of Brazilian federative entities. Currently, Brazil has 1,307 small municipalities with a maximum population of 5,000 inhabitants. In 2019, the Proposal for Amendment to the Constitution n° 188 (PEC 188) entered the political and legislative scene, with one of its propositions being the extinction/incorporation of small municipalities considered unsustainable. Thus, this study aims to highlight existing weaknesses/vulnerabilities in the methodology proposed by PEC 188/2019 for measuring the Financial Sustainability of small Brazilian municipalities. The methodology proposed by the PEC was analyzed and applied to all 5,570 Brazilian municipalities, using the periods from 2015 to 2020 as a basis. The study is based on bibliographical and documentary research with descriptive and quantitative approaches. For data treatment and analysis, descriptive statistics and measures of central tendency techniques were used. The results show that, when the PEC-188 methodology is applied, Brazilian municipalities' national average of "sustainability" is 5%, reducing to less than 3% when only small municipalities with up to 5,000 inhabitants are analyzed. Furthermore, more than 85% of Brazilian municipalities, on average, are classified as "unsustainable" based on the PEC methodology, increasing this condition to 98% if only the stratum of small municipalities is analyzed. The methodology proposed by PEC 188 has weaknesses that, if not resolved prior to a possible enactment, could lead to the extinction of approximately 1,224 small Brazilian municipalities.

Keywords: small municipalities; financial sustainability; PEC 188; incorporation of municipalities.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGP) – Mestrado/Doutorado – da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) pelo apoio institucional para o desenvolvimento da pesquisa objeto deste estudo.

1. INTRODUÇÃO

Em 2019, entrou no cenário político e no processo legislativo a Proposta de Emenda à Constituição n° 188 (PEC 188), também intitulada PEC do Pacto Federativo, a qual abrange uma das principais pautas do programa do Governo Federal de 2019 a 2022. Uma das propostas dessa PEC é a inclusão do art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que traz em sua redação a proposta de incorporação de pequenos municípios, considerados insustentáveis, a municípios maiores. Porém, o tema vem gerando debates e questionamentos quanto à sua legitimidade, tendo como base a seguinte questão: afinal, o que é um município insustentável?

Nesse cenário, considerando a relevância dos municípios na realidade federativa brasileira, os questionamentos acerca da viabilidade da manutenção de pequenos municípios e os debates no cenário legislativo quanto a essa temática (Senado Federal, 2019) – por meio da Proposta de Emenda à Constituição n° 188 que pode afetar milhares de municípios em âmbito nacional –, o presente estudo se pauta na seguinte questão norteadora: quais são as fragilidades e os impactos da aplicação da metodologia proposta pela PEC 188 para a mensuração da sustentabilidade financeira dos pequenos municípios brasileiros, como parâmetro para suas fusões/incorporações?

Vale questionar se apenas o parâmetro de análise proposto pela PEC 188 – o fato de o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponder a no mínimo 10% de sua receita – é suficiente – ou, mais do que isso, justo – para caracterizar o pequeno município como “(in)sustentável”?

Em busca de respostas, este artigo busca evidenciar fragilidades/vulnerabilidades na metodologia proposta pela PEC 188 para a mensuração da sustentabilidade financeira dos pequenos municípios brasileiros. Para o alcance do objetivo, a discutida metodologia proposta pela PEC será aplicada a todos os municípios brasileiros, realizando análises dos resultados e suas possíveis fragilidades/vulnerabilidades.

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os municípios passaram a compor o federalismo brasileiro com *status* e autonomia política e administrativa, assumindo obrigações e responsabilidades constitucionais. Com essa inovação constitucional, passaram a gerir as próprias receitas e a receber receitas intergovernamentais, bem como adquiriram poder de autogestão mediante elaboração das próprias leis orgânicas.

Diante do exposto, o artigo se justifica tendo em vista a relevância da temática da municipalidade – municípios como entes federados dotados de autonomia e responsabilidades –, que, conforme diz Oliveira (2018, p. 34), é “a representação autônoma da materialização do Estado para o seu povo em seu território”. Além disso, na mesma direção, Bonilha (2016) destaca que a discussão sobre a viabilidade municipal é relevante, e o debate abrange fatores como o tamanho das unidades políticas, bem como a obrigação de prestar serviços de modo econômico, eficiente e eficaz.

Ainda nesse contexto, destaca-se que o estudo traz contribuições práticas voltadas à ampliação do debate sobre a temática no cenário legislativo; ao fomento a maior participação de agentes públicos, privados e cidadãos, em sentido amplo, nas propostas do legislativo; e ao estímulo aos gestores públicos locais a análises mais aprofundadas quanto aos resultados das políticas públicas adotadas em suas gestões, principalmente relacionadas ao desenvolvimento local.

O texto está estruturado em sete seções, sendo a primeira delas esta introdução. A segunda e terceira é destinada à fundamentação teórica e à revisão bibliográfica. Na quarta seção é descrita a Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. A quinta detalha os procedimentos metodológicos utilizados no estudo. A sexta e a sétima se destinam ao desenvolvimento, ao tratamento dos dados da pesquisa e à análise de resultados e discussões. Por fim, na sexta seção são sintetizadas as considerações finais e as sugestões para futuros estudos.

2. FEDERALISMO BRASILEIRO: O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO

O federalismo se relaciona com o conceito de união e pacto, com a articulação das partes com o todo por meio do Estado central, constituindo uma forma de organização territorial e articulação do poder central com os poderes regional e local, denominado pacto federativo, o qual consiste num conjunto de complexas alianças, materializada por meio dos fundos públicos (Affonso, 1994).

O texto constitucional de 1988 reeditou o federalismo brasileiro, introduzindo novos fundamentos e restabelecendo a relação entre federação e os princípios e as regras que individualizavam essa forma de Estado, trazendo uma significativa e singular inovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a inclusão do município como componente da federação, detentor de autonomia constitucional, receitas próprias e poder de auto-organização mediante elaboração de lei orgânica (Affonso, 1996; Soares, 2008).

A estrutura de poder entre esferas de governo, numa federação, no entanto, pressupõe significativa transferência de recursos públicos entre regiões com capacidades econômicas desiguais e grandes assimetrias sociais, contudo, fluxo de recursos que acaba por forjar, em alguns momentos, o “pacto federativo” (Affonso, 1998).

Fabriz e Ferreira (2002), além de Meirelles (2014), corroboram que, ao elevar o município brasileiro à entidade estatal, a nova Constituição lhes concedeu autonomia política, administrativa e financeira, com atribuições eminentemente políticas e um largo poder de autogoverno.

Cabe observar, porém, que uma das exigências e das características fundamentais do Estado federal é a distribuição de competências, cujas atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na constituição, a fim de assegurar a autonomia e o convívio dos entes que o compõe (Bercovici, 2008; Bonavides, 2015; Dallari, 2013; Horta, 1991).

As competências constitucionais dos municípios estão elencadas no art. 30 da constituição federal. Além disso, no art. 13, são citadas competências administrativas comuns da união, de estados-membros, do Distrito Federal e de municípios. Entre as principais obrigações constitucionais de responsabilidade dos municípios, podem-se citar programas de educação infantil e de ensino fundamental, serviços de atendimento à saúde da população e planejamento e controle do uso, bem como parcelamento e ocupação do solo urbano.

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ocorreu um aumento expressivo no número de pequenos municípios no Brasil, em razão da flexibilização das regras para emancipação. Porém, apesar da onda da municipalidade, o processo de criação de municípios sofreu uma paralisação a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que modificou o art. 18 da constituição, determinando a elaboração de estudos de viabilidade municipal para emancipações (Brandt, 2010; A. L. Fernandes, Beal, Pepicelli, & L. F. Silva, 2015; Gomes & Mac Dowell, 2000).

Diante desse cenário, cabem observar alguns motivos identificados para a emancipação de municípios, com base em estudos de Boueri, Monasterio, Mation, e M. M. Silva (2013), bem como de Gomes e Mac Dowell (2000):

- 1) Pelo fato de suas populações e das elites políticas perceberem que podem fazê-lo, ou seja, porque a descentralização política lhes deu uma parcela de poder.
- 2) Porque isso lhes aumenta o *status* e os recursos financeiros, priorizando o território, em vez do número de pessoas.
- 3) Porque a descentralização é mais adequada para identificar as necessidades da população, haja vista que os prefeitos de pequenos municípios teriam mais informações sobre os cidadãos e suas necessidades, as quais, por envolverem um grupo menor de pessoas, seriam mais homogêneas, tornando fácil ajustar políticas públicas.

Boueri et al. (2013) também analisam que um ponto negativo da criação de pequenos municípios gira em torno dos custos fixos inerentes a cada ente federativo, pois, independentemente do tamanho de um município, é necessário contar com uma estrutura executiva e legislativa mínima, composta por prefeitos, secretários, assessores e vereadores. O planejamento, a implementação de políticas públicas e a prestação de contas demandam recursos técnicos adequados, o que pode se tornar oneroso

para uma prefeitura de pequeno porte. Além disso, problemas de externalidades surgem quando as políticas públicas têm impactos que ultrapassam os limites do ente federado.

Desse modo, quanto menor o município, maior a dificuldade em relação à manutenção da estrutura administrativa e legislativa mínima para sua sustentabilidade. Somado a isso, outros diagnósticos desfavoráveis aos governos menores são: menor capacidade fiscal, elevado grau de endividamento, balanço negativo nas contas públicas e dificuldade na prestação de serviços (Bonilha, 2016)

Henrichs, Cavalcante, e D. E. Nascimento (2014) complementam que, se, de um lado, a emancipação aproxima a população do governo, o que sugere uma melhora no serviço prestado, de outro, pode haver uma oneração do ente municipal, o que o torna dependente financeiramente de transferências de outros órgãos e bloqueia o desenvolvimento humano.

3. (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA: POSSIBILIDADES E FRAGILIDADES

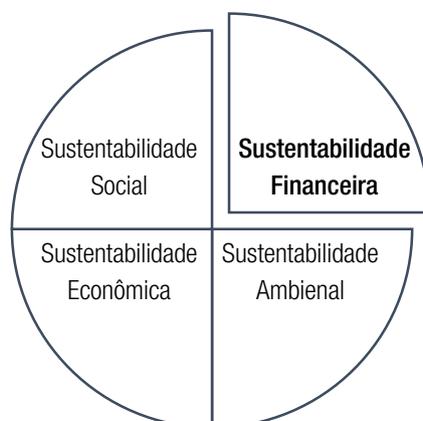
A noção da expressão “sustentabilidade” pode ter um amplo espectro epistemológico, podendo ser discutida em termos de definição de indicadores, certificações, gestão e políticas setoriais – de nações, regiões e organizações –, projetos e programas/resultados econômicos mensuráveis, bem como se referindo a algo socialmente incluyente, ambientalmente sustentável ou economicamente sustentado no tempo (Boeira, 2012).

Santos e Wagner (2008) defendem que o desenvolvimento sustentável desafia as organizações a uma administração mais transparente e responsável, objetivando a criação de valor sustentável, o aumento dos lucros, a redução dos riscos, a legitimidade e o crescimento.

Mikhailova (2004) advoga que a sustentabilidade pode ser observada sob o ponto de vista de quatro áreas-chave:

- 1) Crescimento e equidade econômica: Abordagem integrada para promover um crescimento responsável de longa duração.
- 2) Conservação de recursos naturais e do meio ambiente: Conservação da herança ambiental para gerações futuras.
- 3) Social: Garantia de diversidade cultural, social, direitos trabalhistas, emprego, alimento, educação, energia, serviço de saúde, água e saneamento.
- 4) Sustentabilidade financeira: Capacidade de uma organização de gerar lucros próprios para financiar suas atividades, tornando-se um empreendimento sustentável – em termos institucionais, técnicos, políticos e econômico-financeiros – ao longo do tempo (Araújo, 2003).

No Gráfico 1, são ilustradas as áreas-chave vinculadas ao termo “sustentabilidade”.

GRÁFICO 1 ÁREAS-CHAVE DO TERMO “SUSTENTABILIDADE”

Fonte: Elaborado com base em Araújo (2003) e Mikhailova (2004).

Conforme se observa, o conceito de sustentabilidade, em seu aspecto amplo, é muito abrangente, não obstante a amplitude do conceito, inclusive como ecoambiental. Desse modo, o conceito será abordado em aspecto restrito – o da sustentabilidade financeira, que vislumbra resultados econômicos mensuráveis (Oliveira, 2018), destacado no Gráfico 1.

Scaff (2014) afirma que a (in)sustentabilidade financeira de uma nação ou de um governo ocasiona reflexos positivos ou negativos além de suas fronteiras, ressaltando a importância e o dever da preocupação com o coletivo, afirmando se tratar de um interesse difuso da sociedade.

Andrews (2015) corrobora a ideia de que a sustentabilidade financeira de governos locais costuma ser vista sob a questão de encontrar a escala e a estrutura ideais para a prestação eficiente de serviços públicos locais vitais, sendo que a resposta defendida pelos formuladores de políticas públicas é de que “quanto maior, melhor”, ou, ao menos, “é mais barato”, de modo que os governos locais deveriam ser reestruturados para maximizar as economias de escala potenciais que podem estar presentes no sistema.

Andrews (2015) destaca ainda que pequenos governos locais podem ser particularmente propensos à má gestão financeira, em especial porque sua capacidade de gerar receita tributária é, em geral, mais restrita (e mais crítica) do que unidades maiores. Nessa linha, Bernardelli, Kortt, e Dollery (2019) defendem, com base em estudos empíricos, a necessidade de uma reforma estrutural de governos locais, para a adoção de políticas públicas que promovem as fusões municipais. Para Tran, Kortt, e Dollery (2019), bem como para Bernardelli et al. (2019), esses estudos podem ser instrumentos eficazes para criar entidades governamentais maiores, melhorar a eficiência das autoridades locais e gerar economias de escala.

Esse, contudo, é um ponto que desperta polêmica no plano legislativo, político e social, sobretudo o brasileiro. Um exemplo disso é a PEC 188, que entrou em pauta no cenário político e legislativo brasileiro em 2019 e que será aprofundada nas seções subsequentes deste estudo. A referida PEC aborda, entre outros temas, a mensuração da sustentabilidade financeira dos pequenos municípios, calculada por meio do percentual da arrecadação própria sobre a receita total, e a consequente incorporação daqueles considerados insustentáveis aos sustentáveis.

Caldas, Dollery, e Marques (2018) alertam que a sustentabilidade de governos locais é muito mais ampla do que a financeira, devendo ser avaliada numa perspectiva mais ampla, especialmente em termos da capacidade da gestão local de atuar de forma eficaz em longo prazo e satisfazer aos interesses da comunidade.

Tran et al. (2019) relatam que existe um grupo de literatura empírica decididamente cético em relação à fusão de governos locais. Tal grupo levanta sérias dúvidas sobre se as fusões ou as incorporações municipais melhoram o desempenho das municipalidades. Além disso, as evidências internacionais acerca dos resultados das fusões municipais acumuladas na literatura empírica tiveram pouca influência sobre os proponentes da consolidação.

Diante da lacuna da temática e da discussão aguçada pela PEC 188, de maneira crítica à sua proposta conceitual, propõe-se que a análise da sustentabilidade dos governos locais extrapole o limiar da sustentabilidade financeira e passe a considerar os aspectos de capacidade dos governos locais em sentido amplo e em sinonímia entre capacidade e sustentabilidade.

Wolman, McManmon, Bell, e Brunori (2008) alegam que, apesar de a temática da capacidade/sustentabilidade do governo local ser observada, em geral, apenas sob a óptica da suficiência de recursos, deve ser incluída nessa análise uma ampla gama de atributos, como estabilidade de recursos, habilidades profissionais, competência de gestão, qualidade da prestação de serviços etc.

Mantendo maiores níveis de capacidade/sustentabilidade do governo local, como num círculo virtuoso, são gerados mais recursos para definir agendas com autonomia e alcançar os objetivos das políticas públicas, ou seja, governos mais capacitados terão mais sucesso em atingir seus fins (Grin, A. B. Nascimento, Abrucio, & A. S. Fernandes, 2018).

Contribuindo para a discussão, Marengo, Strohchoen, e Joner (2017) analisam que o conceito de capacidade estatal se relaciona com a intervenção de agentes estatais, ou gestores locais, utilizando meios como coerção, decisões, procedimentos, leis, informação, distribuição de recursos, *status*, renda ou propriedade. Depreende-se, assim, que a capacidade dos governos locais está fortemente ligada à atuação dos agentes envolvidos na sua gestão e às decisões por eles tomadas.

4. A PEC 188: PROPOSTA DE INCORPORAÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS CONSIDERADOS INSUSTENTÁVEIS

A Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019 foi submetida ao plenário do Senado Federal em 05 de novembro de 2019. Trata-se de uma PEC de norma geral, que tem como classificação o assunto: “Administrativo – Organização político-administrativa do Estado”. A proposta é de autoria de 33 senadores de diversos partidos e tem como ementa a alteração dos art. 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; dos art. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; além de acréscimo à Constituição Federal dos art. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; do acréscimo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dos arts. 91-A, 115, 116 e 117; e da revogação dos dispositivos constitucionais, legais, e outras providências.

Desde sua submissão e tramitação, a proposta recebeu 66 emendas, sendo, em observância ao art. 332 do Regimento Interno do Senado (Risf), arquivada em 22 de dezembro de 2023, devido ao final da Legislatura 2019-2022, e podendo ser reaberta a qualquer tempo, se houver interesse político.

A matéria que trata das alterações que podem influenciar na manutenção dos pequenos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes está definida no art. 6º, que propõe acrescentar o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 6º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos art. 91-A, 115, 116 e 117.

[...]

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 (Brasil, 2019, grifos nossos).

O acréscimo desse dispositivo, se efetivado, acarretaria a reanálise da sustentabilidade de 1.307 pequenos municípios no Brasil, gerando o risco de incorporação da maioria deles, segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (Aroldi, 2019). Com o próximo censo do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), programado para o segundo semestre de 2022 e início de 2023, é certo que o número total de municípios com população de até 5 mil habitantes será diferente do divulgado no Censo de 2010 (IBGE, 2010), graças às mudanças de quociente populacional.

A PEC do Pacto Federativo vem sofrendo críticas e questionamentos, quanto a possíveis fragilidades, pelos órgãos e pelos institutos vinculados às partes interessadas, além da mídia. Alguns apontamentos identificados e seus autores são detalhados no Quadro 1.

QUADRO 1 POSICIONAMENTO DE ENTIDADES SOBRE AS FRAGILIDADES DA PEC 188

Posicionamento – fragilidade	Autoria – órgão/entidade
“A proposta é ruim do ponto de vista mais amplo do desenho de instituições democráticas.”	Galdino (2019) Portal Transparência Brasil
“A PEC 188 é um desastre para as políticas sociais brasileiras.”	Amaral (2019) Observatório do Conhecimento
“A Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019 representa duro golpe na forma federativa de Estado, cláusula pétrea.”	Macedo (2020) Estadão

Continua

Posicionamento – fragilidade	Autoria – órgão/entidade
“A PEC, relativa ao tema dos municípios, afronta a autonomia municipal, medida regressiva, contrária à capilaridade de recursos públicos, que prejudicaria a capacidade política, afastando os cidadãos da participação da vida política local e afrontando sua identidade.”	Bonilha (2019) Instituto Rui Barbosa (IRB)
“A PEC 188 é um grande equívoco e demonstra a falta de conhecimento dos seus autores acerca da realidade brasileira. Além disso, fere o princípio federativo, que é cláusula pétrea na Constituição Brasileira.”	Aroldi (2019) Presidente da CNM

Fonte: Dados da pesquisa.

Em contrapartida, estudos como os de Bonilha (2016), Boueri et al. (2013), Henrichs et al. (2014) e Oliveira (2018), destacam pontos importantes a observar quanto às consequências de manter uma estrutura de um ente tão pequeno com as responsabilidades indistintamente de porte, conforme Quadro 2.

QUADRO 2 ESTUDOS E APONTAMENTOS REFERENTES À MANUTENÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS

Estudo	Observações do estudo
Boueri et al. (2013, p. 224)	“Um município, independentemente do seu tamanho, demanda estrutura executiva (prefeitos, secretários e assessores) e legislativa (vereadores) mínimas. O planejamento, a execução de políticas públicas e a prestação de contas exigem quadro técnico adequado, que pode ser difícil de custear em uma pequena prefeitura. Problemas de externalidades estão associados a políticas públicas cujos impactos extrapolam os limites do Ente Federado”.
Henrichs et al. (2014)	“Com a emancipação de um pequeno município, pode haver uma oneração do ente municipal, o que o torna dependente financeiramente de transferências de outros órgãos e bloqueia o desenvolvimento humano”.
Bonilha (2016)	“Diagnósticos desfavoráveis aos governos menores são: menor capacidade fiscal; elevado grau de endividamento; balanço negativo nas contas públicas; a dificuldade na prestação de serviços; quanto menor o município maior a dificuldade em relação a manutenção da estrutura administrativa e legislativa mínima”.
Oliveira (2018)	“O estudo analisou os pequenos municípios paranaenses, e os resultados concluíram que, por não possuírem Capacidade Financeira para fazerem frente às suas funções federativas, a maioria destes municípios são dependentes de transferências externas intergovernamentais para prestarem serviços básicos à população”.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Diante do exposto, visando a um maior entendimento e esclarecimento da pauta da sustentabilidade financeira citada na PEC 188, a seção subsequente mostra a análise e a aplicação à metodologia para a verificação da sustentabilidade financeira municipal.

5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

O artigo tem como propósito estudar e realizar a crítica à metodologia proposta pela PEC 188. Assim, destaca-se que a metodologia não foi criada pelos autores; apenas materializada e interpretada, conforme detalhado nesta seção.

O cálculo proposto pela PEC, aqui denominado como sustentabilidade financeira municipal (SFM), para determinar se o município é sustentável ou não está definida na redação do § 1º do art. 115 da proposta: “§ 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”.

O cálculo para definição da Sustentabilidade Financeira Municipal da PEC-188 (SFM-PEC188) se estrutura na equação 1.

Equação 1

$$SFM_{PEC188} = \left[\left(\frac{AP}{RT} \right) \times 100 \right]$$

Em que:

AP = Arrecadação Própria do município

RT = Receita Total

A arrecadação própria (AP) é calculada a partir da equação:

$$AP = (IPTU + ITBI + ISSQN)$$

Em que:

AP = Representa a soma dos valores referentes à Arrecadação Própria do município. Na soma da Arrecadação Própria foram consideradas as receitas destacadas com o símbolo de asterisco (*) no Anexo A.

IPTU = Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (art. 156, I, CF/88)

ITBI = Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (art. 156, II, CF/88)

ISSQN = Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (art. 156, III, CF/88)

Com base nos ensinamentos de Andrade (2010), Gil (2010), Marconi e Lakatos (2018), tem-se, como fonte de pesquisa documental, dados estatísticos extraídos de bancos de dados oficiais públicos e privados, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Finanças do Brasil (Finbra) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Segundo a referida PEC, os municípios que não atingirem o percentual de 10% no indicador SFM-PEC188 serão considerados insustentáveis. Desse modo, é possível inferir que o *score* da metodologia da PEC se classifica conforme exposto no Gráfico 2.

GRÁFICO 2 SCORE DE CLASSIFICAÇÃO DE SFM-PEC188



Fonte: Elaborado com base na PEC 188 (2019).

A PEC 188 determina que, para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata a proposta, serão considerados exclusivamente os dados do Censo populacional de 2020. Porém, em virtude da emergência de saúde pública causada pela pandemia da COVID-19, o IBGE (2020) comunicou o adiamento do Censo demográfico, que foi retomado apenas no segundo semestre de 2022 (IBGE, 2022). Para o presente estudo, optou-se por dados da estimativa populacional dos municípios, publicada pela IBGE em 2021 (IBGE, 2021).

Por se tratar de um estudo quantitativo, para a análise dos dados e a elaboração de resultados e discussões, foram utilizadas técnicas de estatística descritiva e de medidas de tendência central, com emprego do *software* Minitab®18 Statistical, versão 18. De maneira complementar, usou-se a ferramenta de análise de dados do editor de planilhas Microsoft Excel e a ferramenta de análise de negócios Power BI.

Ao analisar a população disponível e uma eventual amostra, optou-se pela metodologia discutida a todos os municípios brasileiros, dando ênfase na análise dos resultados dos pequenos municípios, com população de até 5 mil habitantes, por se tratar do principal estrato de municípios a serem afetados pela PEC 188.

Com relação ao período temporal considerado para o levantamento e a análise dos dados, definiu-se um intervalo de seis anos, de 2015 a 2020. Não foram considerados os dados de 2021, em razão das limitações de informações no portal Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro/Finanças do Brasil (Siconfi/Finbra). Por fim, a análise dos dados se deu com base em consolidações de tabelas, quadros, gráficos e relatórios.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Análise da SFM-PEC 188 dos municípios brasileiros com base na metodologia da PEC

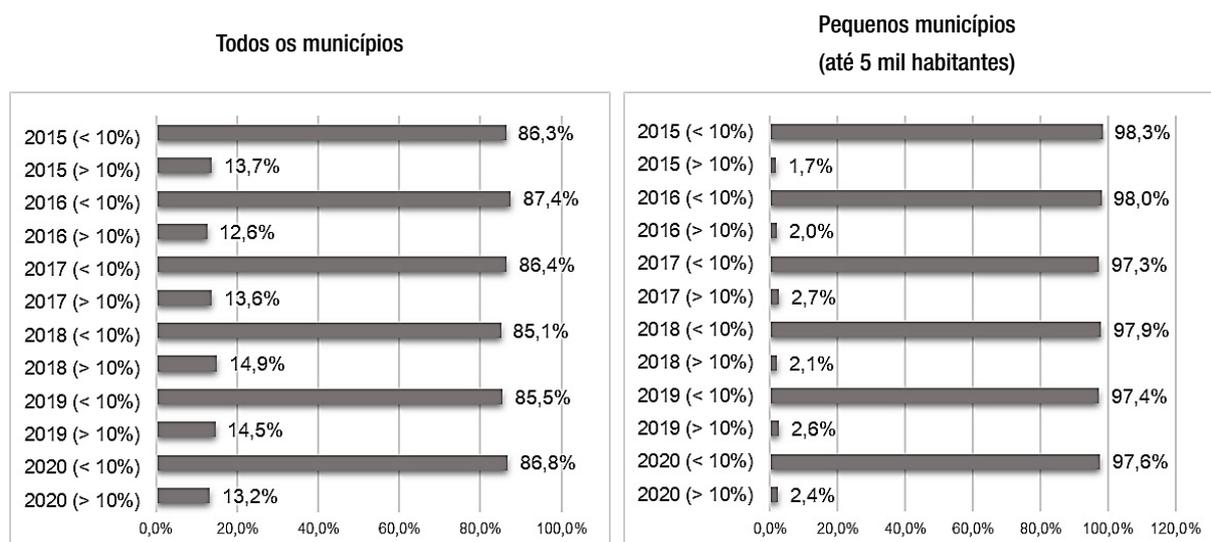
Foram coletados os dados e analisados os resultados de todos os 5.570 municípios brasileiros no período de 2015 a 2020, dos quais, tomando por base a tabela de estimativa populacional do IBGE (2021), 1.249 são de pequeno porte, com população de até 5 mil habitantes, uma redução estimada de 4,43% em relação ao censo de 2010.

Os dados para composição das análises foram coletados do portal Siconfi/Finbra, culminando na elaboração de um banco de dados final com 5.570 elementos, do qual foram excluídos, para fins de análise em cada ano, aqueles que não apresentavam os dados completos para todas as categorias do banco, resultando na contagem final mostrada na Tabela 1.

O primeiro dado relevante a ser observado nos resultados da aplicação da metodologia trata da preocupante parcela de municípios que se classificaram como insustentáveis (resultado < 10%).

Conforme se observa no Gráfico 3, em média, mais de 85% apresentam resultados abaixo de 10% para SFM-PEC188 em todos os períodos analisados.

GRÁFICO 3 PARCELA DOS MUNICÍPIOS QUE ATINGIRAM RESULTADOS > OU < 10% PARA SFM-PEC188



Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar apenas os pequenos municípios, o resultado é ainda mais inquietante, pois, em média, 98% deles se classificam como “insustentáveis” em todos os períodos analisados. Isso significa que apenas 28 atingem o percentual necessário para ser considerado sustentável na metodologia proposta pela PEC 188.

Para maior detalhamento, na Tabela 1, são relacionados os principais resultados da estatística aplicada ao banco de dados do estudo: a contagem de municípios com dados válidos para o cálculo de SFM-PEC188, a média do resultado de todos os municípios observados, o desvio padrão, o menor resultado de cada ano, o 1º quartil – que representa o resultado acumulado da faixa de 25% dos dados –, a mediana, o 3º quartil – que representa o resultado acumulado da faixa de 75% dos dados – e o maior resultado de cada ano.

TABELA 1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS RESULTADOS DE SFM-PEC188 DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Ano	Contagem	Média	Desv.pad.	Menor	Q1	Mediana	Q3	Maior
2015	5059	5,08%	5,56%	0,05%	1,46%	3,11%	6,80%	49,59%
2016	4683	5,04%	5,79%	0,07%	1,48%	3,04%	6,60%	88,38%
2017	5140	5,12%	5,69%	0,08%	1,47%	3,14%	6,75%	66,73%
2018	4767	5,34%	5,84%	0,05%	1,56%	3,26%	7,09%	89,45%
2019	5069	5,28%	5,65%	0,07%	1,58%	3,24%	7,11%	53,60%
2020	5064	5,12%	5,33%	0,02%	1,57%	3,31%	6,88%	50,86%

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota-se que a média do percentual de SFM é de aproximadamente 5%, sofrendo pouca variação entre os períodos. Além disso, observa-se que a parcela de 75% dos municípios analisados apresentam resultados abaixo de 7% para SFM-PEC188, conforme dados do 3º quartil.

A mesma análise foi realizada considerando apenas os dados dos municípios de pequeno porte, como demonstrado na Tabela 2, retornando resultados alarmantes, na medida em que a média do percentual fica abaixo de 3% em todos os períodos. Ao observar os dados do 3º quartil (75% dos municípios), percebe-se que a maior parcela das municipalidades não atinge nem 4% de resultado.

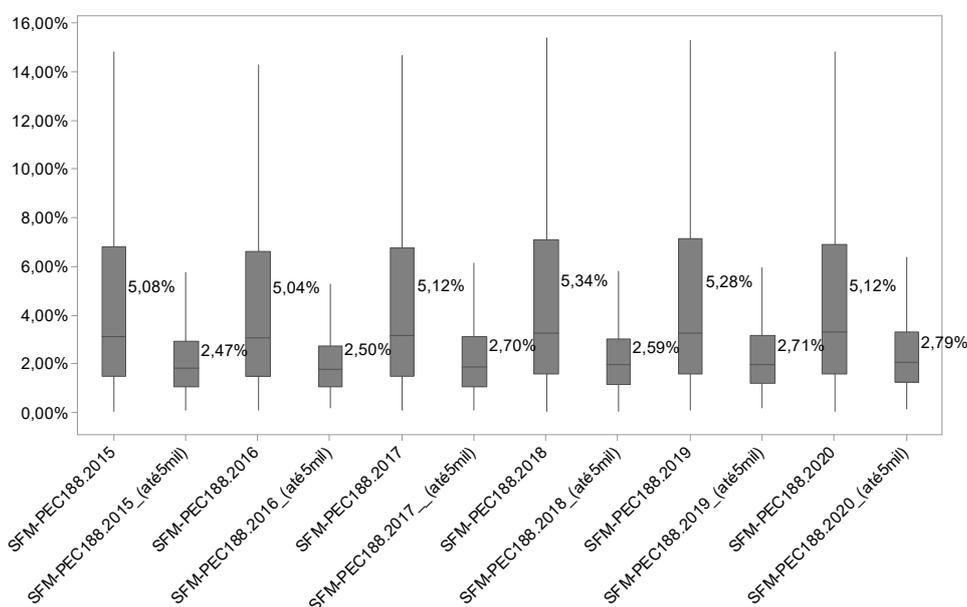
TABELA 2 ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS RESULTADOS DE SFM-PEC188 DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM ATÉ 5 MIL HABITANTES

Ano	Contagem	Média	Desv.pad.	Menor	Q1	Mediana	Q3	Maior
2015	1135	2,47%	2,73%	0,08%	1,06%	1,81%	2,93%	36,60%
2016	1065	2,50%	3,70%	0,20%	1,06%	1,75%	2,74%	72,86%
2017	1125	2,70%	3,71%	0,08%	1,06%	1,87%	3,10%	56,33%
2018	1053	2,59%	2,81%	0,05%	1,12%	1,93%	2,99%	31,88%
2019	1133	2,71%	2,90%	0,17%	1,18%	1,97%	3,15%	32,70%
2020	1125	2,79%	2,77%	0,15%	1,25%	2,07%	3,31%	31,37%

Fonte: Dados da pesquisa.

A análise do Gráfico 4 mostra a variação dos resultados quando observados todos os municípios brasileiros e apenas o grupo de pequenos municípios.

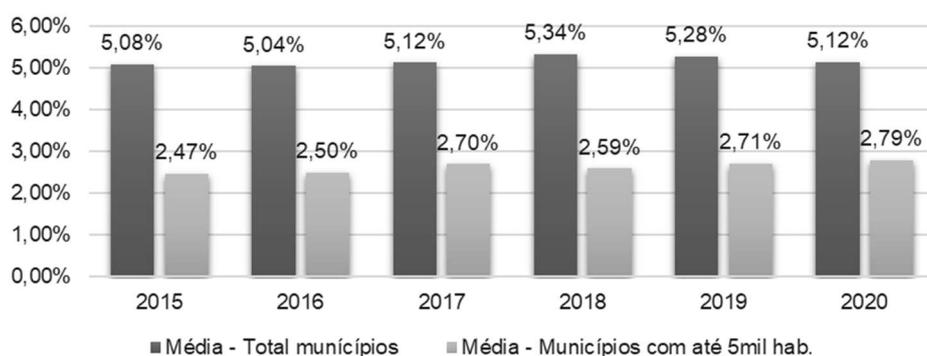
GRÁFICO 4 GRÁFICO BOXPLOT DAS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DA PESQUISA



Fonte: Dados da pesquisa.

O Gráfico 5 demonstra a evolução da média dos resultados de SFM-PEC188 para o período de 2015 a 2020, considerando os dois grupos examinados.

GRÁFICO 5 GRÁFICO COMPARATIVO DA MÉDIA DO SFM-PEC188 DE 2015 A 2020



Fonte: Dados da pesquisa.

Nos seis períodos observados, 98% dos pequenos municípios, em média, se classificaram como insustentáveis, conforme Tabela 3. Baseado na proposta metodológica da PEC 188, os resultados indicam que 1081 pequenos municípios correm o risco de ser incorporados a outros.

TABELA 3 PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “INSUSTENTÁVEIS” COM BASE NA SFM-PEC 188

Período	Contagem de pequenos municípios analisados	Contagem de municípios classificados como insustentáveis	%
2015	1135	1116	98%
2016	1065	1044	98%
2017	1125	1095	97%
2018	1053	1031	98%
2019	1133	1103	97%
2020	1125	1098	98%
-	Média	1081	98%

Fonte: Dados da pesquisa.

É possível inferir que a metodologia proposta pela PEC 188 apresenta grande fragilidade metodológica, em especial ao considerar as consequências que os resultados causarão a todos os pequenos municípios e a seus munícipes. Ela prevê a possibilidade de que o município que não comprovar sua sustentabilidade financeira seja incorporado a algum dos limítrofes a partir de 1º de janeiro de 2025. O critério de incorporação será: i) O município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador; ii) poderão ser incorporados até três municípios por um único incorporador.

Essas alterações podem ocasionar redução de recursos intergovernamentais destinados para a região, como FPM e Fundeb, uma vez que as cotas antes recebidas por determinados municípios seriam dissolvidas na cota do município incorporador, pois sua distribuição se daria por faixas populacionais, podendo ocorrer a incorporação sem o aumento da cota recebida pelo município incorporador. Além disso, pode haver mais dificuldades para o acesso a serviços públicos e reivindicação de demandas, tendo em vista o maior distanciamento do governo local dos novos munícipes incorporados.

Com base nesse critério e na tendência observada na Tabela 3, estima-se que, com uma eventual promulgação, poderá ocorrer a incorporação de aproximadamente 1.224 (98%) dos 1.249 pequenos municípios, representando uma redução de aproximadamente 22% (1.224 dos 5.570).

Vale destacar a visão de Tran et al. (2018), que dão luz a consistentes dúvidas sobre se as fusões ou incorporações municipais melhoram o desempenho das municipalidades.

Até, destacam-se os pontos expostos como frágeis e questionáveis pela CNM (Aroldi, 2019) em nota oficial publicada sobre a PEC 188:

- 1) Metodologia equivocada para a definição de “sustentabilidade” (§ 1º): não se pode mensurar a eficiência de um município com um indicador como o apresentado na PEC, pois pela regra proposta 97% dos pequenos municípios não atingiriam o limite de 10% dos impostos sobre sua receita total.
- 2) Princípio federativo: a PEC fere o princípio federativo ao propor a extinção dos pequenos municípios, pois a emancipação e a fusão/incorporação de municípios são mandamentos do

constituente originário, e só podem ser realizadas mediante plebiscito, ouvindo as comunidades envolvidas.

- 3) Princípio da democracia: extinguir os pequenos municípios, em tese, afastaria os cidadãos da vida política local, ferindo o princípio da Democracia.
- 4) Equívoco quanto à arrecadação própria: a PEC desconsidera as transferências constitucionais previstas na CF/88 na composição da receita total dos municípios, que apesar de serem arrecadadas pela União e estados, são parcelas das receitas que pertencem constitucionalmente aos municípios e governos locais. Sendo, então, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por consequência e exemplo, essencial para redistribuição de recursos e redução das desigualdades.
- 5) Indicadores devem ser considerados: o correto é considerar indicadores como população e os serviços públicos prestados para o cálculo da sustentabilidade.

Diante dos resultados encontrados e das proporções dos desdobramentos da proposta da PEC, ressalta-se o alerta de Caldas et al. (2018), ao evidenciarem que a sustentabilidade de governos locais é muito mais ampla do que apenas a sustentabilidade financeira, sendo recomendada a avaliação numa perspectiva mais ampla, sobretudo em termos da capacidade da gestão local, da eficácia e da oferta de serviços públicos à população.

É possível elencar algumas lacunas que cabem ser expostas, as quais merecem maior debate e atenção, podendo representar insumos para discussões referentes à PEC, como contribuição em busca de futura solução equilibrada para as questões:

- 1) As transferências intergovernamentais serão contabilizadas na receita total dos municípios para o cálculo proposto pela PEC? Sendo contabilizadas, o resultado não prejudicará municípios menores que, por exemplo, recebem a mesma parcela de FPM, tendo em vista que estes, obviamente, têm arrecadação própria inferior?
- 2) Considerando que parte das receitas arrecadadas por outros entes federados, as quais, posteriormente, são distribuídas por meio das transferências intergovernamentais, têm origem nos municípios – por exemplo, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, que compete à União instituir e arrecadar, repassando depois 50% aos municípios, conforme determina a constituição Federal –, é possível pressupor que essa receita arrecadada por um ente federado superior e repassada ao município é originalmente do município. Desse modo, não deveriam as transferências intergovernamentais ser consideradas/contabilizadas uma arrecadação própria do município, para tornar a análise mais justa?
- 3) Os municípios têm outras fontes de arrecadação própria, além dos impostos elencados no art. 156 da constituição federal, como taxas e contribuições. Por que, então, não as contabilizar como uma arrecadação própria?

A título de exemplo, haja vista que esse não é o escopo do estudo, observa-se, na Tabela 4, o comportamento do indicador em caso de contabilização de *todas* as receitas correntes dos municípios arrecadadas localmente, com exceção das transferências correntes, nos períodos de 2015 e 2016.

Para diferenciação desse indicador, em comparação com o SFM-PEC188, este será denominado indicador de arrecadação própria (IAP), representado pela equação 2.

Equação 2

$$IAP = \left[\frac{(RC - TC)}{RT} \right]$$

Na equação acima, RC significa “receitas correntes”; TC, “transferências correntes”; RT, “receita total” – valor anual referente à receita total do município.

Para o cálculo proposto de IAP, foram desconsideradas as transferências correntes, para que seja possível observar o total de todas as receitas arrecadadas no âmbito local dos municípios. As receitas levadas em conta podem ser observadas no Anexo A. Os resultados são observados na Tabela 4.

TABELA 4 COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS DE IAP E SFM-PEC188 DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2015 E 2016)

Ano	Contagem	Média	Desv.pad.	Menor	Q1	Mediana	Q3	Maior
SFM-PEC - 2015	5059	5,08%	5,56%	0,05%	1,46%	3,11%	6,80%	49,59%
SFM-PEC -2016	4683	5,04%	5,79%	0,07%	1,48%	3,04%	6,60%	88,38%
IAP-2015	5428	12,36%	9,86%	0,19%	5,18%	9,46%	16,50%	99,95%
IAP-2016	5416	12,58%	10,18%	0,23%	5,14%	9,66%	17,21%	99,30%

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao considerar todas as fontes de arrecadação própria dos municípios, o indicador apresenta resultados mais robustos. A média passa de aproximadamente 5%, em SFM-PEC 188, para mais de 12%, utilizando o IAP. Além disso, todos os demais parâmetros estatísticos se elevam de maneira considerável, comprovando que o aprofundamento de indicadores/índices relacionados a essa temática é válido e contribuirá para o campo empírico e acadêmico.

Retoma-se a discussão quanto à necessidade de proposição de uma análise mais ampla e aprofundada para abordar a temática da sustentabilidade financeira municipal, adentrando o conceito de capacidade dos governos locais e levando em conta uma ampla gama de atributos, como estabilidade de recursos, competência de gestão, qualidade da prestação de serviços e capacidade de intervenção de agentes estatais ou gestores locais, como coerção, decisões, informação, distribuição de recursos, renda ou propriedade. Com isso, almeja-se gerar resultados positivos para o governo local, como o alcance de objetivos de políticas públicas, geração de recursos e atingimento de seu objetivo fim (Wolman et al., 2008; Grin et al., 2018; Marengo et al., 2017).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Após a análise da metodologia definida pela PEC para mensurar a SFM e sua aplicação a todos os municípios brasileiros, a média do percentual dos municípios brasileiros é de aproximadamente 5%, reduzindo para menos de 3% quando se analisam apenas os pequenos. Em geral, mais de 85% deles apresentam resultados abaixo de 10% para SFM-PEC188, podendo ser considerados insustentáveis. Ao levar em conta apenas os pequenos, aproximadamente 98% deles se classificam no estrato da insustentabilidade financeira em todos os períodos analisados.

Destaca-se que uma eventual promulgação da PEC 188 poderá ocasionar a extinção de mais ou menos 1.224 pequenos municípios, com base no percentual identificado como tendência nos seis períodos analisados. Assim, os resultados do estudo permitem inferir que a metodologia proposta pela PEC 188 para a análise da SFM dos pequenos municípios se mostra frágil e até preocupante, principalmente ao considerar as consequências dos resultados para aqueles pequenos municípios classificados como insustentáveis. Com essa classificação, o pequeno município, necessariamente, será incorporado a um maior, não obstante quaisquer interações geográficas, culturais, sociais e de desenvolvimento que possa prover.

Cabem mencionar as implicações políticas da proposta de extinção formulada pela PEC 188, a qual ultrapassa as fronteiras do Congresso Nacional e impacta os poderes legislativos das esferas locais. É sabido que distritos se emancipam por dois motivos: “(i) porque suas populações e elites políticas percebem que podem fazê-lo, ou seja, porque a descentralização política lhes dá uma parcela de poder; e (ii) porque isso lhes aumenta o *status* – e os recursos financeiros” (Oliveira, 2018, pp. 41-42).

Diante disso, é possível pressupor que uma eventual imposição de fusão/incorporação de municípios emancipados e estruturados politicamente ocasionará implicações políticas e necessários rearranjos da distribuição de poder político nas localidades e regionalidades.

A despeito, todavia, das fragilidades evidenciadas acerca do objeto da PEC 188, isso não quer dizer que haja apenas aspectos virtuosos nesses milhares de municípios com baixíssimas arrecadação e população, subsistindo de transferências intergovernamentais. Por isso, em aderência aos estudos de Bonilha (2016) e Boueri et al. (2013), além de Henrichs et al. (2014), cabe uma reflexão quanto às desvantagens de manter municipalidades **tão pequenas**: custos fixos elevados, dificuldade em relação à manutenção da estrutura administrativa e legislativa mínima, menor capacidade fiscal, elevado grau de endividamento, balanço negativo nas contas públicas, dificuldade na prestação de serviços, dependência financeira de outros órgãos e bloqueio do desenvolvimento humano.

O trabalho traz contribuições teórico-empíricas à temática, uma vez que, além de promover a discussão acerca do federalismo e suas fragilidades e potencialidades, evidencia a relevância dos municípios como materializadores das políticas públicas de Estado e de governo para o povo que se distribui e habita, de fato, o espaço finalístico local, demandando a participação estatal na solução dos problemas. A pauta da extinção de municípios carece de maior robustez político-científica, sendo frágil a proposição de fusão/incorporação somente com base na metodologia proposta pela PEC 188.

Desse modo, destaca-se a necessidade de pesquisas e debates acerca da temática da sustentabilidade financeira de municípios, de modo a levar em conta outras receitas municipais e aspectos econômicos, políticos e sociais relevantes.

Reconhecendo a relevância e as (de)limitações deste estudo, aponta-se a possibilidade de novos e complementares trabalhos que permitam ampliar o conhecimento da temática estudada por meio

de confirmações empíricas. Assim, sugerem-se a elaboração e o aprofundamento de estudos com foco na proposição de metodologia robusta para a caracterização da SFM, levando em conta aspectos orçamentários, econômicos, sociais, de desenvolvimento local/regional e de qualidade de vida, considerando-se outras fontes de arrecadação própria, como taxas e contribuições, na composição da receita total, em complemento aos impostos elencados no art. 156 da constituição.

Por fim, recomenda-se o desenvolvimento de pesquisas e estudos relacionados aos resultados qualitativos dos governos locais para além do aspecto financeiro, analisando políticas públicas, desenvolvimento local/regional, investimentos e resultados.

REFERÊNCIAS

- Affonso, R. (1994). A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, 2(15), 321-337. Recuperado de <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaio/article/view/1704/2071>
- Affonso, R. (1996). Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 3-10. Recuperado de http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_01.pdf
- Affonso, R. (1998). La federación en Brasil: impasses y perspectivas. In C. Alba, I. Bizberg, & H. R. d'Arc (Eds.), *Las regiones ante la globalización: competitividad territorial y recomposición sociopolítica* (pp. 691-716). Ciudad de México, MX: El Colegio de México.
- Amaral, N. C. (2019, dezembro 13). PEC 188/2019: um desastre para as políticas sociais brasileiras. *Observatório do Conhecimento*. Recuperado de <https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras>
- Andrade, M. M. (2010). *Introdução à metodologia do trabalho científico* (10a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Andrews, R. (2015). Vertical consolidation and financial sustainability: evidence from English local government. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(6), 1518-1545. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0263774X15614179>
- Araújo, E. T. (2003, março 02). *O desafio da sustentabilidade nas Apaes: noções sobre captação de recursos e elaboração de projetos sociais* (Feapaes Informa – Boletim Informativo da Federação das Apaes do Estado do Espírito Santo) Vitória, ES: Feapaes.
- Aroldi, G. (2019, novembro 06). Nota sobre a proposta do governo federal de extinção de municípios. *Confederação Nacional de Municípios*. Recuperado de <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-a-proposta-do-governo-federal-de-extincao-de-municipios>
- Bercovici, G. (2008). O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. *Revista Jurídica*, 10(90), 1-18. Recuperado de <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2008v10e90-253>
- Bernardelli, L. V., Kortt, M. A., & Dollery, B. (2019). Economies of scale and Brazilian local government expenditure: evidence from the State of Paraná. *Local Government Studies*, 46(3), 436-458. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1635018>
- Boeira, S. L. (2012). Sustentabilidade e epistemologia: visões sistêmica, crítica e complexa. In A. Philippi, Jr., C. A. C. Sampaio, & V. Fernandes (Eds.), *Gestão de natureza pública e sustentabilidade*. Barueri, SP: Manole.
- Bonavides, P. (2015). *Teoria geral do Estado*. São Paulo, SP: Malheiros.
- Bonilha, I. L. (2016). Apontamentos sobre a Viabilidade Municipal II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do IRB. In C. G. Lichtensztejn, & Y. R. Fonseca (Orgs.), *Controle externo: coletânea de artigos nas diversas áreas da administração pública/Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Curitiba, PR: Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
- Bonilha, I. L. (2019). *A PEC 188 de 2019 e a viabilidade municipal*. Brasília, DF: Instituto Rui Barbosa. Recuperado de <https://irbcontas.org.br/artigo/a-pec-188-de-2019-e-a-viabilidade-municipal>
- Boueri, R., Monasterio, L. M., Mation, L. F., & Silva, M. M. (2013). Multiplicai-vos e crescei? FPM, emancipação e crescimento econômico municipal. In R. Boueri, & M. A. Costa (Eds.), *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas* (Vol. 1, pp. 221-234). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Brandt, C. T. (2010). 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*, 47(187), 59-75. Recuperado de <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496919>
- Caldas, P., Dollery, B., & Marques, R. C. (2018). Can we put numbers on municipal performance and sustainability? A new strategic paradigm. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 16(3), 631-647. Recuperado de [https://doi.org/10.4335/16.3.631-647\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.3.631-647(2018))
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. Recuperado de

- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Dallari, D. A. (2013). *Elementos de teoria geral do Estado* (32a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- Fabriz, D. C., & Ferreira, C. F. (2002). O município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, 41, 103-127. Recuperado de <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1230>
- Fernandes, A. L., Beal, D. A., Pepicelli, J. J., Jr., & Silva, L. F. (2015, novembro). *Estudo de viabilidade municipal*. Curitiba, PR: Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
- Galdino, M. (2019, novembro 08). [Coluna 15] PEC (188) do Pacto Federativo: uma análise. *Transparência Brasil*. Recuperado de <https://www.transparencia.org.br/blog/coluna-15-pec-188-do-pacto-federativo-uma-analise>
- Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa* (5a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Gomes, G. M. R., & Mac Dowell, M. C. (2000, fevereiro). *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social* (Texto para Discussão, nº 706). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Grin, E. J., Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 312-336. Recuperado de <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>
- Henrichs, J. A., Cavalcante, J. P. S., & Nascimento, D. E. (2014). A criação de municípios no estado do Paraná na década de 1990 sob o viés do IDH-M: uma análise exploratória. In *Anais do 2º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento*, Florianópolis, SC.
- Horta, R. M. (1991). Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 33, 249-274. Recuperado de <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1431>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo 2010*. Recuperado de <https://censo2010.ibge.gov.br/>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020, março 17). *Censo 2020 adiado para 2021*. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/27161-censo-2020-adiado-para-2021.html>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). *Estimativas da população*. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *Censo 2022*. Recuperado de <https://censo2022.ibge.gov.br/>
- Macedo, F. (2020, março 10). PEC 188 - A proposta do Pacto Antifederativo. *Estadão*. Recuperado de <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pec-188-a-proposta-do-pacto-antifederativo/>
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2018). *Técnicas de pesquisa* (8a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Marenco, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3-21. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Meirelles, H. L. (2014). *Direito municipal brasileiro* (17a ed.). São Paulo, SP: Madalheiros.
- Mikhailova, I. (2004). Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. *Revista Economia e Desenvolvimento*, 16, 22-41. Recuperado de <https://doi.org/10.5902/141465093442>
- Oliveira, D. T. (2018). *A (in)dependência dos pequenos municípios paranaenses ao FPM para a efetividade de suas funções federativas e contribuição para o desenvolvimento local* (Dissertação de Mestrado). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR.
- Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019*. (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. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>

Santos, L. P., & Wagner, R. (2008). Gestão estratégica de pessoas no contexto de demanda por sustentabilidade. In *Anais do 32º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ.

Scaff, F. F. (2014). Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*, 1(1), 34-47. Recuperado de <https://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11046>

Senado Federal. (2019, novembro 20). Presidente da CNM critica PEC e defende manutenção de pequenos municípios. *Senado Notícias*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/20/presidente-da-cnm-critica->

[pec-do-pacto-federativo-e-defende-manutencao-de-pequenos-municipios](#)

Soares, M. L. (2018). *Teoria geral do Estado: novos paradigmas em face da globalização*. 3. ed. São Paulo: Atlas.

Tesouro Nacional. (2019). *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro*. Recuperado de https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf

Tran, C., Kortt, M., & Dollery, B. (2019). Population size or population density? An empirical examination-of scale economies in South Australian local government, 2015/16. *Local Government Studies*, 45(5), 632-653. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1501364>

Wolman, H., McManmon, R., Bell, M., & Brunori, D. (2008, outubro). *Comparing local government autonomy across states* (GWIPP Working Paper 035). Washington, DC: The George Washington University. Recuperado de https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2181/f/downloads/Working_Paper_035_GovernmentAutonomy.pdf

Débora Tazinasso de Oliveira

<https://orcid.org/0000-0002-7485-3183>

Doutora em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Pós-graduada em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Uninter; Graduada em Administração pela União de Ensino do Sudoeste do Paraná (UNISEP-FEFB); Servidora Pública na Secretaria de Estado da Saúde do Paraná. E-mail: deboratazinasso@outlook.com

Antonio Gonçalves de Oliveira

<https://orcid.org/0000-0002-4191-9406>

Doutor em Engenharia de Produção; Mestre em Administração de Empresas; Professor Associado pelo Programa de Pós-graduação de Mestrado/Doutorado em Planejamento e Governança Pública (PPGP) na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Líder do Grupo de Pesquisa em Governança Pública e Desenvolvimento (UTFPR/CNPq); Tutor do Grupo de Educação Tutorial em Políticas Públicas (UTFPR/MEC/FNDE); Membro da Academia de Ciências Contábeis do Paraná (ACCPR). E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Débora Tazinasso de Oliveira: Administração de projeto (Igual); Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Liderança); Aquisição de financiamento (Suporte); Investigação (Igual); Metodologia (Liderança); Recursos (Igual); Software (Liderança); Supervisão (Suporte); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Igual).

Antonio Gonçalves de Oliveira: Administração de projeto (Igual); Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Suporte); Aquisição de financiamento (Liderança); Investigação (Igual); Metodologia (Suporte); Recursos (Igual); Software (Suporte); Supervisão (Liderança); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi disponibilizado no Repositório Institucional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (RIUT) e pode ser acessado em <http://repositorio.utfpr.edu.br:8080/jspui/handle/1/30450>

ANEXO

QUADRO A FONTES DE RECEITAS CORRENTES DOS MUNICÍPIOS

1.0.0.0.00.00.00 – RECEITAS CORRENTES**1.1.0.0.00.00.00 – Receita Tributária****1.1.1.0.00.00.00 – Impostos**

1.1.1.2.00.00.00 – Impostos sobre o Patrimônio e a Renda

1.1.1.2.02.00.00 – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)*

1.1.1.2.04.00.00 – Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)

1.1.1.2.04.31.00 – Retido nas Fontes – Trabalho

1.1.1.2.04.34.00 – Retido nas Fontes – Outros Rendimentos

1.1.1.2.08.00.00 – Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI)*

1.1.1.3.00.00.00 – Impostos sobre a Produção e a Circulação

1.1.1.3.05.00.00 – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)*

1.1.2.0.00.00.00 – Taxas

1.1.2.1.00.00.00 – Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia

1.1.2.2.00.00.00 – Taxas pela Prestação de Serviços

1.2.0.0.00.00.00 – Receitas de Contribuições

1.2.1.0.00.00.00 – Contribuições Sociais

1.2.1.0.29.00.00 – Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público

1.2.1.0.29.07.00 – Contribuição do Servidor Ativo Civil para o Regime Próprio

1.2.1.0.29.09.00 – Contribuições do Servidor Inativo Civil para o Regime Próprio

1.2.1.0.29.11.00 – Contribuições de Pensionista Civil para o Regime Próprio

1.2.3.0.00.00.00 – Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública

1.3.0.0.00.00.00 – Receita Patrimonial

1.3.1.0.00.00.00 – Receitas Imobiliárias

1.3.1.1.00.00.00 – Aluguéis

1.3.2.0.00.00.00 – Receitas de Valores Mobiliários

1.3.2.1.00.00.00 – Juros de Títulos de Renda

1.3.2.2.00.00.00 – Dividendos

1.3.2.5.00.00.00 – Remuneração de Depósitos Bancários

1.3.2.8.00.00.00 – Remuneração dos Investimentos do Regime Próprio de Previdência do Servidor

1.3.3.0.00.00.00 – Receitas de Concessões e Permissões

Continua

1.6.0.0.00.00.00 – Receita de Serviços

1.6.0.0.01.00.00 – Serviços Comerciais

1.6.0.0.03.00.00 – Serviços de Transporte

1.6.0.0.13.00.00 – Serviços Administrativos

1.6.0.0.19.00.00 – Serviços Recreativos e Culturais

1.6.0.0.43.00.00 - Serviços de Coleta, Transporte, Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos

1.6.0.0.99.00.00 – Outros Serviços

1.7.0.0.00.00.00 – Transferências Correntes

1.7.2.0.00.00.00 – Transferências Intergovernamentais

1.7.2.1.00.00.00 – Transferências da União

1.7.2.1.01.00.00 – Participação na Receita da União

1.7.2.1.01.02.00 – Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

1.7.2.1.01.03.00 – Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios – 1% Cota Anual

1.7.2.1.01.04.00 – Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios – 1% Cota entregue no mês de julho (67)(I)

1.7.2.1.01.05.00 – Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)

1.7.2.1.22.00.00 – Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais

1.7.2.1.22.40.00 – Cota-Parte Royalties pelo Excedente da Produção do Petróleo – Lei nº 9.478/97 artigo 49 I e II

1.7.2.1.22.50.00 – Cota-Parte Royalties pela Participação Especial – Lei nº 9.478/97 artigo 50

1.7.2.1.22.70.00 – Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP)

1.7.2.1.33.00.00 – Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) – Repasses Fundo a Fundo

1.7.2.1.34.00.00 – Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

1.7.2.1.35.00.00 – Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)

1.7.2.1.36.00.00 – Transferências Financeiras do ICMS – Desoneração – L.C. nº 87/96

1.7.2.1.99.00.00 – Outras Transferências da União

1.7.2.2.00.00.00 – Transferências dos Estados

1.7.2.2.01.00.00 – Participação na Receita dos Estados

1.7.2.2.01.01.00 – Cota-Parte do ICMS

1.7.2.2.01.02.00 – Cota-Parte do IPVA

1.7.2.2.01.04.00 – Cota-Parte do IPI sobre Exportação

1.7.2.2.01.13.00 – Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

1.7.2.2.33.00.00 – Transferências de Recursos do Estado para Programas de Saúde – Repasse Fundo a Fundo

1.7.2.2.99.00.00 – Outras Transferências dos Estados

1.7.2.4.00.00.00 – Transferências Multigovernamentais

1.7.2.4.01.00.00 – Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundeb)

Continua

1.7.3.0.00.00.00 – Transferências de Instituições Privadas

1.7.5.0.00.00.00 – Transferências de Pessoas

1.7.6.0.00.00.00 – Transferências de Convênios

1.7.6.1.00.00.00 – Transferências de Convênios da União e de Suas Entidades

1.7.6.1.03.00.00 – Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Assistência Social

1.7.6.1.99.00.00 – Outras Transferências de Convênios da União

1.7.6.2.00.00.00 – Transferências de Convênios dos Estados e do Distrito Federal e de Suas Entidades

1.7.6.2.01.00.00 – Transferências de Convênios dos Estados para o Sistema Único de Saúde (SUS)

1.7.6.2.02.00.00 – Transferências de Convênios dos Estados Destinadas a Programas de Educação

1.7.6.2.99.00.00 – Outras Transferências de Convênios dos Estados

1.9.0.0.00.00.00 – Outras Receitas Correntes

1.9.1.0.00.00.00 – Multas e Juros de Mora

1.9.1.1.00.00.00 – Multas e Juros de Mora dos Tributos

1.9.1.1.38.00.00 – Multas e Juros de Mora do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)*

1.9.1.1.39.00.00 – Multas e Juros de Mora do Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI)*

1.9.1.1.40.00.00 – Multas e Juros de Mora do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)*

1.9.1.1.99.00.00 – Multas e Juros de Mora de Outros Tributos

1.9.1.3.00.00.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos

1.9.1.3.11.00.00 – Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)*

1.9.1.3.12.00.00 – Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI)*

1.9.1.3.13.00.00 – Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)*

1.9.1.3.98.00.00 – Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa das Contribuições de Melhoria

1.9.1.3.99.00.00 – Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outros Tributos

1.9.1.5.00.00.00 – Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas

1.9.1.8.00.00.00 – Multas e Juros de Mora de Outras Receitas

1.9.1.9.00.00.00 – Multas de Outras Origens

1.9.2.0.00.00.00 – Indenizações e Restituições

1.9.2.1.00.00.00 – Indenizações

1.9.2.2.00.00.00 – Restituições

1.9.2.2.01.00.00 - Restituições de Convênios

1.9.2.2.10.00.00 – Compensações Financeiras entre o Regime Geral e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores

1.9.2.2.99.00.00 – Outras Restituições

1.9.3.0.00.00.00 – Receita da Dívida Ativa

1.9.3.1.00.00.00 – Receita da Dívida Ativa Tributária

1.9.3.1.11.00.00 – Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)*

Continua

1.9.3.1.12.00.00 – Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI)*

1.9.3.1.13.00.00 – Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)*

1.9.3.1.98.00.00 – Receita da Dívida Ativa das Contribuições de Melhoria

1.9.3.1.99.00.00 – Receita da Dívida Ativa de Outros Tributos

1.9.3.2.00.00.00 – Receita da Dívida Ativa Não Tributária

1.9.9.0.00.00.00 – Receitas Diversas

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Siconfi/Finbra (Tesouro Nacional, 2019).