



REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

JOURNAL OF CONSTITUTIONAL RESEARCH

vol. 7 | n. 3 | setembro/dezembro 2020 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral

Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | www.ninc.com.br



Federação, municípios e políticas públicas: o impacto da PEC do pacto federativo (nº 188/2019) no Rio Grande do Sul

Federation, municipalities, and public policies: the impact of the constitutional amendment bill of the federative pact (nº 188/2019) in Rio Grande do Sul

LUÍS ANTONIO ZANOTTA CALÇADA ^{1,*}

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)
lzanotta@terra.com.br
<http://orcid.org/0000-0001-8768-5636>

JANRIÊ RODRIGUES RECK ^{1,**}

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)
janriereck@unisc.br
<http://orcid.org/0000-0001-9162-8941>

Recebido/Received: 29.04.2020 / April 29th, 2020

Aprovado/Approved: 03.11.2020 / November 3rd, 2020

Resumo

O presente artigo busca avaliar o impacto da Proposta de Emenda Constitucional 188/2019 no estado do Rio Grande do Sul. Parte-se da construção de o que é um estado federado, discorrendo, após, sobre a situação do município como membro da federação brasileira e, ainda, da importância desses para o desenvolvimento de políticas públicas e para a democracia. Apresentado o teor da Proposta de Emenda Constitucional, com base em

Abstract

This article aims to evaluate the impact of the Constitutional Amendment Proposal 188/2019 in the state of Rio Grande do Sul. Beginning from the construction of what is a federated state, passing through the situation of the municipality as a member of the Brazilian federation and, also, the importance of these for the development of public policies and for democracy. After presenting the content of the Constitutional Amendment Proposal, based on information

Como citar esse artigo/How to cite this article: CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. A PEC nº 188/2019, as políticas públicas e o impacto no Rio Grande do Sul. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 3, p. 859-876, set./dez. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i3.73284.

* Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP. Pós-graduado em Direito Administrativo. Pós-graduado em Gestão Pública. Auditor-fiscal da Receita Estadual. E-mail: lzanotta@terra.com.br.

** Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestrado pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Procurador Federal. E-mail: janriereck@unisc.br.

informações extraídas do sítio Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, será avaliada o impacto que a PEC terá no número de municípios gaúchos. Tal análise será realizada a partir da revisão bibliográfica e documental, utilizando o método indutivo.

Palavras-chave: Federalismo; município; democracia; Constituição Federal; Proposta de Emenda Constitucional.

extracted from the Open Data website of the Rio Grande do Sul State Court of Accounts, will be evaluated the impact of the CAP upon the the number of counties in the state. Such analysis will be carried out from the bibliographical and documentary review, using the inductive method.

Keywords: Federalism; counties; democracy; Federal Constitution; Constitutional Amendment Proposal.

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Federação, federalismo e os municípios no contexto brasileiro; 3. Os municípios como fomentadores de políticas públicas e da democracia; 4. A PEC do Pacto Federativo (nº 188/2019) e o impacto no Rio Grande do Sul; 5. Conclusão; 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Os municípios sempre foram o ente político que mais representou a comunidade. Eles espelham mais a comunidade do que o Estado, dada, obviamente, a dimensão territorial e a conseqüente proximidade de representantes com os seus representados. Assim, sempre houve a situação de pertença aos municípios. E as municipalidades, de direito ou não, sempre formaram os estados federados. Assim ocorre no Brasil ou mesmo em outros países, mesmo que tais comunidades sejam cunhadas com outros nomes. Todavia, a Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 foi formulada para que um município possa ser incorporado por outro, considerada uma situação fiscal objetiva.

O problema que move este artigo é o seguinte: qual o impacto no número de municípios gaúchos com eventual aprovação da PEC nº 188/2019? Considerada a distribuição territorial do estado do Rio Grande Sul ocorrerá um retrocesso constitucional pela sistemática escolhida pelo constituinte originário para a configuração da federação.

Este artigo, então, trata de realizar uma retrospectiva doutrinária da federação, da participação dos municípios dentro do federalismo brasileiro, incluindo nesse aspecto a temática de ser o ente mais próximo a desenvolver políticas públicas. Supondo-se a importância dos municípios para a própria democracia, faz-se uma análise dos impactos da dita Proposta de Emenda Constitucional na distribuição territorial-política do estado do Rio Grande do Sul.

Para o desenvolvimento deste artigo, será utilizado o método indutivo. A partir da apresentação do federalismo e a atual concepção a partir da qual os municípios são considerados como membros do Estado Federal, será exposta a participação que esses têm na democracia. A abordagem adotada será a qualitativa, com uso de investigação

bibliográfica e documental, essa última, fruto de pesquisa acerca do impacto da proposta apresentada no Senado. A partir do resultado da pesquisa documental, serão selecionados exemplos para a utilização do método estruturalista, realizando-se a análise desses.

2. FEDERAÇÃO, FEDERALISMO E OS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

O Estado (nação) pode se organizar de diversas formas. As mais comuns são os Estados Federais e Unitários, como, por exemplo, o Brasil de acordo com as constituições de 1988 e 1824, respectivamente. O que as diferencia é a (des)centralização do poder, existindo maior concentração no Estado Unitário e maior descentralização no Estado Federal. Como frisado, descentralização aqui se trata da autonomia política, e não da descentralização administrativa. No federalismo os membros da federação detêm autonomia (competências) que não podem ser usurpadas por parte do governo federal. Assim, não se trata de um dispersamento da execução dos atos de governo (descentralização administrativa/gerencial), mas de autonomia (liberdade), princípio que estrutura um Estado Federal.¹

Considerada a perspectiva da teoria dos sistemas de Luhmann a federação poderia ser considerada um sistema, com todos os Estados sendo subsistemas do sistema.² E cada um destes Estados sendo considerados uma organização, pois, como entes federados e formuladores de políticas públicas, decidem. Essa decisão acerca de políticas públicas são ações coletivas, atuando esses sistemas organizacionais com conexão com essas.³

O ambiente de um estado seria os demais estados e o limite para a federação seria justamente as fronteiras nacionais. Isso, pois a diferenciação entre sistema e ambiente resulta no perímetro de um limite, ocasionando a distinção e identificação dos dois lados da forma: justamente o sistema e o ambiente.⁴

Surgem, de tal possível inferência, algumas questões. Qual seria o código para a operação da distinção a ser aplicado na distinção da federação brasileira? Pela teoria clássica, uma nação é formada por povo, território e soberania, então não poderiam

¹ RUBIN, Edward L.; FEELEY, Malcolm. Federalism: Some Notes on a National Neurosis. **UCLA Law Review**, Los Angeles, vol. 41, p. 903-952, 1994. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Welcome>. Acesso em: 29 nov. 2017. p. 910/911.

² BITENCOURT, Caroline Müller, RECK, Janriê Rodrigues. Paradoxos do federalismo: uma observação pragmático-sistêmica. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012.

³ LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo**. Rubí (Barcelona): Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1997, p. 59.

⁴ LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 457.

ter um código povo-território-soberania versus não-povo não-território não-soberania, pois ocorreriam diversos tipos de combinações entre povo/território/soberania. Outro aspecto a ser levado em conta é o fato de que o sistema, para Luhmann, não pode ser considerado como algo formado a partir da diferenciação entre o todo e as partes, com as partes formando o todo e o todo sendo formado pelas partes⁵; para o autor, o sistema é as operações que realizam a diferença entre sistema e ambiente.⁶ O prejuízo a que está se comentando deve-se ao fato de constar no art. 1º da Constituição Federal de que a federação brasileira é formada pela união indissociável dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Se é formado pela união, considera-se que é formado pela soma.

Caso realmente fossemos considerar a federação um sistema, entre os Estados-membros, existindo uma relação de Direito Constitucional,⁷ a Constituição, além de ser o acoplamento estrutural entre o sistema político e o direito, é também o acoplamento estrutural entre os Estados-membros.

A federação brasileira é formada pelos Estados-membros (Municípios e Distrito Federal) conforme definido na Constituição, sendo vedada a sua dissolução, havendo um sistema de determinação de competências legislativas e administrativas, entre definições do sistema de política e do direito. Essa construção federal acarreta as seguintes consequências⁸ e princípios⁹: (a) Constituição em cada Estado-Membro; (b) Poder Legislativo Federal bicameral, sendo uma câmara com representantes do povo e outra com representantes dos membros da federação; (c) competências para os entes federados e o Estado Federal, impossíveis de serem invadidas pelos outros entes (com graduação dependendo do tipo de federalismo – cooperativo ou dual); e (d) participação democrática dos cidadãos e dos Estados-membros em igualdade de condições.

O federalismo brasileiro traz uma situação *sui generis*, pois os municípios foram inseridos como parte da federação. A carta de 1998 expressamente estipula no art. 1º que os municípios são parte do Estado Federal brasileiro, trazendo uma inovação à tradição de uma federação ser composta somente de Estados-membros.

⁵ Na visão de Leonel Severo Rocha “o sistema seria um conjunto de partes diversas que constituem um todo organizado com propriedades diferentes daquelas encontradas na simples soma de partes que o compõem”, o que demonstra o diferente pensamento com relação à formação dos sistemas, como a constituição de um todo ao invés de mera soma de um todo. ROCHA, Leonel Severo. Observações sobre a observação Luhmanniana. In: ROCHA, Leonel Severo; KING, Michael; SCHWARTZ, Germano. **A verdade sobre a autopoiese no direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 14.

⁶ LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016, p. 23.

⁷ HAURIUO, André. **Derecho constitucional e instituciones politicas**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971, p. 177.

⁸ HAURIUO, André. **Derecho constitucional e instituciones politicas**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971, p. 181.

⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editores, vol. 1, tomo I, 2014, p. 151.

Essa inovação foi motivo de inúmeras discussões no âmbito da construção da Carta Magna. Originalmente o anteprojeto Afonso Arinos (setembro/1986) indicava, no art. 67, que “a República Federativa do Brasil é constituída pela associação indissolúvel da União Federal, dos Estados e do Distrito Federal”, sem relacionar os municípios como entes federais.¹⁰ A inclusão definitiva dos municípios somente ocorreu após quase 2 anos, no Projeto B, posto em votação pelo plenário no início do 2º turno.¹¹ Nesse iter, mesmo nas comissões de sistematização, houve diversas proposições de redação implantando-se os entes municipais como membros da federação, incitando inúmeras divergências. Exemplo: A Comissão da organização do Estado dividiu-se em três sub-comissões, sendo duas delas a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios e a Subcomissão dos Municípios e Regiões. Ao término dos trabalhos das subcomissões, a segunda¹² inseriu na minuta de anteprojeto dos municípios, e a primeira¹³ não. E, ainda, na Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios ocorreram emendas para inserção, no texto, dos municípios, eis que “município que é a única e verdadeira realidade nacional”.¹⁴

Em parecer à emenda apresentada no âmbito da Comissão de organização do Estado, o relator assim justificou a presença dos municípios na federação: “chegou a hora de a Constituição brasileira alterar o federalismo dual e explicitar a integração dos Municípios no seio da Federação, tornando, assim, explícito o que já vem implícito desde a Constituição de 1934”,¹⁵ pois “desde a Carta de 1934, com exceção do período do Estado Novo, o Município é considerado como parte constitutiva do pacto federal e uma das originalidades das Constituições Brasileiras de 1934, 1946 e 1967 é a divisão tripartida da competência nacional, que reserva parte dessa competência ao Município”.¹⁶

¹⁰ BRASIL. Senado Federal. Anteprojeto Constituição, de 26 de setembro de 1986. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 set. 1986. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoAri- nos.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

¹¹ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, vol. 1, 2013, p. 66.

¹² BRASIL, Senado Federal. Anteprojeto da Subcomissão dos Municípios e Regiões, de 21 de maio de 1987. **Centro Gráfico do Senado Federal**, Brasília, DF, vol. 99, 22 mai. 1987, p. 2. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-99.pdf>. Acesso em 27 fev. 2020.

¹³ BRASIL, Senado Federal. Anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, de 23 de maio de 1987. **Centro Gráfico do Senado Federal**, Brasília, DF, vol. 90, 23 mai. 1987. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-90.pdf>. Acesso em 27 fev. 2020.

¹⁴ BRASIL, Senado Federal. Emenda 2A0152-1 ao Anteprojeto do relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, de 19 de maio de 1987. **Centro Gráfico do Senado Federal**. Brasília, DF, vol. 88, p. 209-210, 1987, p. 210. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-88.pdf>. Acesso em 27 fev. 2020.

¹⁵ BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 2C 0142-3, de 17 de maio de 1987. **Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**. Brasília, DF, 17 mai. 1987. Disponível em <http://www6g.senado.gov.br/apem/data/EMEN-B/1857.html>. Acesso em 27 fev. 2020.

¹⁶ BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 200495-0 oferecida à Comissão de Organização do Estado. **Centro Gráfico do Senado Federal**. Brasília, DF, vol. 82, p. 129, jun. 1987. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-82.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

A discussão sobre a inclusão dos municípios na federação ocorreu inclusive após a apresentação do Projeto B, sendo consagrado o entendimento de que os municípios deveriam fazer parte do pacto federativo. Além da disposição do art. 1º, os municípios constam como partícipes da organização político-administrativa brasileira, assegurada a não intervenção, salvo nas hipóteses do art. 35.

A partir de tal momento, constitucionalmente, o Brasil deixou de ser um federalismo dual, passando a ter uma dimensão trilateral, com a inclusão de uma terceira esfera de autonomia.¹⁷ Assim, “o Brasil retomou, na caminhada histórica, a trilha da descentralização político administrativa que caracterizou seus primeiros passos, enquanto colônia”.¹⁸

Para José Afonso da Silva, a Constituição acolheu a “reivindicação de municipalistas clássicos, como Hely Lopes Meirelles e Lordelo de Melo, que pleiteavam com insistência e veemência a inclusão dos Municípios no conceito de nossa Federação”, tendo em vista a essencialidade desses no Estado Federal.¹⁹ Todavia, o mesmo autor afirma que a Constituição é omissa na resposta se os municípios são entes federados, eis que “existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural) referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios”.²⁰ Deve-se ressaltar, entretanto, a existência de posições contrárias quanto à inclusão dos municípios como entes, como a de Silva²¹ e Roque Antonio Carrazza.²²

Questionamento pode surgir, pois o bicameralismo federal é formado por um órgão representante do povo e outro representante dos Estados-membros, isto é, os entes federativos, dos membros que constituem a federação. Ocorre que os municípios não possuem representantes no Congresso Nacional, ou seja, não possuem representatividade. Os Estados e o Distrito Federal são representados pelos Senadores, mas os municípios acabam sendo representados meramente pelo povo. Indiretamente tal sistemática tem sido mitigada pelo comportamento de congressistas de destinar recursos e batalhar por suas bases eleitorais. Assim, um deputado com um grande número de eleitores em um município, ou região de municípios, busca emendas constitucionais e

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 344/345.

¹⁸ TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 209, p. 169-187, jul/set. 1997, p. 186.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. O regime constitucional dos Municípios. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, p. 13-26, out./dez. 2010, p. 13.

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 647.

²¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 479.

²² CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 188/189.

normativos que viabilizem o desenvolvimento daquele local e, indiretamente, do município. Acaba o congressista sendo um representante dos interesses dos municípios de forma indireta com tal forma de atuação. Como não há possibilidade de se realizar uma casa legislativa com mais de 5.000 membros, representando cada um desses entes municipais, talvez a instituição de voto distrital misto possa mitigar a não representatividade dos municípios como entes do Estado Federal.

São questões que se levanta, para as quais, contudo, não há resposta pronta. O que se tem certeza é que, com o advento da constância dos municípios como ente federados, a partir da Constituição de 1988, “o mundo se abre hoje para um novo federalismo que foge aos estritos paradigmas oitocentistas. Não existe para ela um conceito absoluto e acabado. O direito acompanha a dinamicidade da vida, criando ordenamentos jurídicos diferenciados”.²³

3. OS MUNICÍPIOS COMO FOMENTADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DA DEMOCRACIA

No seio da temática do federalismo, encontra-se o federalismo fiscal. Para assegurar direitos são necessários recursos financeiros, conforme expõe Ricardo Lobo Torres: “A obtenção de receita para suprir as necessidades públicas, nota característica da atividade financeira, visa à prestação de serviços públicos e à defesa dos direitos fundamentais, missão precípua das pessoas jurídicas de direito público.”²⁴

Entre esses direitos não são considerados somente aqueles em que o Estado presta serviços para a população (positivos), mas também os direitos negativos, como citado por Stephen Holmes e Cass R. Sunstein, os “direitos individuais de propriedade, liberdade de expressão, imunidade ao abuso policial, liberdade contratual, liberdade religiosa”.²⁵

Os recursos são importantes, no contexto deste estudo, para que os municípios possam garantir direitos mínimos aos cidadãos. Felipe de Melo Fonte afirma que o mínimo de direitos preserva a liberdade e a dignidade do indivíduo, incluindo a participação nas decisões públicas – o que, por óbvio, faz parte do exercício da cidadania.²⁶ Ingo Wolfgang Sarlet ao tratar da existência de um mínimo existencial a ser garantido pela Administração Pública aos cidadãos o relaciona com a democracia, pois a garantia

²³ TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 209, p. 169-187, jul/set. 1997, p. 182.

²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 6.

²⁵ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton & Company, 1999. p. 220. Tradução livre do original: “This is true not only of rights to Social Security, Medicare, and food stamps, but also of rights to private property, freedom of speech, immunity from police abuse, contractual liberty, free exercise of religion, and indeed of the full panoply of rights characteristic of the American tradition”.

²⁶ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 215.

de direito seria uma condição para a democracia, afirmando que tal mínimo tem um espectro mais restrito (condições materiais de sobrevivência) ou mais ampliado (“participação na vida política e cultural”).²⁷

Os municípios, entes federados conforme a Carta Magna brasileira, são os mais próximos dos cidadãos. Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte muitas emendas foram apresentadas justamente buscando a inclusão dos municípios como entes, garantindo direitos/competências para eles, vez que são os que realmente estão frente aos administrados. Dessa forma, a cidadania é mais latente na participação dos indivíduos nos municípios do que em outras esferas da federação. Relacionando o federalismo fiscal e a participação social, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinha afirma que, apesar do aumento dos custos com o aumento no número de municípios, como ocorreu na realidade brasileira, são criadas “enormes oportunidades de participação da sociedade, que, mais próxima da administração, sabe o que quer e como o quer”.²⁸

Pode-se também verificar a importância dos municípios quando se apresenta o que são políticas públicas, como elas se constroem e se desenvolvem.²⁹ Políticas públicas, conforme João Pedro Schmidt, “é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.³⁰ São elementos constitutivos de uma política pública:³¹ (a) solução de problemas públicos; (b) grupos objetivos em determinados problemas públicos; (c) há uma coerência nos objetivos das políticas públicas; (d) diversas decisões e atividades, tais como análise dos impactos, escolha da política, aprovação pela casa legislativa; (e) há um programação de intervenção social; (f) papel chave dos atores públicos no desenvolvimento de políticas; (g) inúmeros atos formais (leis, portarias etc); e (h) obrigatoriedade de cumprimento das decisões e atividades.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, vol. 1, n. 1, p. 29-44, dez. 2013. Sobre o tema do mínimo existencial, ver: HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial y derechos económicos y sociales: distinciones y puntos de contacto a la luz de la doctrina y jurisprudencia brasileñas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 1, n. 1, p. 93-138, ene./jun. 2014; SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

²⁸ TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 209, p. 169-187, jul/set. 1997, p. 186.

²⁹ RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

³⁰ SCHMIDT, João P. Para estudar Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, vol. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. p. 127.

³¹ HUMET, Joan Subirats; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012, p. 40-42.

O grau de democracia atualmente não se verifica pela quantidade de pessoas que pode participar do sufrágio universal, mas sim da intensidade de participação que os cidadãos possuem para participar ativamente da sociedade,³² o que inclui a construção das políticas públicas.³³

A municipalidade, ao vivenciar o funcionamento da comunidade, terá mais condições de fazer com que o cidadão participe da construção de uma sociedade próspera em conjunto com a Administração Pública do que um Estado ou a União Federal. Quando menor a distância entre o centro do poder e o cidadão, maior será a possibilidade de existir uma democracia que realmente espelha a comunidade.

Atenas era considerada uma democracia com a *Ágora* (local onde ocorriam as reuniões voltadas à tomada de decisões para a condução da sociedade), na qual os cidadãos poderiam participar (não adentrando em quem era consideração cidadão). Os municípios são o que mais próximo existe disso. O Estado e o Brasil pelas suas dimensões territoriais vivenciam uma democracia representativa, coerente com tal compromisso, mas, no município, há a possibilidade de o cidadão definir o rumo da comunidade local.

A participação dos municípios na democracia pode ser avaliada, também, sob a ótica da doutrina de Robert A. Dahl, quando o autor apresenta condições subjacentes que favorecem a democracia, afirmando que “instituições políticas democráticas têm maior probabilidade de se desenvolver e resistirem num país culturalmente bastante homogêneo e menor probabilidade num país com subculturas muito diferenciadas e conflitantes”.³⁴ Municípios tendem a ter uma cultura mais semelhante do que a extensão dos Estados-membros, o que torna mais fácil a existência de uma democracia se considerada a visão do autor. Com homogeneidade na cultura, as condutas tendem a ser menos conflitantes, pela similitude de aspectos comportamentais e morais, o que facilita o entendimento entre as pessoas. No mesmo sentido, Ernst Wolfgang Böckenförde, analisando pressupostos para a democracia, indica que “a democracia política

³² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 15. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Paz e Terra, 2018, p. 92.

³³ Nesse sentido, ver: CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 4, n. 1, p. 7-21, ene./jun. 2017; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La participación en el Estado social y democrático de Derecho. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 13-40, abr./jun. 2012; CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Controle social de políticas públicas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 3, n. 2, p. 21-35, jul./dic. 2016.

³⁴ DAHL. Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, p. 166.

pressupõe necessariamente que exista um grau fundamental de convicções fundamentais comuns entre os cidadãos sobre o tipo e a ordenação da sua vida em comum”³⁵

Não se pretende a substituição da democracia representativa municipal pela democracia direta, na toada do aviso de Norberto Bobbio no livro *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo* (“é evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata”³⁶), mas de maior participação popular na construção e decisões que afetem a comunidade, porém se coaduna com a visão de Alexis de Tocqueville:

*No entanto, é na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições comunais são para a liberdade o mesmo que as escolas primárias são para a ciência; elas a colocam ao alcance do povo, elas o fazem experimentar seu uso pacífico e o acostumam a utilizá-las. Sem instituições comunais uma nação pode atribuir-se um governo livre, mas ela não tem o espírito da liberdade.*³⁷

A importância do município para a democracia é justamente esta: é no referido ente que o povo aprende e apreende o que é ser cidadão, como se dá o exercício da cidadania, e de que forma participar do Estado Democrático de Direito.

4. A PEC DO PACTO FEDERATIVO (Nº 188/2019) E O IMPACTO NO RIO GRANDE DO SUL

No mês de novembro de 2019 foi proposta, no Senado Federal, a Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019. Essa, além de prever disposições de austeridade fiscal dos entes federados, tem o propósito de incluir novo artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos:

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.

³⁵ BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Editorial Trotta, 1993, p. 102.

³⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 15. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Paz e Terra, 2018, p. 71.

³⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Edipro, 2019.

§ 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 a 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 2020.³⁸

Em resumo: os municípios com menos de 5.000 habitantes que não obtiverem mais de 10% da receita total a partir dos impostos de competência municipal (art. 156 da Constituição Federal) deverão ser incorporados a municípios limítrofes. A justificativa para a proposta, quanto a esse ponto é:

Reputo essencial trazer ao debate desta Casa outro tema de relevante importância: a criação de Municípios como um fim em si mesmo. Temos mais de 5.500 Municípios no Brasil, sendo que, destes, mais de 1.200 possui população inferior a 5.000 habitantes e, em sua maioria, não arrecada receitas próprias suficientes para custear a sua própria estrutura (Prefeitura, Câmara de Vereadores etc.), isto é, custos que não existiriam (ou seriam substancialmente reduzidos) caso o Município fosse incorporado a outro.

Quanto a esse ponto, estamos propondo duas medidas:

1- Lei complementar federal poderá fixar requisitos de viabilidade financeira para a criação e o desmembramento de Municípios; e

2- Municípios de até 5.000 habitantes deverão, até o dia 30 de junho de 2023, demonstrar que o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita total. Caso essa comprovação não ocorra, o Município será incorporado a partir de 1º de janeiro de 2025, ao município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira, observado o limite de até 3 Municípios por um único Município incorporador.³⁹

Para verificar o impacto de eventual aprovação da PEC, utilizou-se de pesquisa, realizada em momento anterior ao protocolo da proposta, no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no Portal Dados Abertos, selecionando-se a opção “Balancete de receita consolidado 2018”. A escolha por dados de 2018 não prejudica a análise, pois os de 2019 ainda não estão disponíveis na totalidade, o que ocasionaria ausência de informações. De posse de tais dados, selecionaram-se as rubricas “Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana”, “Imposto sobre

³⁸ BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Brasília, DF, 05 nov. 2019, p. 1-27. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 27 fev. 2020.

³⁹ BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Brasília, DF, 05 nov. 2019, p. 1-27. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 27 fev. 2020.

Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis” e “Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza”.

Para fins de comparação com a Receita Total, por questões metodológicas, utilizou-se a Receita Corrente Líquida, base para o cálculo dos gastos com saúde e educação. Não se fez uso do somatório de todas as receitas pela existência de receitas intraorçamentárias, o que impactaria o cálculo pelo caráter de duplicidade de valores.

Com base nessa equação, verificou-se que o percentual médio da relação entre a receita de impostos do art. 156 da Constituição Federal e a Receita Corrente Líquida Total é de 7,57%, e 372 dos municípios gaúchos possuem uma relação de receitas de impostos próprios e Receita Corrente Líquida menor do que 10%.

TABELA 1 – MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E PERCENTUAL NA FAIXA E NO ACUMULADO POR PERCENTUAL DE RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS X RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – 2018			
	Qtde. de municípios	Qtde. (%)	Qtde. acumulada (%)
Total	497	100,00%	100,00%
Até 10%	372	74,86%	74,86%
Entre 10,01% e 20%	98	19,72%	94,58%
Entre 20,01% e 30%	20	4,02%	98,60%
Entre 30,01% e 40%	3	0,60%	99,20%
Entre 40,01% e 50%	3	0,60%	99,80%
Entre 60,01% e 70%	1	0,20%	100,00%

Fonte: Dados compilados pelos autores com informações do Portal Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2018).

Conforme a tabela demonstra, somente um município gaúcho arrecada com os impostos previstos no art. 156 da Carta Magna um percentual maior do que 50% da receita total. Do total arrecadado pelo município, 77% referem-se ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, 18% de Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis e 5% do Imposto sobre a Produção, circulação de Mercadorias e Serviços.

Para destacar a presença dos municípios com o menor percentual de participação de Receitas com impostos próprios x Receita Corrente Líquida, com relação à Receita Corrente Líquida, a partir da coleta de dados elaborou-se a seguinte planilha, que apresenta a média por determinada faixa de número de habitantes.

TABELA 2 – MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, PERCENTUAL MÉDIO DE RECEITA DE IMPOSTOS PRÓPRIOS X RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E PARTICIPAÇÃO NO TOTAL POR HABITANTES – 2018

	Média (%)	Qtde.	Qtde. (%)
Total	17,10%	497	100,00%
Até 5.000	3,24%	231	46,49%
Entre 5.000 e 10.000	7,25%	100	20,12%
Entre 10.000 e 20.000	9,91%	57	11,47%
Entre 20.000 e 30.000	13,23%	36	7,24%
Entre 30.000 e 40.000	14,82%	19	3,82%
Entre 40.000 e 50.000	18,04%	10	2,01%
Entre 50.000 e 100.000	16,10%	25	5,03%
Entre 100.000 e 200.000	18,60%	7	1,41%
Entre 200.000 e 500.000	19,64%	10	2,01%
Acima de 500.000	29,16%	2	0,40%

Fonte: Dados compilados pelos autores com informações do Portal Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2018).

Como se pode verificar, quanto menor é o número de habitantes menor é a média do percentual de Recursos de impostos próprios x a Receita Corrente Líquida, demonstrando que os municípios pequenos têm sido financiados com recursos de transferências de outras esferas da federação, sejam elas obrigatórias ou voluntárias.

Aplicando-se os critérios da PEC Nº 188/2019, com os dados do censo de 2010, o resultado é de que 229 municípios seriam incorporados por outros, conforme abaixo, compreendendo a alteração de domicílio de 686.635 habitantes.

TABELA 3 – MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL COM ATÉ 5.000 HABITANTES, PERCENTUAL MÉDIO DE RECEITA DE IMPOSTOS PRÓPRIOS X RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E PARTICIPAÇÃO NO TOTAL POR HABITANTES – 2018

	Qtde.	Qtde. (%)
Total	231	100,00%
Até 10,00%	229	99,13%
Entre 10,00% e 20,00%	2	8,66%

Fonte: Dados compilados pelos autores com informações do Portal Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2018).

Outros estudos com o mesmo objeto chegaram a resultados semelhantes, com 226⁴⁰ e 224⁴¹ municípios extintos. Todavia, não foi divulgada a sistemática de cálculo, isto é, as rubricas envolvidas, vez que no presente, foram inclusas, por exemplo, as relativas à Dívida Ativa dos Municípios, que fazem de um esforço próprio do ente.

Como visto, há muitos municípios com mais de 5.000 habitantes que se encontram na situação prevista na PEC Nº 188/2019, pois, se 372 municípios do RS arrecadam menos de 10% e existem 229 entes com população abaixo de 5.000 habitantes, temos, acima da linha de corte estabelecida na mencionada Proposta, mais 143 municípios (quase 30% do total de municípios do RS). Não consta na justificativa apresentada pelos senadores proponentes da PEC qualquer impacto na federação, em especial a estimativa da pretensa economia a ser obtida. A utilização da expressão “pretensa” é proposital, eis que a própria justificativa assim traz: “custos que não existiriam (ou seriam substancialmente reduzidos)”⁴². Todavia, haveria a necessidade de aumento de custos com criação de subprefeituras, com combustíveis para os atuais municípios a serem incorporados, o que se acredita não foram mensurados e que não gerarão a pretendida diminuição substancial de custos.

A PEC está em tramitação sem prazo para votação, mas se aprovada haverá um grande impacto na divisão territorial do Estado do Rio Grande do Sul e na vida de muitos cidadãos.

5. CONCLUSÃO

A PEC 188/2018 pode ser meritória no âmbito da eficiência administrativa, mas talvez não o seja sob o prisma da eficácia e efetividade. Como visto, serão mais de 685 mil pessoas impactadas no caso de aprovação. Cidadãos que hoje possuem auto-organização por pertencer a um município, ente federado, com cultura peculiar e possibilidade de participar próxima, perderão tal status.

Tal ponto nos faz ter certeza de que sob o âmbito da democracia haverá perdas. Ao invés de participar democraticamente em uma esfera comunitária, passarão tais indivíduos a ter que participar em locais mais distantes de suas comunidades, o que é contrário ao caráter democrático da Constituição de 1988. Se as pessoas já não possuem muito tempo para a participação social, considerada a modernidade, se a sede

⁴⁰ MEDINA, Tiago; KLEIN, Samantha. PEC extinguiria até 226 municípios do Rio Grande do Sul. **Jornal Correio do Povo**, Porto Alegre, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://www.correiopovo.com.br/not%C3%ADcias/economia/pec-extinguiria-at%C3%A9-226-munic%C3%ADpios-do-rio-grande-do-sul-1.378113>. Acesso em: 27 fev. 2020.

⁴¹ XAVIER, Mauren. PEC federal gera debates. **Jornal Correio do Povo**, Porto Alegre, 23 fev. 2020, p. 9/11.

⁴² BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Brasília, DF, 05 nov. 2019, p. 1-27. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 27 fev. 2020.

do poder público mais próxima ao administrado for distanciada desse, com certeza ocorrerá déficit participativo. Como poderá haver uma decisão por parte do município (organização que realiza decisões que vinculam toda a sociedade, eis se tratar de políticas públicas) se a distância para a sede das decisões está mais distante. A participação social dos cidadãos mais longínquos restará prejudicada quando das decisões administrativas.

Temos assim uma colisão de princípios: o da eficiência, proposto pela PEC, e o da participação democrática, insculpido no Estado Democrático de Direito. Apesar de talvez ser salutar no ambiente da eficiência, como dito, é necessária a manutenção dos atuais entes municipais ameaçados de extinção para que se tenha maior participação popular e o não retrocesso social da democracia. Quanto a eventuais gastos públicos decorrentes da manutenção do *status quo*, talvez esse seja um preço bom a se pagar pela democracia.

6. REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Müller, RECK, Janriê Rodrigues. Paradoxos do federalismo: uma observação pragmático-sistêmica. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 15. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Editorial Trotta, 1993, p. 102.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Anteprojeto Constituição, de 26 de setembro de 1986. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 set. 1986. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL, Senado Federal. Anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, de 23 de maio de 1987. **Centro Gráfico do Senado Federal**, Brasília, DF, vol. 90, 23 mai. 1987. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-90.pdf>. Acesso em 27 fev. 2020.

BRASIL, Senado Federal. Anteprojeto da Subcomissão dos Municípios e Regiões, de 21 de maio de 1987. **Centro Gráfico do Senado Federal**, Brasília, DF, vol. 99, 22 mai. 1987. Disponível em

<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-99.pdf>. Acesso em 27 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 2C 0142-3, de 17 de maio de 1987. **Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**, Brasília, DF, 17 mai. 1987. Disponível em <http://www6g.senado.gov.br/apem/data/EMEN-B/1857.html>. Acesso em 27 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 200495-0 oferecida à Comissão de Organização do Estado. **Centro Gráfico do Senado Federal**, Brasília, DF, vol. 82, p. 129, jun. 1987. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-82.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL, Senado Federal. Emenda 2A0152-1 ao Anteprojeto do relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, de 19 de maio de 1987. **Centro Gráfico do Senado Federal**, Brasília, DF, vol. 88, p. 209-210, 1987. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-88.pdf>. Acesso em 27 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Brasília, DF, 05 nov. 2019, p. 1-27. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 27 fev. 2020.

CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 4, n. 1, p. 7-21, ene./jun. 2017.

DAHL. Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Controle social de políticas públicas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 3, n. 2, p. 21-35, jul./dic. 2016.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 215.

HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial y derechos económicos y sociales: distinciones y puntos de contacto a la luz de la doctrina y jurisprudencia brasileñas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 1, n. 1, p. 93-138, ene./jun. 2014.

HAURIUO, André. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1971.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

HUMET, Joan Subirats; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, vol. 1, 2013, p. 66.

LUHMANN, Niklas. **A improbabilidade da comunicação**. 4. ed. Lisboa: Vega, 2006.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. Rubí (Barcelona): Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1997

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Petrópolis: Vozes, 2016.

MEDINA, Tiago; KLEIN, Samantha. PEC extinguiria até 226 municípios do Rio Grande do Sul. **Jornal Correio do Povo**, Porto Alegre, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/economia/pec-extinguiria-at%C3%A9-226-munic%C3%ADpios-do-rio-grande-do-sul-1.378113>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editores, vol. 1, tomo I, 2014.

NAFARRATE, Javier Torres. **Niklas Luhmann: la política como sistema**. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana; Facultad de Ciências Políticas y Sociales, UNAM, FCE, 2004.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La participación en el Estado social y democrático de Derecho. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 13-40, abr./jun. 2012.

RUBIN, Edward L.; FEELEY, Malcolm. Federalism: Some Notes on a National Neurosis. **UCLA Law Review**, Los Angeles, vol. 41, p. 903-952, 1994. Base de dados HeinOnline. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Welcome>. Acesso em: 29 nov. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, vol. 1, n. 01, p. 29-44, dez. 2013.

SCHMIDT, João P. Para estudar Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, vol. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

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

SILVA, José Afonso da. O regime constitucional dos Municípios. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, p. 13-26, out./dez. 2010.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 209, p. 169-187, jul/set. 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Edipro, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Portal Dados Abertos**: balancete de despesa consolidado 2018. Disponível em: <http://dados.tce.rs.gov.br/dataset/balancete-de-despesa-consolidado-2018>.

XAVIER, Mauren. PEC federal gera debates. **Jornal Correio do Povo**, Porto Alegre, 23 fev. 2020, p. 9/11.