

SUMÁRIO EXECUTIVO

Análise de Constitucionalidade – inclusão do art. 115 nas Disposições Constitucionais Transitórias pela Proposta de Emenda Constitucional 188/2019 (PEC do Pacto Federativo)

Este estudo busca apresentar as contrarrazões jurídico-constitucionais à previsão de inclusão do art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante da Proposta de Emenda Constitucional 188/2019 (PEC da Reforma do Pacto Federativo), do Senado Federal.

A proposta em análise prevê a extinção dos Municípios de até cinco mil habitantes que não arrecadem ao menos dez por cento de sua receita provenientes da arrecadação dos impostos previstos no art. 156, atrelando sua incorporação pelo Município contíguo com melhor “índice de sustentabilidade financeira”.

A análise do tema se baseou em ampla literatura especializada, bem como em estudo econômico-financeiro realizado pela equipe técnica da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Essa pesquisa jurídica e compilação de dados busca demonstrar que:

- a) é necessário consolidar um pacto federativo cooperativo alinhado às necessidades locais e à proximidade das respectivas populações locais dos centros decisórios – elemento que pautou o exercício do poder constituinte originário –, tratando-se de um país com enormes assimetrias regionais e dotado de proporções continentais;

- b) a federação está entre os limites materiais da Constituição, não podendo ser objeto de alteração pelo constituinte derivado. O texto constitucional reforça a ideia de Estado federal, com Entes autônomos, visando ao desenvolvimento entre si. Por isso, quando é concedida autonomia político-administrativa, de acordo com o art. 18 da Constituição, qualquer reforma –

como o dispositivo da PEC 188/2019, que propõe a extinção de Municípios – que tenha como objetivo desequilibrar essa relação, conferindo mais poder para a União, significa também uma afronta ao Estado Democrático de Direito e ao equilíbrio entre os Entes federados;

- c)** o princípio da descentralização, sob a perspectiva subsidiária, abrange uma dimensão vertical que se perfaz na transferência de poder dos Entes estatais maiores para os menores, e, em uma perspectiva horizontal, de ampliação do espectro decisório no âmbito local, inserindo a sociedade como corresponsável pela gestão pública. Essa perspectiva refere-se ao princípio da subsidiariedade, que norteia o processo de distribuição centrífuga de competências em Estados tanto de forma federada quanto unitária. No plano nacional, ainda que de forma implícita, a opção pelo federalismo trino, dotando o Município de competências próprias, bem como a assunção de diversas tarefas constitucionais em nível local, confirma a opção do constituinte originário de adotar um sistema federativo descentralizado e, por conseguinte, de valorizar os espaços mais próximos da sociedade;
- d)** a Proposta de Emenda Constitucional 188/2010, ao pretender inserir o art. 115 no ADCT, contraria o ideal de federalismo cooperativo, soberania popular e equilíbrio na repartição de recursos, eixos estruturantes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. A redação apresentada no art. 6º da PEC 188/2019 viola elemento central da carta constitucional, que não pode ser objeto de emenda restritiva, especificamente quanto ao dispositivo constitucional que trata da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Entes e a necessária realização de consulta pública às populações interessadas. Tal dispositivo, portanto, fere a ideia de soberania popular ao subtrair a realização de plebiscito quanto a esta proposta de extinção dos pequenos Municípios;

- e) o art. 96 da Constituição – a partir da Emenda Constitucional 57, de 2008 – **convalidou** os processos emancipatórios realizados na década de 1990. Prevê o texto: “Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”. Ou seja, esses processos emancipatórios realizados à época, além de terem cumprido todos os requisitos e critérios de viabilidade técnico-financeira, obedeceram ao comando constitucional de realização de plebiscitos da população interessada, estimulando, em mais de duas décadas, um sentimento e pertencimento e identificação daquelas populações com seus respectivos governos locais;
- f) o texto da PEC ofende diretamente o texto constitucional em seus conceitos, meios, fins e técnica de repartição de competências. O núcleo essencial do conceito de “receitas próprias” deve ser lido em consonância e harmonia com o texto constitucional, não se limitando aos recursos arrecadados diretamente, mas igualmente abarcando as transferências constitucionais, que, mesmo sendo cobrado por Ente mais distante, pertence, nos percentuais estabelecidos pela carta, às demais esferas federativas. Assim, normativa diversa como a pretendida na PEC em comento afasta-se da estrutura de federalismo decorrente dos trabalhos da assembleia nacional constituinte;
- g) por fim, e envolvendo razões de mérito, o presente parecer destaca posições tornadas públicas pelas diferentes mídias da Confederação Nacional de Municípios que vão ao encontro de um aprimoramento do pacto federativo e que não se esquivam de medidas de redução de despesas para a manutenção da estrutura pública, com ênfase para o escalonamento do número de secretarias ao número de habitantes, redução do duodécimo que tem gerado distorções na execução orçamentária, maior clareza no campo das

competências locais, atualização no financiamento de políticas públicas, dentre outros. Enfim, o pacto federativo se efetiva com aprimoramento institucional e racionalização da despesa pública – o que deve ser missão da totalidade dos Entes federados – e não com a extinção unilateral e *inaudita societatis* – de praticamente a totalidade dos Municípios com população menor a 5.000 (cinco mil) habitantes.

Brasília, 27 de janeiro de 2020.

Me. Guilherme Estima Giacobbo

Doutorando em Direito

Me. Daniela Arguilar Camargo

Doutoranda em Direito

Dr. Paulo Caliendo

Pós-Doutor em Direito pela
Universidade de Münster (Alemanha)

Advogado – OAB/RS nº 33.940

Dr. Ricardo Hermany

Pós-Doutor em Direito pela
Universidade de Lisboa

Advogado – OAB/RS nº 40.692

Me. Elena Garrido

Mestre em Direito

Advogada – OAB/RS nº 10.362

Rodrigo Garrido Dias

Mestrando em Direito

Advogado – OAB/RS nº 47.94