

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO NOTURNO**

Marcos Fernandes Neves Stopatto

**OS MUNICÍPIOS FINANCEIRAMENTE DEPENDENTES:
Nosso federalismo resiste a uma crise econômica?**

**Juiz de Fora
2014**

Marcos Fernandes Neves Stopatto

**OS MUNICÍPIOS FINANCEIRAMENTE DEPENDENTES:
Nosso federalismo resiste a uma crise econômica?**

Monografia de conclusão de curso apresentada
à faculdade de Direito da Universidade Federal
de Juiz de Fora como requisito para obtenção
do grau de bacharel em direito.

Orientador: Prof. Mario Cesar Andrade

Juiz de Fora
2014

Marcos Fernandes Neves Stopatto

**OS MUNICÍPIOS FINANCEIRAMENTE DEPENDENTES:
Nosso federalismo resiste a uma crise econômica?**

Monografia de conclusão de curso apresentada
à faculdade de Direito da Universidade Federal
de Juiz de Fora como requisito para obtenção
do grau de bacharel em direito

Aprovada em 18 de Julho de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Mário Cesar Andrade - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Fellipe Guerra David Reis
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Brahwlio Ribeiro Mendes
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico este trabalho aos meus pais, que me apoiaram e tornaram isso possível, e a todos que acreditaram em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço de coração a todas as pessoas que confiaram em minha capacidade de realizar esse trabalho, aos meus pais, irmão, familiares e amigos, em especial ao amigo Mário César Andrade.

“Praticar o direito é alegria para o justo; mas é espanto para os malfeitores.”

(Provérbios 21,15)

RESUMO

Implementado no Brasil após a proclamação da república, com inspiração no modelo criado nos Estados Unidos da América com a promulgação de sua Constituição. O federalismo brasileiro outorgou uma autonomia parcial ao município através da sua elevação à condição de ente federativo pela Constituição Federal de 1988, o que levou à criação de vários municípios. A grande maioria dos municípios brasileiros é financeiramente dependente, gerando enormes despesas na manutenção do seu aparato administrativo aos Estados-membros ao qual compõem e a União. Porém para que a incorporação desses municípios por outros aconteça, existe a necessidade, como expresso no artigo 18 §4º da Constituição Federal de 1988, de consulta prévia mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos. Solução essa que, se possível, economizaria enormes montantes com gastos administrativos aos cofres públicos; e que foi adotada na Itália para superar um momento de crise financeira, mas como pudemos concluir, não é cabível no ordenamento brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo. Município. Financeiramente dependente. Plebiscito. Economia.

ABSTRACT

Implemented in Brazil after the proclamation of the republic, with inspiration in the model created in the United States of America with the promulgation of their Constitution. Brazilian federalism granted partial autonomy to the municipality through their elevation to the status of federal entity by Federal Constitution of 1988, which led to the creation of several municipalities. The vast majority of Brazilian municipalities is financially dependent, generating huge expenditure on maintenance of its administrative apparatus for the Member States to which embody and the Union. But for that the incorporation of these municipalities by other happening, there is a need, as expressed in Article 18 § paragraph 4 of the Federal Constitution of 1988, prior consultation by plebiscite, the people in the municipalities involved. This Solution, if possible, save huge amounts with administrative expenses to public treasury; and that has been adopted in Italy to overcome a time of financial crisis, but as we concluded, is not applicable in the Brazilian planning.

Keywords: Federalism. Municipality. Financially dependent. Plebiscite. Economy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 OS FEDERALISMOS: UMA BREVE COMPARAÇÃO HISTÓRICA	12
3 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO NO BRASIL	17
4 A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DIANTE DO GOVERNO FEDERAL E DOS ESTADOS-MEMBROS	20
5 CONCLUSÃO.....	23
REFERÊNCIAS	25

1 INTRODUÇÃO

O federalismo da maneira adotada pelo Brasil, principalmente após a Constituição Federal de 1988, com a elevação do município a ente federativo, criou uma espécie de enrijecimento nas contas públicas da União e dos Estados-membros, em razão da vinculação de grande parte dos seus recursos a repasses aos municípios, a fim de assegurar o exercício da autonomia constitucionalmente prevista.

Temos hoje no Brasil 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios, dos quais muitos não são autossuficientes financeiramente, sendo dependentes, em grande parte, dos repasses recebidos dos governos estaduais e federais (CASTRO, 2013).

Uma vez que a criação, incorporação, fusão e desmembramento, dependem de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, a União fica impossibilitada de, na hipótese de uma crise econômica, diminuir as despesas administrativo-estatais através da extinção de municípios que não tenham condições de, autonomamente, garantir seu próprio custeio. Entretanto, essa extinção poderá significar uma atuação necessária para a superação de eventuais crises econômicas. Tal artifício foi utilizado pela Itália para combater a crise financeira enfrentada em 2011 e cujos efeitos ainda são sentidos (COMUNI, 2011).

Entretanto, a organização política do Estado italiano é diferente da brasileira, o que permitiu que, naquele país, uma reforma constitucional extinguisse prefeituras deficitárias, cortando gastos públicos pela eliminação de salários e benefícios para vereadores, deputados regionais, prefeitos, vice-prefeitos e secretários; o que, pelos cálculos do governo italiano, permitiu uma economia de 9 (nove) bilhões de euros (REFORMA, 2011).

Adota-se como referencial teórico a teoria federalista como forma de organização política dos Estados nacionais, em especial, no tocante à qualificação do federalismo brasileiro, não deixando de abordar as relações desse federalismo com as autonomias orçamentária e administrativa constitucionalmente asseguradas aos entes federativos. Utiliza-se o referido marco teórico para analisar uma possível confrontação entre o federalismo brasileiro positivado na Constituição de 1988 e uma eventual crise econômica.

Para o presente estudo, adota-se como método a análise bibliográfica e jurisprudencial, com particular enfoque nos entendimentos doutrinários sobre os federalismos clássico e brasileiro, e sua relação com a autonomia econômico-financeira dos entes federativos frente ao governo central.

A disciplina constitucional brasileira trouxe consequências potencialmente graves diante de uma eventual crise financeira, pois impossibilita ao governo federal efetivar a mesma solução adotada na Itália diante da crise econômica de 2011, em razão da necessidade de aprovação da população local, por plebiscito, para a extinção de municípios, ainda que este não seja autossuficiente economicamente.

No primeiro capítulo, aborda-se um breve histórico sobre o federalismo, distinguindo-o da noção de Estado unitário, e ressaltando a diferença entre os processos históricos de formação dos Estados federais estadunidense e brasileiro.

No segundo capítulo, analisa-se a configuração positiva do município como ente federativo na ordem constitucional brasileira, ressaltando a disciplina sobre os processos de extinção e criação dos municípios brasileiros.

No terceiro capítulo, confronta-se a disciplina constitucional sobre os municípios e a situação financeira dos mesmos diante do governo federal com a possibilidade de adoção, no Brasil, da mesma solução adotada na Itália em 2011, a saber, a redução de gastos públicos pela extinção de municípios e suas respectivas estruturas administrativas.

Em conclusão, afere-se que não é possível a adoção de tal solução no Brasil, haja vista que o texto constitucional condiciona a incorporação de um município à aprovação, em uma consulta prévia, à população local, por meio de um plebiscito, ainda que esse município não tenha efetiva autonomia financeira.

2 OS FEDERALISMOS: UMA BREVE COMPARAÇÃO HISTÓRICA

Enquanto fenômeno recente da história mundial, o federalismo tem suas origens no processo de formação nacional dos Estados Unidos da América. Era muito importante para o fortalecimento dos Estados Unidos como organizações políticas autônomas e independentes, que as treze colônias norte-americanas permanecessem unidas, visto que separadas estariam ainda mais a mercê do poderio britânico (SOUZA, 2005, p. 171).

Após a independência, as treze colônias se uniram e formaram uma confederação, forma de organização na qual todos os estados permanecem independentes, mantendo, portanto, suas respectivas soberanias. Confederação é uma união de Estados independentes, formalizada em um tratado internacional. A contínua possibilidade de separação dos Estados confederados enfraqueceria e dificultava a formulação de planos de ação comuns, deixando as ex-colônias mais vulneráveis a uma eventual reação inglesa, bem como desfavorecia projetos de desenvolvimento nacional a longo prazo, com o mínimo de estabilidade e previsibilidade. Assim, a organização confederativa não refletia a solução mais adequada para a garantia da segurança e do desenvolvimento dos Estados recém-independentes.

Outro aspecto importante do modelo confederativo refere-se à vigência das normas produzidas pela administração central da confederação. Essas normas não vigem em cada ente confederado, enquanto não forem formalmente incorporadas aos ordenamentos locais desses Estados, através de procedimento legislativo próprio e interno (RAMOS, 2012, p. 22).

Esses aspectos prejudicavam o alcance dos objetivos almejados pelos Estados recém-independentes, principalmente, o de defender suas autonomias frente ao poderio militar e econômico britânico. Com o intuito de superar essas dificuldades, buscou-se uma forma político-organizacional que assegurasse a união dos Estados, somando forças e, ao mesmo tempo, preservasse uma relativa autonomia dos Estados-membros. Dessa forma, foram feitas alterações na sistemática de organização do poder político, caracterizadas por dois fundamentais aspectos: (1) a impossibilidade de não anuência dos Estados-membros às normas do poder central e (2) a transferência das soberanias locais a um poder político central (RAMOS, 2012, p. 22). Em contraponto, foram estabelecidas competências próprias dos Estados-membros, sem que o exercício dessas atribuições dependesse de qualquer interferência do poder central.

Assim, buscou-se uma fórmula político-organizacional que assegurasse a coexistência de duas esferas de poder político sobre um mesmo território, sendo que cada esfera exerceria seu poder em temas diferenciados, não afastando totalmente a compreensão

de soberania dos Estados, tão fortemente defendida naquele momento histórico (RAMOS, 2010, p. 39).

A doutrina que vigorava na época, sobre a soberania, era de uma soberania absoluta e indivisível, e de que se os Estados-membros reconhecessem a soberania da União, não seriam soberanos e, por conseguinte, verdadeiros (FLEINER-GERSTER, 2006, p. 267), portanto foi um grande passo a aceitação dos governantes das treze colônias norte-americanas em, “abrir mão” da sua soberania em prol de uma série de vantagens advindas da federação.

Deixando claro que à concepção americana sobre soberania, se diverge da doutrina europeia que vigorava na época, para eles, havia sim a possibilidade de divisão da soberania, e foi essa concepção de uma soberania dividida, que permitiu aos pais da Constituição americana que estruturassem um Estado federal em face dos Estados-membros, exercendo atribuições completamente distintas e enumeradas na Constituição (FLEINER-GERSTER, 2006, p. 387).

De tal maneira, que, em contraponto ao que foi o transpasse da sua soberania, à união, o Estado federal, agora detentor da soberania, que, portanto, tem a competência de estabelecer competências (FLEINER-GERSTER, 2006, p. 268). Atribui competências próprias a cada um dos Estados-membros, garantindo sua autonomia.

Esse processo foi formalizado e consolidado com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América (1787), que delimitou a forma de exercício dos poderes da República, demarcando suas atribuições e criando departamentos para exercê-las, a fim de impedir abusos no seu exercício. Deixou-se clara a ausência de hierarquia entre os poderes do ente central e dos estados-membros, diferenciados por uma divisão de atribuições, necessária para que a administração de um vasto território seja feita de forma eficiente, reduzindo a possibilidade de um acúmulo indevido de poder (RAMOS, 2012, p. 22).

As bases do federalismo foram formadas nesse contexto, ou seja, a partir de fatores e necessidades práticas e conjunturais, que surgiram no contexto das treze colônias norte-americanas.

Como é sabido, a colonização dos Estados Unidos da América foi bastante diferente da brasileira, e, por consequência disso, a formação da sua federação também. Lá, houve a reunião de vários estados independentes, para a constituição de um novo Estado soberano; já no Brasil, houve a descentralização político-administrativa de um Estado unitário, com a transformação de antigas províncias em estrados-membros federativos (CAMARA, 1981, p. 24).

Portanto, o federalismo, surgido dessa necessidade prática, veio a ser o modelo que mais tarde foi seguido por Suíça, Alemanha, Áustria, México e Brasil, para citar alguns exemplos, tendo em cada um desses países, assumido aspectos próprios, mas sempre mantendo algumas das características essenciais (CAMARA, 1981, p. 29). Características essas, refletidas nas constituições federais de cada um desses países. Contudo, para que esses países assumam o federalismo, suas constituições federais devem “integrar uma série de unidades territoriais em uma organização conjunta, obedecendo a um sistema de relações jurídicas” (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 232-233).

O elemento essencial de toda constituição federal é o fato de haver uma série de normas, comuns a todos os estados-membros, que se exprime em um sistema de direitos e deveres diante da federação, sendo totalmente independente das constituições de cada estado-membro, pois derivam da constituição federal (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 232-233).

Apesar de a constituição estadunidense não mencionar em nenhum momento expressões como Estado federal, federalismo ou federação, o federalismo adotado nos Estados Unidos tornou-se o padrão clássico de sistema federativo, definindo seu conceito e características fundamentais, em oposição ao conceito de Estado unitário, em que não existe a divisão em estados-membros, por adotar uma subdivisão meramente administrativa, mas sem caráter político.

No Estado unitário, a organização política se apresenta de forma singular, com plena jurisdição nacional, um só governo e sem divisões internas, salvo as simplesmente administrativas (CAMARA, 1981, p. 27). A organização política é una, tendo também, portanto, um ordenamento constitucional único. França, Bélgica, Holanda, Uruguai e Itália são exemplos de Estados unitários, entre outros. As suas subdivisões são apenas administrativas, não possuindo nenhuma autonomia política (CAMARA, 1981, p. 27).

Importante salientar que todos os exemplos citados se tratam de Estados unitários descentralizados, aqueles em que há efetiva repartição de atribuições entre a parte centralizada e a descentralizada, realizada através da outorga de normas às comunas, departamentos e etc. (FRIEDE, 2010, p. 148-149). Em contraponto aos estados unitários centralizados, que em sua forma autêntica, inexistem na realidade prática do cenário internacional atual, devida a complexidade atual (FRIEDE, 2010, p. 149).

Há de se deixar claro que a estrutura organizacional de um Estado unitário, não é incompatível com certo grau de descentralização, que reconheça certa autonomia, desde que limitada às coletividades territoriais ou institucionais (CAMARA, 1981, p. 27).

No Brasil, como já exposto acima, o federalismo assumiu características diferentes. Ele não foi instituído, como nos Estados Unidos da América, como uma forma de solidificar uma união entre estados-membros, mas como forma de descentralização governamental, distribuindo entre as unidades administrativo-territoriais uma parcela de atribuições próprias, anteriormente centralizadas, que passam a não se confundir com as competências do governo central (SOUZA, 2005, p. 172).

No Brasil, quando da proclamação da República, em 1889, ocorreu uma mudança na sua forma de organização política, mudando-se de uma estrutura unitária para uma federativa. Assim, o federalismo brasileiro foi constituído de maneira centrífuga, ou seja, foi formado a partir da subdivisão de um Estado unitário em estados-membros, elevados à condição de entes federativos dotados de autonomia. Já nos Estados Unidos da América o que se deu foi justamente o contrário, o federalismo se deu de maneira centrípeta, ou seja, os Estados Unidos da América foram formados pela união das Treze Colônias, que passaram a ser estados-membros, mantendo sua autonomia, mas perdendo sua soberania em prol desse ente maior criado a partir daí (SOUZA, 2010).

Algumas razões intrínsecas ao nosso país foram fatores importantes na adoção do federalismo pelo Brasil.

Uma dessas razões é de caráter geográfico: é fundamental para um país de dimensões continentais, variações climáticas e diferenciação de grupos étnicos distribuídos pelo território, que haja uma melhor distribuição das atribuições necessárias para uma administração eficiente (CAMARA, 1981, p. 35). Essa melhor distribuição é favorecida pela possibilidade de autonomia política dos estados-membros, que passam a poder gerir os interesses locais sem a necessidade de interveniência do governo central, que, muitas vezes, não conhece detidamente a realidade dos estados-membros e suas populações.

Outra dessas razões é de caráter histórico: o Brasil sempre foi administrado através de subdivisões de seu território, desde as feitorias, capitânicas hereditárias e governadorias-gerais, constituindo a descentralização administrativa um traço histórico-cultural da organização governamental brasileira (CAMARA, 1981, p. 36).

Há ainda uma terceira razão, de caráter ideológico: a ocorrência de dois eventos marcantes no século XVIII, a Independência americana (1776) e a Revolução Francesa (1789), com a promulgação da Constituição americana (UNITED STATES OF AMERICA, 1787) e os brados de “liberdade, igualdade e fraternidade” na França revolucionária (CAMARA, 1981, p. 36). Tais ideais revolucionários chegaram ao Brasil e fomentaram o

movimento federalista, que teve seus ideais realizados com a implantação da República Federativa, em 15 de novembro de 1889.

Portanto apesar de todos os aspectos favoráveis à descentralização político-administrativa, o Brasil somente implementou o federalismo a partir da proclamação da República, no ano de 1889. Todavia, esse federalismo brasileiro assumiu um caráter dualista, com acentuada separação entre o governo federal e os Estados-membros, a fim de atender aos anseios liberais de descentralização político-administrativa da época (CAMARA, 1981, p. 36).

Contudo, durante a vigência da Constituição de 1891, os estados-membros brasileiros tiveram problemas financeiros gerados por essa acentuada separação, a qual fica evidenciada no artigo 5º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891):

Art 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

Já a Constituição brasileira de 1934 (BRASIL, 1934), nos mostra os rumos mais centralizadores tomados pelo governo federal, o que deixou de significar a adoção de um modelo federativo menos clássico e liberal, e mais cooperativo, em que o governo federal passa a atuar juntamente com os estados-membros, voltando a ter algumas competências até então pertencentes àqueles (CAMARA, 1981, p. 38).

Então, esse modelo de federalismo mais cooperativo, ou seja, quando a União e os Estados-membros colaboram entre si, buscando um maior desenvolvimento social e econômico, caracterizado por uma divisão flexível de competências entre a União e os demais entes federativos, foi modificado a partir da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967), com a inserção de entes federados mais atrasados no conjunto nacional, buscando a integração das regiões mais carentes ao contexto nacional, o que estaria sendo feito através de políticas públicas como os planos nacionais de Desenvolvimento (FRIEDE, 2010, p. 156).

Sendo, portanto, o federalismo integrativo, o modelo reconhecido pela maioria dos autores como aquele em curso no Brasil. Mesmo que esse caráter integrativo tenha sido minimizado com o advento da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que agiu outorgando uma maior autonomia às partes descentralizadas, essa característica permanece em nossa federação (FRIEDE, 2010, p. 156).

3 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO NO BRASIL

Importante característica do federalismo brasileiro foi criada com a institucionalização, pelo Constituinte de 1988, de um federalismo de três vias, ou tridimensional, com a outorga de uma autonomia parcial aos municípios, que passaram, então, a, formalmente, fazer parte da República Federativa do Brasil (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

Existe grande discussão em torno da elevação ou não dos municípios à condição de ente da federação. Apesar de a doutrina majoritária entender que, com a Constituição Federal de 1988, os municípios foram elevados à condição de ente federativo, este não é um ponto consensual na doutrina (MELO FILHO, 2013).

Contrariamente ao reconhecimento do município como ente federativo propriamente dito pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), sustenta-se que já, desde a promulgação da Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946), o município teria sido erigido à condição de ente federativo, estando a Constituição Federal de 1988 apenas corrigindo uma falha das constituições anteriores em não declarar expressamente tal posição (MELO FILHO, 2013).

Já em oposição, há interpretação de que os municípios não preenchem os requisitos tradicionais para que possam ser caracterizados como entes da federação. O não alcance de tais requisitos é vislumbrado no fato de que os municípios não têm representação no Congresso Nacional, não têm legitimidade para proporem emendas constitucionais, e não possuem poder judiciário próprio, nem, via de regra, tribunal de contas (MELO FILHO, 2013). Segundo José Nilo de Castro (2006, p. 27) não é possível considerar o município como participante da formação da federação, afinal, ela não é constituída por municípios, mas sim por Estados, que se caracterizam por possuírem autonomia política, com poderes próprios, logo, os municípios seriam apenas divisões político-administrativas, sem, propriamente, autonomia política.

Contudo, para o presente trabalho, com o respaldo no texto constitucional e na doutrina nacional majoritária, considera-se o município brasileiro como ente federativo, como assevera Hery Lopes Meireles (1998, p. 63):

(...) a organização política era dual, abrangendo unicamente a União (detentora da Soberania) e os Estados-membros ou Províncias (com autonomia política, além da administrativa e financeira). Agora, a nossa Federação compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, que também são entidades estatais, com autonomia política reconhecida pela Constituição da República (art. 18).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), nos seus artigos 1º a 18, reconheceu o município como ente federativo, reconhecendo-lhe autonomia político-administrativa. E em seu artigo 18, § 4º, a Constituição regulou a sua forma de criação, incorporação, fusão e desmembramento, que dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos.

De acordo com o texto constitucional original de 1988 (BRASIL, 1988):

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Assim, dependia-se apenas de lei estadual como requisito para a criação de novos municípios, o que facilitou muito o processo, que até então dependia de lei federal, gerando a criação de muitos municípios sem condições financeiras para o exercício de sua autonomia (FERNADES, 2013).

Observando que tal fato desvirtuava a intenção do Constituinte originário, o Constituinte reformador, editou em 1996, a Emenda Constitucional nº 15, que incluiu a necessidade de edição de lei complementar federal para determinar o período de criação de municípios, bem como a necessidade de um prévio estudo de viabilidade municipal.

A Emenda Constitucional nº 15 assim dispôs (BRASIL, 1996):

Artigo único. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18

.....
 § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

Porém, o Congresso Nacional ainda não editou tal lei complementar, impedindo a aplicação do referido dispositivo constitucional até que ela seja aprovada e sancionada, o que cabe também para a questão do Estudo de Viabilidade Municipal (FERNADES, 2013).

Ainda assim, após a Emenda Constitucional, vários municípios foram criados no Brasil sem o amparo legal. Tal motivo levou ao questionamento perante o Supremo Tribunal Federal (STF) da constitucionalidade das leis de criação de tais municípios (FERNADES,

2013). Sobre tais questionamentos, o STF posicionou-se de maneira a considerar inconstitucionais essas leis de criação, porém sem, contudo, decretar a nulidade da criação dos municípios em vista da preservação da segurança jurídica, pelo fato desses municípios já estarem instalados por tempo significativo. Nesse sentido, o STF julgou a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 2.240/BA, publicada em 03 de agosto de 2007 (BRASIL, 2007), que trata do pedido da declaração da inconstitucionalidade da lei que criou o município de Luís Eduardo Magalhães, no interior da Bahia, como se pode perceber pela ementa abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. (...) 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, há mais de seis anos, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. (...) 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. (...) 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade 13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia. (BRASIL, 2007)

4 A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS DIANTE DO GOVERNO FEDERAL E DOS ESTADOS-MEMBROS

Devido ao fato de ter sido elevado à posição de ente federativo de maneira expressa no texto constitucional de 1988, o município passou a ter autonomia, que é uma prerrogativa concedida e limitada pela Constituição Federal (MELO FILHO, 2013).

Apesar de semelhante à autonomia dos Estados-membros, a autonomia municipal é mais restrita que aquela. No entanto, ela pode ser dividida e sistematizada de acordo com a melhor doutrina em: autonomia política, autonomia administrativa e autonomia financeira (MELO FILHO, 2013).

A autonomia política se dá através da capacidade de auto-organização expressa no artigo 29 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e de normatização própria, expressa no artigo 30, incisos I e II também da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A autonomia administrativa está ligada à capacidade de autoadministração, que é a liberdade para que o representante eleito pelo povo para a chefia do executivo municipal possa gerir o município livre de ingerências dos demais entes federativos (MELO FILHO, 2013).

Por último, a autonomia financeira é a capacidade de decretar e arrecadar tributos de competência municipal, bem como de aplicar essa renda sem o prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas, como traz o artigo 30, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Essa autonomia financeira é um pressuposto básico para o exercício das demais autonomias, principalmente, para a autonomia administrativa, pois a gestão administrativa está intimamente ligada à provisão de recursos financeiros. Segundo a Constituição (BRASIL, 1988), os recursos financeiros dos municípios são advindos, além da arrecadação própria (art. 156), de repasses da União e dos Estados-membros (153, §5º, II, 158, I e II, e 159, I, “b”), arrecadados pela União e (arts. 158, III e IV, e 159, §3º) pelo respectivo Estado-membro em que se localiza o município.

Houve um grande crescimento no número de municípios a partir da Constituição de 1988. Antes de 1988, existiam 4180 (quatro mil, cento e oitenta) municípios (SETTI, 2013); já, em 2013, computam-se 5570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios (CASTRO, 2013). Esse crescimento somente cessou com o advento da Emenda Constitucional nº 15 (BRASIL, 1996), que incorporou a exigência de edição de lei complementar federal para determinar o período de criação de municípios, bem como a necessidade de um prévio estudo de viabilidade municipal.

Esse aumento no número de municípios, o que, a princípio, poderia ser enxergado como um benefício, pois a descentralização administrativa traz uma maior especificidade na gestão dos recursos públicos, bem como favorece a difusão da democracia para a decisão das questões locais, acabou gerando um significativo aumento nos gastos com a estrutura administrativa brasileira, com o conseqüente aumento dos gastos públicos com salários de prefeitos, vereadores, servidores, equipamentos, locações etc. Todavia, esses aumentos dos gastos e do aparato estatal não empreendeu a prometida melhoria da capacidade de gerência administrativa ou da qualidade dos serviços públicos (SETTI, 2013).

De acordo com estudo publicado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), 94% (noventa e quatro por cento) dos municípios brasileiros dependem em, pelo menos, 70% (setenta por cento) dos repasses feitos pela União e pelos Estados-membros, sendo que 83% (oitenta e três por cento) dos Municípios brasileiros não conseguem gerar nem mesmo 20% (vinte por cento) das suas receitas (CORRÊA, 2012).

Este estudo apontou ainda que a folha de pagamento salarial é o grande responsável pelo consumo dos recursos municipais, sendo que dos 5565 (cinco mil, quinhentos e sessenta e cinco) municípios existentes à época da pesquisa, apenas 83 (oitenta e três) geravam receitas suficientes para pagar seus funcionários (CORRÊA, 2012).

Evidencia-se o volumoso gasto público demandado pela manutenção desses milhares de municípios e suas respectivas estruturas administrativas, o que é agravado pelo fato de que parcela considerável desses municípios não têm condições de, autonomamente, custear essa manutenção.

Assim, em uma situação de crise econômica nacional e/ou internacional, como a vivida na Itália, em 2011, a redução de todo esse aparato administrativo dos municípios brasileiros pode vir a ser a única forma de conter despesas sem prejudicar gravemente a população brasileira.

Na Itália, a possibilidade de adoção de tal medida, se torna possível visto se tratar de um Estado unitário descentralizado, ou seja, como já foi abordado no texto, nessa forma de estado, há efetiva repartição de atribuições entre a parte centralizada e a descentralizada, realizada através da outorga de normas às comunas, departamentos e etc., mas isso se dá unicamente no nível administrativo (FRIEDE, 2010, p. 148-149). O que, portanto, permite ao governo italiano a ter a capacidade de reorganizar sua estrutura administrativa, com extinção de prefeituras, que são repartições puramente administrativas.

Contudo, como já abordado, o texto constitucional traz a necessidade de que seja feito um plebiscito com as populações dos municípios envolvidos. O plebiscito é uma

consulta ao povo sobre matéria relevante em questões de natureza legislativa, administrativa ou constitucional, que é previamente convocado à criação do ato legislativo ou administrativo (BRASIL, 2014).

Essa necessidade de consulta prévia à população dos municípios envolvidos acaba dificultando ou mesmo impedindo a redução do aparato administrativo para fins de readequação orçamentária a uma nova realidade decorrente de uma eventual crise econômica. A exigência constitucional acaba dando um desmedido poder de disposição ao município que se pretende extinguir, principalmente, se se considerar que esse município pode não ter condições de custear sua estrutura administrativa com recursos próprios. Portanto, ainda que não tenha uma real autonomia financeira, sendo absolutamente dependente dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, um município pode, sozinho, impedir a sua extinção. Afinal, a tendência de um município é manter sua autonomia, valendo-se das pressões políticas locais, inclusive, junto à população.

Desse prisma, podemos perceber que, na ocorrência no Brasil de uma forte crise econômica como a que abalou a Itália em 2011, o Governo Federal não teria a possibilidade constitucional de se valer dos mesmos artifícios utilizados pelos italianos, haja vista que, apesar de um município não conseguir custear sua própria máquina administrativa, ele pode, unilateralmente, impedir sua extinção, impossibilitando a readequação dos gastos públicos às eventuais deficiências financeiras decorrentes de uma crise econômica.

Assim sendo, faz-se necessária uma alteração da Constituição com o objetivo de permitir que os municípios que não conseguem custear seus gastos públicos mediante recursos próprios possam ser extintos, sendo incorporados a outros municípios financeiramente autossuficientes. Se o município é financeiramente dependente dos repasses de recursos de outros entes federativos, ele não deve poder resistir, unilateralmente, a sua extinção, devendo ser consultados também esses outros entes federativos. Não sendo realizada essa alteração no procedimento constitucional para extinção e incorporação de municípios, o federalismo brasileiro tende a não resistir a uma eventual crise econômica, tendo em vista que ele não permite a flexibilidade necessária para se adaptar às excepcionalidades e urgências demandadas por tal crise.

5 CONCLUSÃO

O Brasil, quando da assunção do federalismo, já o ansiava à tempos, visto que, como exposto no decorrer desse trabalho, teve sua formação desde seu descobrimento tratada de maneira a ter seu extenso território subdividido, primeiramente nas chamadas capitânicas hereditárias e assim por diante até a atual divisão política.

Tal descentralização foi fortalecida pela federalização brasileira advinda com a proclamação da república em 15 de novembro de 1889 e sua Constituição Federal de 1891.

Essa federalização, ocorreu nos moldes do modelo surgido nos Estados Unidos da América em 1787 com a promulgação da sua Constituição. Com a diferença que no seu surgimento nos Estados Unidos da América, o federalismo veio de uma necessidade natural, que levou as treze colônias norte-americanas, então Estados independentes, a formarem uma federação, formação essa que com essas características é chamada pela doutrina de federalismo centrípeto.

Já aqui no Brasil, o processo foi inverso, com a proclamação da república, se deu a implementação do federalismo, mas de maneira centrífuga, ou seja, um Estado unitário descentralizado se subdividiu em Estados-membros. Dessa forma foi dada aos então recém-criados Estados-membros uma parcela de autonomia.

O federalismo brasileiro passou por algumas fases no decorrer das várias constituições que o Brasil possuiu nesse período, no entanto uma inovação veio com a constituição de 1988, a elevação à condição de ente federativo dada aos municípios, dando-lhes uma autonomia parcial.

Isso se deu na busca de uma maior descentralização, que visa alcançar uma melhor capacidade administrativa, dando mais autonomia aos representantes do povo que estão mais perto deles, e, portanto, sabem melhor quais são as suas necessidades.

No entanto, isso gerou a criação de inúmeros municípios, em sua grande maioria sem autonomia financeira, o que acabou por inflar ainda mais a estrutura administrativa estatal, e conseqüentemente os gastos para mantê-la.

Situação que se agrava por não ter o Governo federal capacidade de eliminar alguns desses municípios mais deficitários, através da sua incorporação por outro município, visto que para tanto há a necessidade da feitura de um plebiscito, e com isso conseguir um enorme corte nos gastos públicos. Como a solução essa adotada pela Itália, visto que lá, por se tratar de um Estado unitário descentralizado, as prefeituras são apenas entidades administrativas e portanto passíveis desse tipo de manobra.

Resta comprovado, então, que o aparato administrativo brasileiro atual é superdimensionado, tendo a maior parte dos seus municípios em situação de dependência de repasses do Fundo de Participação dos Municípios.

Portanto, em caso de uma eventual crise econômica, uma estratégia possível de superação seria a redução do número de municípios brasileiros, tal qual a reforma italiana realizada em 2011.

Contudo, o texto constitucional brasileiro impede que tal manobra seja efetivada, haja vista a necessidade de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, para que seja feita qualquer criação, incorporação, fissão e desmembramento de município.

Ainda que, em numa situação extrema, possa-se conjecturar em uma votação favorável à incorporação do município financeiramente dependente por outro, obviamente, a tendência das lideranças políticas locais, que são as mais favorecidas com a atual situação dos municípios brasileiros, é a privilegiar a manutenção do *status quo*, preservando o município, independentemente da sua viabilidade financeira.

Assim, conclui-se pela necessidade de alteração do texto constitucional a fim de que o processo de extinção/incorporação de municípios seja concatenado com a realidade financeira dos municípios brasileiros. Os municípios que não são autossuficientes financeiramente não devem poder resistir, unilateralmente, a sua extinção, afinal, o ônus pelo custeio de seu aparato político-administrativo não recai unicamente sobre ele, sendo, antes, suportado por toda a Federação brasileira.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**; de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 12 jun. 2014.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**; de 16 de julho de 1934. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 02 jun. 2014.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**; de 18 de setembro de 1946. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 02 jun. 2014.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**; de 24 de janeiro de 1967. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 02 jun. 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**; de 05 de outubro de 1988. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_18_.shtm>. Acesso em: 12 jul. 2014.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 15**; de 12 de setembro de 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em: 12 jun. 2014.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 2240/BA**. Relator: GRAU, Eros. Publicado no DJ de 02-08-2007, p. 00029. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000089514&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 14 jun. 2014.
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscitos e Referendos**. 2014. Disponível em:
<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em 14 jul. 2014.
- CAMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. In: **Revista de Informação Legislativa**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181297>>. Acesso em: 12 jun. 2014.
- CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- CASTRO, Juliana. Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades. **O Globo**, 09 jan. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

COMUNI e províncias italianas sob risco de desaparecerem. **Oriundi**, 16 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.oriundi.net/site/oriundi.php?menu=noticiasdet&id=17960>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

CORRÊA, Alessandra. Por que a maioria dos municípios brasileiros não se sustenta?. In: **BBC Brasil**. 13 set. 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120912_brasil_gestao_fiscal_ac.shtml>. Acesso em: 13 jul. 2014.

FERNANDES, Márcio Silva. Criação de novos municípios na Constituição de 1988. In: **Recanto das Letras**. 06 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.recantodasletras.com.br/textosjuridicos/1896212>>. Acesso em 12 jul. 2014.

FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do Estado: Teoria Constitucional e Relações Internacionais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

GARCÍA-PELAYO, **Manual de derecho constitucional comparado**. Madrid: Alianza, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELO FILHO, Luiz Gonzaga Pereira de. O Município como Ente Federativo. In: **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 23 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41832&seo=1>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua Aplicabilidade no Sistema Brasileiro Atual. In: **DJi**. 20 dez. 2012. Disponível em: <http://www.dji.com.br/artigos/principal/federalismo_e_sua_aplicabilidade_no_sistema_brasileiro_atual.htm>. Acesso em: 10 jul. 2014.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; Federalismo, Condições de possibilidade e características essenciais. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 49 n. 193 jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496555>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

REFORMA política vai por fim a feudos italianos. **NE10**, 16 ago. 2011. Disponível em: <<http://ne10.uol.com.br/canal/cotidiano/internacional/noticia/2011/08/16/reforma-politica-vai-por-fim-a-feudos-italianos-290533.php>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

SETTI, Ricardo, Sem viabilidade fiscal, a maioria dos municípios do Brasil é peso morto e produto de currais eleitorais e do clientelismo. É preciso um debate sério sobre a extinção de municípios inviáveis. In: **Veja**. 19 fev. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/sem-viabilidade-fiscal-a-maioria-dos-municipios-do-brasil-e-peso-morto-e-produto-de-currais-eleitorais-e-do-clientelismo-e-preciso-um-debate-serio-sobre-a-extincao-de-municipios-inviaveis/>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A Mecânica do Federalismo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42 n. 165 jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/317>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

SOUZA. Alexis Sales de Paula e. A origem do federalismo brasileiro. **JurisWay**. 18 ago. 2010. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4555. Acesso em 11 jul. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. **Constitution of the United States of America; 1787**. Disponível em: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>. Acesso em: 12 jun. 2014.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira, O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro. In: **Jus Navegandi**. Jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20774/o-federalismo-e-a-posicao-do-municipio-no-estado-federal-brasileiro>>. Acesso em 09 jun. 2014.