

## Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica

MÁRIO CESAR DA SILVA ANDRADE\*

**Resumo:** O presente artigo analisa a possibilidade de adoção pelo Brasil da política de ajuste fiscal empreendida pela Itália em 2011 como estratégia para a superação de grave crise econômica. O ajuste fiscal italiano extinguiu diversas administrações municipais a fim de reduzir despesas públicas. A Constituição brasileira de 1988 elenca os Municípios entre os entes federativos, atribuindo-lhes autonomia político-administrativa, entretanto, grande parte deles é economicamente dependente dos recursos financeiros repassados por União e Estados. A Constituição condiciona a extinção de municípios à prévia consulta plebiscitária da população local, a qual tende a manter a autonomia municipal, a despeito da insuficiência de recursos. Portanto, a União não poderá extinguir um município economicamente deficitário sem a aprovação da população local, evidenciando nítido confronto entre a autonomia federativa e a absoluta dependência econômica. Em razão dessa disciplina constitucional, em caso de eventual grave crise econômica, o Brasil estará constitucionalmente impossibilitado de adotar a mesma política de ajuste fiscal praticada na Itália.

**Palavras-chave:** Autonomia federativa; Insuficiência orçamentária; Ajuste fiscal.

**Abstract:** This article examines the possibility of the Brazilian adoption of the fiscal adjustment policy implemented by Italy in 2011 as a strategy to overcome severe economic crisis. The Italian tax adjustment extinguished several municipal administrations in order to reduce public expenditure. The Brazilian Constitution of 1988 lists the municipalities between the federal entities by giving them political and administrative autonomy, however, much of it is economically dependent on the funds transferred by the Union and states. The Constitution determines the extinction of municipalities conditioned to the plebiscite with the local population, which tends to keep the municipal autonomy, despite insufficient resources. Therefore, the Union is not able to extinguish a deficit economically municipality without the approval of the local population, showing sharp confrontation between federal autonomy and the absolute economic dependence. Because of this constitutional discipline, in the event of serious economic crisis, Brazil will be constitutionally unable to adopt the same fiscal adjustment policy practiced in Italy.

**Key words:** Federal autonomy; Budget failure; Fiscal adjustment.



\* **MÁRIO CESAR DA SILVA ANDRADE** é doutorando em Teorias Jurídicas Contemporâneas na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - FND/UFRJ; Bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ.

## 1 Introdução

A Constituição brasileira de 1988 listou os Municípios entre os entes que compõem a união indissolúvel da Federação brasileira (art. 1º, *caput*). Porém, apesar da controvérsia doutrinária sobre o real sentido e alcance dessa previsão constitucional, um ponto resta incontroverso: grande parcela dos municípios brasileiros é absolutamente dependente dos repasses de recursos financeiros pela União. A despeito da alegada natureza federativa, muitos municípios brasileiros não possuem autonomia econômica necessária para a preservação e exercício da autonomia político-administrativa, característica dos entes federados. O federalismo brasileiro parece ser incapaz de resistir a uma grave crise econômica, que reduza drasticamente os recursos financeiros disponíveis.

Para superar a crise econômica mundial iniciada em 2008 e que afetou particularmente a Europa em 2011, a Itália adotou a estratégia de extinguir administrações municipais, empreendendo significativo corte de gastos governamentais, com a redução de aparatos administrativos locais. A organização político-administrativa unitária do Estado italiano permitiu a adoção da estratégia de extinção de municipalidades deficitárias, cortando gastos públicos pela eliminação de salários e benefícios para vereadores, prefeitos, vice-prefeitos e secretários, economizando 9 (nove) bilhões de euros (COMUNI, 2011).

Conhecendo essa experiência italiana, resta perguntar: Diante de uma grave crise econômica, o Brasil poderia adotar estratégia similar de extinção de administrações públicas municipais?

A partir da teoria federalista sobre a organização política de Estados

nacionais, foram abordadas as particularidades do federalismo brasileiro, em especial, as relações desse modelo com as autonomias orçamentária e administrativa. Buscou-se confrontar o modelo federalista pátrio com a eventual necessidade de ajuste fiscal para a superação de uma grave crise econômica.

A pesquisa qualitativa teve caráter eminentemente jurídico-compreensivo, valendo-se da análise de fontes bibliográficas, jurídico-positivas 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.

No desenvolvimento da pesquisa, partiu-se de breve conceituação do federalismo como forma de organização política estatal, ressaltando a diferença entre os processos de formação dos Estados federais estadunidense e brasileiro, selecionados como representantes dos dois modelos básicos de federalismo. Posteriormente, confrontou-se a autonomia municipal constitucionalmente prevista com a situação econômica dos municípios brasileiros. Por fim, partindo da análise da disciplina constitucional sobre extinção de municípios, apurou-se a possibilidade jurídica de adoção, no Brasil, da mesma solução para a crise econômica adotada na Itália em 2011, a saber, a redução de gastos públicos pela extinção de municípios economicamente deficitários.

## 2. Dois modelos de federalismo

Ainda que sem a pretensão de expor o processo histórico de formação do modelo federalista de organização estatal ou de fazer a análise política de suas implicações, a pesquisa buscou

recuperar as origens do federalismo, a fim de subsidiar a avaliação da disciplina constitucional de criação e extinção dos municípios brasileiros e suas repercussões financeiro-orçamentárias.

O modelo clássico de federalismo tem suas origens na formação nacional dos Estados Unidos da América. No processo de independência, a união das treze ex-colônias norte-americanas era necessária para resistir à reação britânica. Contudo, as ex-colônias não queriam prescindir da autonomia conquistada com a independência. Assim, a fim de conjugar a necessidade de unir forças com a manutenção das autonomias locais, elas adotaram a forma de confederação (FEINBERG, 2002).

A confederação é uma forma de organização política nacional em que os Estados-membros mantêm suas respectivas soberanias, sendo a dissolubilidade sua característica essencial. A permanente possibilidade de dissolução dificultava a formulação de planos de ação comum e deixava as ex-colônias mais vulneráveis a uma eventual reação inglesa. O documento que formalizou a nova organização, o *Articles of Confederation*, de 1781, previu que os poderes do governo central estavam limitados à definição de pesos, medidas e moeda, relações internacionais, declaração de guerra e arbitragem de disputa entre os Estados confederados (FEINBERG, 2002).

Com o intuito de superar essas dificuldades, buscou-se uma forma político-organizacional que assegurasse a união dos Estados e, ao mesmo tempo, preservasse a autonomia dos Estados-membros. Para isso, duas alterações principais foram adotadas: (1) observância obrigatória pelos Estados-membros das normas emitidas pelo

Governo central e (2) transferência da soberania ao ente político formado pela soma dos Estados, isto é, à União. Em compensação, foram definidas competências próprias dos Estados-membros, livres da interferência do governo central. Essa nova forma de organização político-espacial foi chamada de *federação* (FLEINERGERSTER, 2006, p. 380-387).

Na federação, a Constituição define as competências de cada ente político, traçando os limites intransponíveis de sua atuação, assegurando aos entes federativos autonomias político-administrativas protegidas da ingerência da União. Inexiste hierarquia entre os governos central e estaduais, pois a Constituição diferencia as atribuições dos entes federativos, impedindo a sobreposição de competências e partilhando as tarefas necessária para a administração do território (ZIPPELIUS, 1997).

O federalismo moderno foi concebido no sec. XVIII, pelos *founding fathers* dos Estados Unidos James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, como alternativa ao impasse político em que havia chegado à Confederação norte-americana, considerada por eles como instável e frágil (COSTA, 2007, p. 211). Segundo o cientista político norte-americano Daniel Elazar (1987, p. 33-34), o federalismo nasceu da conjugação entre a necessidade de reunir esforços em torno de um objetivo comum com a ressalva de manter uma suficiente preservação da liberdade dos governos locais. Além disso, ao dividir o poder estatal em diferentes níveis federativos, o federalismo promove uma desconcentração do poder tida como necessária para impedir a formação de governos tirânicos, excessivamente poderosos, capazes de colocar em perigo as liberdades individuais. Assim, o

federalismo objetivava, simultaneamente, a concentração do poder político em nome da unidade e da governabilidade e a difusão desse poder político em nome da liberdade. Em outra perspectiva, a proposta federativa busca conciliar unidade e diversidade, ao favorecer a eficácia de um Governo central ao mesmo tempo em que permite liberdades e arranjos políticos locais (SOUZA, 2003, p. 141).

Portanto, percebe-se que as bases conceituais do federalismo foram definidas a partir de fatores e necessidades práticas e conjunturais surgidas no contexto do processo de independência estadunidense. Contudo, posteriormente, a forma federativa foi adotada por diversas nações, como Suíça, Alemanha, Áustria, México e Brasil, tendo assumido aspectos próprios em cada um desses países (CÂMARA, 1981, p. 29).

No Brasil, a forma federativa de Estado foi adotada em 1889, com a proclamação da República, que extinguiu o anterior Estado unitário imperial<sup>1</sup>. Nos Estados Unidos, 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 Estados-membros federados (STEPAN, 1999). A Federação brasileira não foi instituída para solidificar uma união entre Estados independentes, mas como descentralização político-governamental. Portanto, no Brasil, a Federação formou-

se de maneira *centrífuga*, do centro para a periferia, com a concessão de autonomia às antigas províncias imperiais, enquanto, nos Estados Unidos, a Federação foi constituída de maneira *centrípeta*, da periferia para o centro (BARACHO, 1986).

Comumente, essa formação centrífuga da Federação brasileira é vista como deturpação do modelo clássico estadunidense e, como tal, exótica e inferior. Porém, essa qualificação não resiste à análise comparada. Muitas federações atuais tiveram processo de formação similar. Por exemplo, Índia, Espanha e Bélgica eram países unitários, somente adotando a forma federativa no século XX, com a promulgação de novas Constituições, que concederam autonomia às suas antigas províncias: a Constituição indiana de 1950, a Constituição espanhola de 1978 e a Constituição belga de 1993 (STEPAN, 1999).

O federalismo instituído, em caráter definitivo, pela primeira Constituição brasileira republicana, em 1891, assumiu viés dualista clássico, com acentuada separação entre Governo central e Estados-membros, a fim de atender aos anseios liberais de desconcentração política da época (CÂMARA, 1981, p.36). Esse dualismo é evidenciado pelo art. 5º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que previa incumbir “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.” (BRASIL, 1891). Desse dispositivo, afere-se a necessidade constitucional de autossuficiência financeira dos entes federados, que deveriam prover, com recursos próprios, sua administração. Porém, em razão dos recorrentes problemas financeiros dos

<sup>1</sup> A forma federativa foi instituída, provisoriamente, no mesmo dia da proclamação da República, com a edição do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Contudo, a nova organização política somente foi definitivamente institucionalizada com a promulgação da primeira Constituição Republicana brasileira, em 24 de fevereiro de 1891.

Estados, esse modelo dual foi relativizado nas constituições brasileiras posteriores, que adotaram viés mais centralizado financeiramente e mais cooperativo entre os entes federativos (CÂMARA, 1981, p. 38). A despeito do desenho previsto na primeira Constituição republicana, o federalismo brasileiro nasce sob uma política local marcada pelo coronelismo, em que o espaço de decisão dos estados-membros e municípios é cooptado pelo poder de proprietários rurais locais, manejado, destacadamente, através do *voto de cabresto* (ANDRADE, 2007, p. 248). Esse contexto impede que o potencial promotor de liberdade local e individual, alegadamente presente no ideal federalista, se efetive. O federalismo era o arranjo institucional propício ao exercício do poder dos coronéis.

O percurso histórico-institucional do federalismo brasileiro partiu de um federalismo rígido ou “isolado” do início da República, passou pela centralização promovida nos regimes autoritários, até chegar à configuração mais equilibrada formalizada na Constituição de 1988. Porém, o destacado poder da União segue sendo a principal característica da Federação brasileira, o que se pode aferir, por exemplo, na sua ampla competência legislativa (SOUZA, 2003, p. 143).

A Constituição de 1988 buscou estabelecer um federalismo cooperativo, com divisão mais flexível de competências entre União e entes federados, estimulando a permanente colaboração na busca de maior desenvolvimento social e econômico através de planos nacionais elaborados e executados conjuntamente (FRIEDE, 2010, p. 156). O poder dos municípios foi significativamente ampliado. Isso resultou em parte do otimismo gerado pela redemocratização e a crença no

poder de traçar, através de uma nova Constituição, um cenário sócio-político para o país, mas também resultou do poder das lideranças políticas subnacionais no processo de redemocratização (SOUZA, 2003, p. 143-144).

A ideologia federalista foi concebida, originalmente, pelos criadores da Federação norte-americana como uma forma de organização política que centraliza em um Governo central parcelas do poder de Estados preexistentes, que passam a integrar um mesmo Estado soberano. Modernamente, predominou a visão do federalismo como forma de descentralizar em Estados unitários. Porém, cumpre ressaltar que a forma federativa efetivamente vigente em um país será definida não somente pelos desenhos institucionais previstos nas leis e na Constituição, mas, também, pelas práticas políticas, que se desenvolvem, por vezes, à margem do sistema jurídico formal (COSTA, 2007, p. 211-212). Isso explica, em parte, as configurações e resultados tão diversos entre os países que adotaram a forma federativa de organização estatal.

### **3. Municípios brasileiros: juridicamente autônomos e financeiramente dependentes**

O artigo 18 da Constituição de 1988 elenca os Municípios entre os entes que compõem a Federação brasileira ao prever que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Assim, o Município teria *status* constitucional de ente federativo, ao lado de União, Estados e Distrito Federal, qualificando o modelo político-organizacional brasileiro como

*federalismo de três vias* ou *tridimensional*, com a outorga de autonomia aos municípios.

Entretanto, há grande controvérsia em torno da interpretação do referido dispositivo constitucional. Para Raul Machado Horta (1996, p. 117) e Hely Lopes Meirelles (1998, p. 63), a Constituição de 1988 atribuiu *status* federativo aos municípios, tendo em vista a expressa enumeração constitucional. Em sentido contrário, para José Afonso da Silva (2005) e José Nilo de Castro (2006), os municípios não podem ser definidos como entes federativos por não preenchem os requisitos necessários: (1) representação no Congresso Nacional, (2) legitimidade ativa para apresentar proposta de emenda constitucional, e (3) Poder Judiciário próprio, nem, via de regra, tribunal de contas. A inclusão, meramente formal, do município no rol federativo teria decorrido da influência, na Assembleia Constituinte, de doutrinadores municipalistas, como Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Melo (SILVA, 2005, p. 474-475). Segundo Castro (2006) não é possível considerar o município como membro da Federação, pois essa não é constituída por municípios, mas sim por Estados, possuidores de autonomia política. Os municípios seriam apenas *divisões* político-administrativas, sem, propriamente, autonomia política. A fim de compatibilizar sua interpretação com a literalidade da Constituição, Castro (2006, p. 27) conclui que o município integra a Federação, mas não a forma.

Independente da interpretação dada ao *status* federativo do município brasileiro, ele passou a ter significativa autonomia, ainda que mais restrita, se comparada a dos Estados-membros. A autonomia municipal é o resultado assegurado pela

soma das autonomias política, administrativa e financeira do município.

Autonomia política municipal é a capacidade de auto-organização, prevista no art. 29 da Constituição Federal, e de normatização própria, expressa no art. 30, I e II (BRASIL, 1988). A Constituição reconheceu ao município a prerrogativa de elaborar seu próprio diploma político-jurídico, a Lei Orgânica Municipal, em que são instituídos direitos e deveres e partilhadas competências locais, desde que dentro dos limites estabelecidos pelas constituições Federal e Estadual. Essa autonomia abarca, ainda, a prerrogativa de a população local eleger seus representantes políticos para o Legislativo e Executivo municipais (MEIRELLES, 1998, p. 100). Para a cientista política Celina Souza (2003, p. 141), o destaque dos municípios na história institucional brasileira não se deve tanto à descentralização federativa, com sua autonomia formal, mas, antes, ao seu relativo descolamento da jurisdição dos Estados-membros.

Autonomia administrativa municipal é a capacidade prevista no art. 30 da Constituição de 1988 de gestão dos negócios locais pelos representantes eleitos pela população local, sem interferências da União ou do Estado-membro. Cabe unicamente ao próprio município organizar seus serviços públicos e ordenar seu território (MEIRELLES, 1998, p. 101).

Autonomia financeira municipal é a capacidade de instituir e arrecadar seus tributos, administrar seu orçamento sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas, conforme art. 30, III, da Constituição Federal (MEIRELLES, 1998, p. 101). Essa autonomia é pressuposto básico para o exercício das demais, uma vez que a gestão do

município depende da disponibilidade de recursos financeiros.

Segundo a Constituição (BRASIL, 1988), os recursos financeiros dos municípios advêm de arrecadação própria (art. 156), de repasses da União (arts. 153, §5º, II, 158, I e II, e 159, I, b) e dos respectivos Estados-membros (arts. 158, III e IV, e 159, §3º). Ao prever essas fontes próprias de arrecadação, a Constituição assegura ao Município recursos financeiros necessários para a consecução autônoma de suas competências. A Constituição de 1988 aumentou significativamente a receita municipal, entretanto, os encargos financeiros municipais também aumentaram.

Todavia, importa ressaltar que a previsão constitucional da competência para instituir e arrecadar tributos não assegura a plena autonomia financeira. Ainda que os governos subnacionais possam arrecadar receitas de *fonte própria*, em alguns casos, a União permanece com o poder de definir os parâmetros para as alíquotas, como no caso do ICMS, cuja alíquota tem limites máximo e mínimo definidos pelo Senado Federal (RODDEN, 2005, p. 13-14).

Mesmo com o crescimento das economias locais e consequente aumento das arrecadações municipais, a dependência de transferências intergovernamentais continua sendo o traço marcante da situação financeira dos municípios brasileiros: 94% (noventa e quatro por cento) têm nas transferências recebidas pelo menos 70% de suas receitas correntes (FIRJAN, 2015, p. 06). Assim, a ampla insuficiência orçamentária dos municípios brasileiros parece contradizer sua pretensa natureza federativa, ou, pelo menos, vulnerar sua plena autonomia.

A Constituição de 1988 conferiu aos três níveis federativos competência tributária para instituir e cobrar seus próprios tributos. Porém, sucessivas emendas constitucionais aumentaram a concentração de poder de tributar na União, implicando em menor poder para os Estados e ainda menor para os municípios. A União tem competência para instituir todas as espécies tributárias (imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais), abrangendo os mais diversos fatos geradores (artigos 153 e 154). Para compensar essa centralização da arrecadação tributária, a Constituição instituiu o mecanismo de repartição de receitas tributárias, em que cabe à União e aos Estados repassar periodicamente percentuais da arrecadação tributária aos municípios (BRASIL, 1988). Em suma, a assimétrica concentração de poder tributário nos níveis federal e estadual, tornou os municípios totalmente dependentes desses repasses intergovernamentais.

Segundo o *Índice Firjan de Gestão Fiscal 2015*, do total de tributos arrecadados anualmente no Brasil, somados os três níveis federativos, mais de R\$ 400.000.000.000,00 (quatrocentos bilhões de reais) são destinados à gestão municipal, o que corresponde a 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação. Para fins de comparação, a pesquisa ressalta que esse volume de recursos equivale a todo o recurso destinado ao setor público da Argentina e duas vezes o da Colômbia. Ainda de acordo com a pesquisa, 83% (oitenta e três por cento) dos Municípios brasileiros não conseguem gerar nem mesmo 20% (vinte por cento) das suas receitas. A folha de pessoal é o grande responsável pela despesa municipal: apenas 83 (oitenta e três) municípios geram receitas suficientes para pagar seu funcionalismo (FIRJAN, 2015).

Portanto, resta patente o volumoso gasto público demandado pela manutenção desses milhares de municípios que não têm condições de, autonomamente, custear seu aparato administrativo. Contudo, como explicar que, apesar da insuficiência de recursos próprios, o número de Municípios não somente não diminua, como siga crescendo?

#### 4. A receita do colapso

A criação de municípios favorece a difusão da democracia para a decisão das questões locais e promove a descentralização administrativa, aproximando a gestão pública da realidade dos cidadãos. No entanto, a criação desmesurada de municípios gerou significativo aumento da estrutura administrativa brasileira, com o consequente aumento dos gastos públicos com salários de prefeitos, vereadores, servidores, instalações, equipamentos, locações etc.

A forma de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios está prevista no artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, cuja redação originária previa que:

§ 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. (BRASIL, 1988)

A dependência unicamente de lei estadual e da vontade da população local manifestada em plebiscito facilitou muito o processo de criação de municipalidades, favorecendo a proliferação de municípios. Antes de 1988, existiam 4.180 (quatro mil, cento e

oitenta) municípios, mas, já em 2013, chegou-se a 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta), perfazendo um aumento de quase 34% (BRASIL, 2014). A criação de muitas unidades pautou-se por interesses políticos locais, negligenciando a verificação da existência de suficientes condições financeiras para o exercício da autonomia e custeio do respectivo aparato político-administrativo.

Em reação a tal abuso, em 1996, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 15, que adicionou ao § 4º, do art. 18, a necessidade de lei complementar federal determinar o período de criação de municípios e de prévio estudo de viabilidade (BRASIL, 1996). Porém, a referida lei complementar federal não foi produzida. Aproveitando-se da omissão legislativa, diversos municípios foram criados por lei estadual, sem observância dos novos requisitos constitucionais. Essas leis estaduais tiveram sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Em 09 de maio de 2007, o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.240, que impugnava a Lei Estadual da Bahia nº 7.619/00, que criou, no dia 30 de março de 2000, o município de Luís Eduardo Magalhães. No entanto, já em julho de 2000, o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou no STF a ADI em questão, pedindo a declaração de nulidade da criação do município, uma vez que, diante da ausência da lei complementar federal prevista pela Constituição, não teria sido aberto período para criação de municípios. Em maio de 2007, o STF julgou inconstitucional a lei baiana, entretanto, sem declaração de nulidade, sob a alegação de preservação da segurança jurídica, haja vista o avançado e consolidado quadro fático (BRASIL, 2007). Quando a ADI foi julgada, o

Município já havia promulgado sua lei orgânica, eleito prefeito e vereadores, instituído e arrecadado tributos, e recebido recursos financeiros federais e estaduais. No julgamento das ADIs 3316/MT e 3489/SC, o STF decidiu no mesmo sentido, declarando a inconstitucionalidade de leis estaduais que criaram municípios em condições semelhantes ao caso baiano, e sem declaração de nulidade, mantendo as localidades inconstitucionalmente criadas (BRASIL, 2007).

A previsão de repasses financeiros da União e Estado-membro para o município acaba assegurando uma receita mínima independentemente de sua autônoma capacidade financeira, isto é, sem o respaldo de suficientes recursos próprios. Os repasses federais e estaduais têm o efeito de artificializar a capacidade financeira do município. Nesse sentido, a manutenção da estrutura político-administrativa desses municípios financeiramente deficitários está condicionada a disponibilidade de recursos que lhe são essencialmente externos.

Uma eventual grave crise econômica, que reduza drasticamente os recursos financeiros disponíveis, pode trazer sérias dificuldades para a manutenção de uma Federação que não se custeia. A experiência italiana diante da crise econômica de 2011 revela a relação direta entre a redução de recursos financeiros estatais e a organização político-administrativa nacional. Na Itália, o ajuste fiscal para superação da crise econômica extinguiu administrações municipais deficitárias.

Em relação à situação financeira dos municípios, a Itália apresentava situação similar a do Brasil, com cerca de 2000 (dois mil) municípios com menos de mil habitantes e sem autonomia financeira (VANDELLI, 2012).

Em 2011, seguindo o exemplo de diversos países europeus, como Alemanha, Grã-Bretanha, Bélgica e Dinamarca, a Itália reverteu reformas que haviam descentralizado a administração pública. O ajuste fiscal italiano colocou como limite populacional mínimo para municípios o número de 5000 (cinco mil) habitantes. Os municípios com população abaixo desse limite foram extintos (VANDELLI, 2012).

Contudo, essa adoção de tal medida foi possível por se tratar de um Estado unitário, que é o modelo predominante na Europa. Nessa forma de Estado, há uma repartição de atribuições meramente administrativas entre a parte centralizada e a descentralizada (FRIEDE, 2010, p. 148-149). Isso permitiu ao governo italiano reorganizar sua estrutura administrativa e cortar custos com a extinção de algumas administrações municipais.

Todavia, essa solução para uma crise econômica dificilmente conseguiria prosperar no Brasil.

A Constituição brasileira (BRASIL, 1988) condiciona a extinção de municípios à aprovação das populações envolvidas, mediante plebiscito. Esse condicionamento à consulta da população local tende a impedir a extinção da unidade federativa deficitária. A exigência constitucional concede desmedido poder de disposição ao município, pois, na prática, impede a redução do aparato administrativo para fins de readequação à nova realidade orçamentária decorrente de crise econômica. Afinal, a tendência da população e forças políticas locais é manter sua autonomia político-administrativa a despeito da inexistência de dependência econômica.

Portanto, ainda que totalmente dependente de repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o município pode, sozinho, impedir a sua extinção.

Destarte, na eventualidade da ocorrência, no Brasil, de grave crise econômica, como a mundialmente desencadeada em 2008, e mais acentuadamente sofrida pela Itália em 2011, a União Federal não conseguirá valer-se de estratégia similar à adotada pelos italianos. Na ordem constitucional brasileira, ainda que o município não consiga custear seu próprio aparato administrativo, ele pode, unilateralmente, impedir sua extinção, impedindo a readequação dos gastos públicos às dificuldades financeiras nacionais.

Contudo, o impedimento à extinção de municípios deficitários pela União, não decorre propriamente do modelo brasileiro de federalismo, nem pode ser atribuído à suposta deficiência da formação da Federação brasileira, a qual, como se demonstrou, não foi tão exótica quanto comumente se lhe atribui. O problema reside na artificial dissociação entre autonomia federativa e autonomia econômico-financeira, que permite que um município dependente de recursos federais e estaduais tenha a prerrogativa de decidir unilateralmente sobre sua existência autônoma. Permitir a criação e manutenção de tantos municípios que não possuem lastro financeiro próprio para custear seu aparelho político-administrativo põe em risco a higidez financeira de toda a Federação.

Assim sendo, faz-se necessária a alteração da Constituição com o objetivo de permitir que municípios financeiramente deficitários, que não possuem receita própria para custear sua despesa possam ser extintos, sendo incorporados a municípios

financeiramente autossuficientes. Por óbvio, a incorporação deve ser precedida de estudo de viabilidade, a fim de que ela não prejudique a autossuficiência financeira do município incorporador. Afinal, 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.

Não alterado o procedimento constitucional para extinção e incorporação de municípios, o federalismo brasileiro servirá de custoso (ou mesmo intransponível) obstáculo à superação de eventual grave crise econômica, pois não permite a adequação da organização político-administrativa nacional aos eventualmente necessários contingenciamentos financeiros.

## **5. Conclusão**

Diversamente do processo centrípeta de formação da Federação norte-americana, no Brasil, a adoção da organização federativa foi centrípeta, com a descentralização político-administrativa de um Estado unitário. Com a Constituição de 1891, foi reconhecida autonomia política, administrativa e financeira às antigas províncias imperiais, que passaram a ser Estados-membros da Federação brasileira. A Constituição de 1988 continuou esse processo de descentralização, listando os municípios entre os entes federativos brasileiros e reconhecendo-lhes autonomia política, administrativa e financeira.

Porém, apesar da autonomia municipal constitucionalmente prevista, grande parte dos municípios brasileiros depende economicamente dos recursos repassados pela União e pelo Estado-membro.

Originalmente, a Constituição de 1988 exigia lei estadual para a criação de municípios, o que permitiu a criação de inúmeros municípios sem capacidade econômica de custear seu próprio aparato político-administrativo, aumentando demasiadamente a despesa pública nacional para mantê-los. Por isso, atualmente, a Federação brasileira *não se paga*, com um aparato administrativo municipal superdimensionado e municípios absolutamente dependentes do Fundo de Participação dos Municípios e demais transferências intergovernamentais.

Essa situação é agravada pela impossibilidade constitucional de extinguir municípios deficitários sem a aprovação da população local. Esse ponto revela o paradoxo da Federação brasileira: o município não custeia, autonomamente, sua existência, mas pode, unilateralmente, impedir sua extinção.

Em 2011, a Itália sofreu grave crise econômica, a qual foi combatida pela extinção de diversos municípios, gerando significativa redução de despesa pública. A Constituição brasileira impede a adoção de estratégia similar, pois condiciona a extinção de município à consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos. Assim, ainda que absolutamente dependente de repasses dos outros entes federativos, o município economicamente deficitário pode, unilateralmente, impedir sua extinção. Na prática, isso impossibilita a adoção, no Brasil, da mesma estratégia italiana para a superação de eventual crise econômica. Há uma tendência das lideranças políticas locais em privilegiar a preservação do município, independentemente de sua viabilidade financeira.

Na Itália, o ajuste fiscal adotado foi possível por ser aquele país um Estado unitário, em que as prefeituras são entidades meramente administrativas, sem autonomia política. Contudo, como demonstrado, a impossibilidade de adoção de ajuste similar no Brasil não é impedida pela forma federativa, nem mesmo pela natureza federativa dos municípios brasileiros, mas pela paradoxal dissociação entre autonomia federativa e autonomia econômica, que permite que um município absolutamente dependente de recursos federais possa, unilateralmente, impedir sua extinção pela União.

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 econômica dos municípios brasileiros. Os municípios que não são autossuficientes financeiramente não devem poder resistir, unilateralmente, à sua extinção, afinal, a manutenção de um município deficitário é custeada por toda a Federação brasileira.

#### Referências

- ANDRADE, L. G. de. O município da política brasileira: revisando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Unesp, p. 243-256, 2007.
- BARACHO, J. A. de O. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- \_\_\_\_\_. **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](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_18_.shtm)>. Acesso em: 12 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 15**; de 12 de setembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros 2014**: Pesquisa de informações básicas estaduais. Pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294541>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 2240/BA**. Relator: Min. Eros Grau; j. em 09.05.2007; DJe-072; p. em 02.08.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000089514&base=baseAcordados>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

CÂMARA, M. H. F. da. O conceito moderno de federação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 18, n. 71, p. 23-42, 1981. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181297>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

CASTRO, José N. de. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COMUNI e províncias italianas sob risco de desaparecerem. **In**: Oriundi, 16 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.oriundi.net/site/oriundi.php?menu=noticiasdet&id=17960>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

COSTA, Valeriano. Federalismo. **In**: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Unesp, p. 211-223, 2007.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FEINBERG, B. S. **The articles of Confederation**: the first constitution of the United States. Brookfield, USA: Twenty-First Century Books, 2002.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **IFGF 2015 – Índice FIRJAN de gestão fiscal**: ano base 2013 – recorte municipal; abrangência nacional. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2015/#1/z>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

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

FRIEDE, R. **Curso de ciência política e teoria geral do Estado**: Teoria constitucional e relações internacionais. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

GARCÍA-PELAYO, M. **Derecho constitucional comparado**. Madrid: Alianza, 1987.

HORTA, R. M. Reforma constitucional e a federação. **Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais**, n. 2, p. 113-130, 1996.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de sociologia e política**, n. 24, jun., p. 09-27, 2005. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3713>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

SILVA, José A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Revista Lua Nova**, n. 59, 2003, p. 138-158. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 19 jul. 2016

STEPAN, A. C. Federalism and democracy: beyond the US model. **Journal of democracy**, ano 10, n. 4, 1999, p. 19-34. Disponível em: <<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/Stepan.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

VANDELLI, L. Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo locale. (2012). **Treccani**: la cultura italiana. Disponível em: <[http://www.treccani.it/enciclopedia/enti-locali-crisi-economica-e-trasformazioni-del-governo-locale\\_\(Il\\_Libro\\_dell'anno\\_del\\_Diritto\)/>](http://www.treccani.it/enciclopedia/enti-locali-crisi-economica-e-trasformazioni-del-governo-locale_(Il_Libro_dell'anno_del_Diritto)/>). Acesso em: 20 dez. 2015.

ZIPPELIUS, R. **Teoria geral do Estado**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997.

*Recebido em 2016-02-23  
Publicado em 2016-10-06*