

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II**

**JONATHAN BARROS VITA**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

**PAULO ROBERTO LYRIO PIMENTA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Jonathan Barros Vita; Antônio Carlos Diniz Murta; Paulo Roberto Lyrio Pimenta – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-606-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



# XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

---

### **Apresentação**

Discutir e refletir o direito tributário sempre será uma tarefa árdua e incessante. Percebe-se, sobretudo, em momento de crise econômica com concomitante crise fiscal - revelando uma efetiva crise estrutural do Estado brasileiro - a responsabilidade de todos nós que pensamos o tributo e seu papel o que de fato podemos contribuir na busca de um sistema mais transparente, inteligível e justo. Quando nos deparamos, neste encontro do CONPEDI, em terras baianas, berço de nossa história, que nos fascinam e nos inspiram por sua beleza e alegria, com os trabalhos que foram apresentados neste Grupo de Trabalho, elaborado por mentes jovens, ainda enriquecidas e revoltas com a esperança e o destemor de propor soluções ou alternativas numa seara onde se imagina que tudo já foi escrito, pensado e apresentado, regozija-nos aferir que ainda temos um grupo de pesquisadores do tributo que denotam objetividade e pragmatismo em sua pesquisa científica.

Deparamo-nos com as mais diversas perspectivas na matéria, abrangendo não apenas os tributos em espécie, o sistema tributário constitucional, a sujeição passiva tendo como referencial teórico princípios angulares e estruturantes como o da igualdade, capacidade contributiva e progressividade, sem olvidar as bases do direito financeiro e o direito processual tributário.

Num contexto econômico complicado, inserido num quadro político instável e circundados de propostas de reformas tributárias de variados matizes, nos foi permitido discorrer sobre o tema, com uma visão realista; porém, como não poderia faltar a nós brasileiros, independente de sermos pesquisadores, imbuídos num espírito de otimismo para nosso futuro.

O desafio está posto. Como contribuir para nosso país no que nos é possível agir. Os trabalhos propostos perseguem este escopo; e, temos certeza, nos alertam e nos ensinam pelo parte do que poderia ser uma relação mais justa e equilibrada entre a sociedade civil e a administração pública já que são partes indissociáveis do que chamamos Brasil.

Boa Leitura

Jonathan Barros Vita Universidade de Marília

Antônio Carlos Diniz Murta Universidade FUMEC

Paulo Roberto Lyrio Pimenta Universidade Federal da Bahia

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**A INCAPACIDADE FINANCEIRA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS  
E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO ARRANJO FEDERATIVO DELINEADO PELA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**THE FINANCIAL DISABILITY OF SMALL BRAZILIAN MUNICIPALITIES AND  
THEIR CONSEQUENCES IN THE FEDERATIVE ARRANGEMENT DESIGNED  
BY THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988**

**Carolina Francisca Cavalcante Lira**

**Resumo**

O presente artigo se propõe a analisar a problemática dos Municípios inviáveis no contexto do federalismo brasileiro, tendo em vista que, não obstante serem, pelo menos do ponto de vista formal, entes federados, não conseguem atingir certo grau de autonomia financeira, e, conseqüentemente, realizar as funções que lhe foram outorgadas pela Constituição, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Federalismo, Municípios, Municípios inviáveis, Autonomia municipal, Incapacidade financeira

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article has as objective to analyze the problematic of the unfeasible Municipalities in the context of Brazilian federalism, considering that, despite being, at least from the formal point of view, federated entities, they cannot reach a certain degree of financial autonomy, consequently, carry out the functions assigned to it by the Constitution, especially with regard to the implementation of public policies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federalism, Municipalities, Unfeasible municipalities, Municipal autonomy, Financial incapacity

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou o Município à condição de ente federativo, conferindo-lhe autonomia administrativa, política, legislativa e financeira.

Esse novo padrão de organização federativa trouxe grandes mudanças na realidade dos municípios brasileiros, consubstanciadas, primordialmente, em uma nova forma de distribuição dos recursos tributários e também no processo de descentralização das políticas públicas, que conferiu ao município novas responsabilidades politico-administrativas (SANTOS, 2008, p. 71). Desta forma, se, por um lado, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados, por outro, ampliou a esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais (MAGALHÃES, 2007, p. 13).

Ocorre que, atualmente, no Brasil, há inúmeros municípios que não possuem condições econômicas e técnicas de executar as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição. Esta circunstância decorre não apenas da enorme desigualdade social e regional brasileira, mas também da forma desordenada com que foram criados muitos municípios. Tal criação não criteriosa se deu principalmente nos períodos imediatamente seguintes às Constituições Federais de 1946 e de 1988, como consequência dos processos de redemocratização (RIBEIRO, 2008).

Cerca de 2.500 dos atuais municípios brasileiros não têm nenhuma receita própria (ALENCAR, 2014, p. 22). A maior parte dos novos municípios, assim como a maior parte dos municípios já existentes, tem sua receita municipal muito dependente das receitas de transferências, em particular do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (SANTOS, 2008, p. 81). Esse sistema de transferências constitucionais (FPM) cria vínculos de dependência que afetam as finanças municipais, uma vez que qualquer problema econômico na esfera federal ou estadual que reduza as respectivas arrecadações repercute nas transferências municipais, fazendo com que os municípios deixem de receber componentes essenciais dos seus orçamentos. Como a maioria, senão a quase totalidade, das despesas municipais é inflexível, a consequência será o desequilíbrio das finanças locais, o déficit de execução orçamentária e o déficit financeiro (CITADINI, 1998).

Pequenos e médios municípios brasileiros estão enfrentando fase financeira crítica, em razão da diminuição dos valores transferidos à conta do FPM. Essas transferências constitucionais são afetadas a cada desoneração tributária concedida pelo governo federal, como parte dos ajustes em sua política econômica. Como o FPM é constituído com parcelas

oriundas dos IR e IPI e, nos últimos anos, a União estimulou vários segmentos industriais com redução de alíquotas do IPI para preservar empregos e incentivar vendas, tal ação fiscal implicou em parcelas menores correspondentes às transferências para estados e municípios (XAVIER, 2014).

Além disto, o §4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988 continua sem regulamentação. Desde a citada Emenda Constitucional muitos foram os projetos de Lei Complementar e de Emenda Constitucional para regulamentar a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, destes muitos, alguns foram aprovados pelo Congresso Nacional, mas, vetados pela Presidência da República e, outros, sequer foram apreciados por aquela casa.

Diante disso, percebe-se que a problemática dos Municípios inviáveis está longe de findar, o que torna a discussão de extrema relevância.

Por isso, o presente artigo se propõe a analisar a problemática dos Municípios inviáveis – assim compreendidos aqueles entes com pequena demografia, baixa capacidade de investimentos, dependência de repasses constitucionais, máquina pública onerosa, serviços públicos de péssima qualidade, fracos indicadores socioeconômicos e má gestão administrativa – no contexto do federalismo brasileiro, tendo em vista que, não obstante serem, pelo menos do ponto de vista formal, entes federados, não conseguem atingir certo grau de autonomia financeira, e, conseqüentemente, realizar as funções que lhe foram outorgadas pela Constituição, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas.

Para analisar a problemática exposta, o presente estudo utilizará o método hipotético-dedutivo, uma vez que se partirá do estudo da norma jurídica para o estudo dos fatos correlatos a aplicação da mesma. O artigo será desenvolvido em nível argumentativo, através do método indireto de pesquisa jurídico-teórico em suas vertentes bibliográfica, virtual e documental. Assim, compreenderá a pesquisa bibliográfica nas referências sugeridas, bem como abarcará a análise de dados do IPEA e do IBGE.

## **1 FEDERALISMO**

Os Estados podem estabelecer diversas formas de distribuição de poder dentro de seu território. Nos Estados simples ou unitários há um único órgão de governo político – o poder central –, que exerce o poder de forma centralizada. A maioria dos países adota uma forma unitária de governo. Essa centralização política, entretanto, não exclui algumas formas de

descentralização administrativa garantidoras da relativa autonomia regional ou local. Em alguns países, verifica-se a existência de províncias e regiões com governos independentes eleitos e que detêm responsabilidades significativas, mas cujos poderes derivam diretamente do poder central, que, a princípio, poderia avocar as competências regionais a qualquer tempo, o que raramente acontece. Diante deste contexto, Anderson (2009, p. 21) afirma que alguns países unitários são mais descentralizados, na prática, que certas federações.

Já nos Estados compostos, há uma união de duas ou mais entidades políticas. Estes podem assumir a forma de união pessoal, união real, confederação e federação.

A união pessoal e a união real são formas tipicamente monárquicas e ocorrem quando dois ou mais Estados são submetidos ao governo de um único soberano, em virtude de sucessão hereditária. Enquanto na união pessoal os Estados conservam a sua soberania interna e internacional, na união real dois ou mais Estados abdicam da sua independência para formar um novo Estado, conservando cada um a sua autonomia administrativa, mas formando uma única pessoa jurídica perante o direito público internacional (ZIMMERMANN, 2014, p. 14).

Na confederação, há uma união contratual de Estados soberanos, usualmente criada por meio de tratados, mas que pode eventualmente adotar uma constituição comum, com o objetivo de executar determinadas tarefas de interesse comum, como defesa, relações exteriores, comércio internacional e união monetária (ZIMMERMANN, 2014, p. 14).

Diferentemente da confederação, onde os Estados preservam sua soberania perante o direito internacional, na Federação, a soberania é transferida para o Estado Federal: os Estados membros são apenas autônomos para determinados fins constitucionalmente dispostos. No sistema federativo, as assembleias desses estados, que compõem a Federação, têm uma existência constitucional e suas atribuições são determinadas por ela e não podem ser unilateralmente modificadas pelo governo central. Há, desse modo, uma pluralidade de ordenamentos jurídicos (ZIMMERMANN, 2014, p. 14-15).

No Brasil, o ideário federalista está presente desde os tempos de colônia, tendo tomado força durante o Império. Entretanto, a adoção da forma federativa só ocorreu no final do século XIX, quando o Estado unitário se descentralizou politicamente para a formação do primeiro regime republicano do país (ZIMMERMANN, 2014, p. 289-290).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 60, §4º, I, alçou o princípio federativo à condição de cláusula pétreia, garantindo a irremovibilidade deste preceito. A forma federativa de Estado integra o núcleo intangível da Constituição e figura, desse modo, entre os limites materiais à reforma. Paralelamente, a Carta de 1988 promoveu uma ampliação das competências estaduais e municipais, sendo-lhes garantida autonomia financeira,



administrativa e política. Neste contexto, qualquer emenda que pretenda retirar dos entes subnacionais parcela dessas capacidades, indica uma tendência a abolir a forma federativa de Estado e, por conseguinte, não poderá ser objeto de reforma constitucional.

## **2 O MUNICÍPIO COMO ENTE DA FEDERAÇÃO**

Tradicionalmente, o federalismo concebe apenas um sistema bipartido ou bidimensional, tendo apenas a União e os Estados-membros como os seus dois elementos fundamentais de existência (ZIMMERMANN, 2014, p. 46).

A Constituição Brasileira de 1988, entretanto, em seu artigo 18, 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”.

A inovação constitucional gerou certa controvérsia na doutrina pátria acerca da caracterização do Município como ente integrante da federação, sendo o principal crítico da tese municipalista José Afonso da Silva, para quem os municípios não podem ser definidos como entes federativos por não preenchem alguns dos requisitos necessários, a saber: representação no Congresso Nacional, legitimidade ativa para apresentar proposta de emenda constitucional, e Poder Judiciário próprio (SILVA, 2005, p. 474-475). Segundo esta concepção, os municípios seriam meras divisões político-administrativas, sem autonomia política.

Para os fins deste artigo, entretanto, parte-se da premissa de que a Constituição de 1988 atribuiu status federativo aos municípios, dando origem a um exótico sistema federativo tridimensional, sem precedentes na história do federalismo.

Segundo Augusto Zimmermann, o princípio da autonomia confunde-se com a própria ideia de Federação, dela sendo elemento indisponível e distinguidor do Estado Federal das demais formas de Estado composto ou unitário (ZIMMERMANN, 2014, p. 81). Deste modo, ao elevar o Município à condição de ente federativo, a Constituição não poderia deixar de estruturar o conteúdo da autonomia municipal, o que o fez em seus artigos 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158, e 182, garantindo a estes entes autonomia política, legislativa, administrativa e financeira (PIRES, 1999, p. 143-165).

Autonomia política municipal é a capacidade desses entes de estruturar seus poderes, organizar e constituir seu próprio governo, mediante eleições diretas de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (PIRES, 1999, p. 143-165).

A autonomia legislativa, por sua vez, diz respeito à capacidade de normatização própria, expressa no art. 30, I e II, da Constituição, e de edição pelo Município de sua própria lei orgânica (ANDRADE, 2016, p. 76).

A autonomia administrativa consiste no espaço de ação do Município voltada para a organização e prestação de serviços de sua competência, sem interferências da União ou do Estado membro. Esse componente do poder autônomo do Município tem seu fundamento, especialmente, no disposto no art. 30, V (PIRES, 1999, p. 143-165).

Por fim, 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. Essa autonomia é pressuposto básico para o exercício das demais, uma vez que a gestão política e administrativa do município depende da disponibilidade de recursos financeiros (ANDRADE, 2016, p. 76).

No campo do federalismo fiscal, a Constituição Federal ampliou as competências tributárias dos municípios, atribuindo-lhes maior autonomia para legislar sobre seus próprios tributos e aumentou consideravelmente as transferências de receitas de impostos para essas esferas, reduzindo a capacidade financeira da União. No que diz respeito às transferências intergovernamentais, houve um aumento de 17% para 22,5% dos recursos do IR e do IPI para o FPM. Além disto, criou-se o Fundo Constitucional de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste (FNO, FNE e FCO), destinando-lhes também 3% da arrecadação do IR e do IPI (OLIVEIRA, 2007).

Esperava-se, com essas mudanças, dar condições aos entes subnacionais de arcarem com o ônus do processo de descentralização de políticas públicas instituído pela Constituição Federal de 1988. Andrade (2016, p. 77), entretanto, alerta que a previsão constitucional da competência para instituir e arrecadar tributos não assegura a plena autonomia financeira:

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.

### **3 O FENÔMENO DA PROLIFERAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL**

A descentralização política é um movimento histórico que envolve a redistribuição de poder – e, conseqüentemente, de prerrogativas, recursos e responsabilidades – do governo

para a sociedade civil, da União para os Estados e Municípios, e do Poder Executivo para os Poderes Legislativo e o Judiciário (GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C., 2000).

No Brasil, o início do processo de emancipação municipal ocorreu por volta da década de 1930, tendo se intensificado nas décadas de 1950 e 1960, sendo restringido pelos governos militares entre 1970 e 1980. Após o término do regime militar, as emancipações se intensificaram novamente (MAGALHÃES, 2007).

A Constituição Federal de 1988 elevou o Município à condição de ente federativo, conferindo-lhe autonomia, não só administrativa, política e legislativa, mas também financeira. Essa inovação foi introduzida em um contexto de ampla demanda por redemocratização das estruturas de poder que se seguiu ao fim do regime militar (1964-1985), tendo sido acolhidas no âmbito da assembleia constituinte as teses do movimento municipalista (SANTOS, 2008, p. 128-129).

Desse modo, como parte do processo de descentralização política, no Brasil pós-militar, os municípios não apenas continuaram a angariar mais recursos, mas também foram elevados a membros da Federação. Esses dois fatos são componentes do chamado federalismo municipal, fenômeno que constitui um aspecto, peculiar ao Brasil, da descentralização.

Nessa linha de autonomia, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados. Em contrapartida, foi ampliada a esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais.

Na lição de Ângela Santos (2008, p. 68):

Foi determinado constitucionalmente, portanto, um conjunto mais amplo de direitos, aos quais correspondem políticas públicas cuja eficácia supõe-se ser tanto maior quanto mais próxima da clientela estiver o executor da política. Esse novo modelo institucional para as políticas sociais no Brasil, também chamado de “descentralização”, tornou os municípios atores políticos de importância inédita da Federação brasileira.

A proliferação de pequenas cidades veio junto com a descentralização política implementada após 1984.

Desde 1985, a intensa criação e instalação de municípios observada no país tem feito parte de um processo mais geral de descentralização. De 1984 a 1987, foram instalados 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior contribuição absoluta ao processo. Levando-se em consideração que, em 1984, existiam 4.102 municípios no Brasil, conclui-se que, num intervalo de 13 anos, que vão de 1984 a 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3% (GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C., 2000, p. 09).

O texto original da Constituição Brasileira de 1988 previa um processo simples para a formação de municípios, com a exigência de Lei Complementar Estadual. A redação original do § 4º do art. 18 dispôs sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos seguintes termos:

§ 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.

Essa facilidade propiciou “(...) a proliferação, sobretudo com fins eleitoreiros, de Municípios sem a estrutura necessária para o exercício de suas autonomias (...)” (NOVELINO, 2014, p. 724).

Para impedir a formação de municípios, que já se encontravam em quantidade alarmante, foi editada a Emenda Constitucional nº 15/96, criando um novo procedimento, mais dificultoso, a ser observado na criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, notadamente a exigência prévia da edição de Lei Complementar Federal, no bojo da qual devem ser fixados os períodos em que se permitirá a criação de municípios e, ainda, os requisitos que deverão atender os estudos de viabilidade municipal (TAVARES, 2014, p. 861).

Esta lei complementar não foi editada até hoje, pelo que, desde 1996 se tornou juridicamente impossível a criação de novos municípios.

#### **4 A INCAPACIDADE FINANCEIRA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO ARRANJO FEDERATIVO**

Ressalte-se, neste ponto, que a incapacidade financeira dos municípios brasileiros se manifesta em diferentes intensidades, conforme o tamanho da população (SANTOS, 2008, p. 137). Por depender do maior dinamismo local, a receita tributária cresce com o aumento da faixa populacional, de modo que é possível uma associação entre maior autonomia municipal – medida pela maior dependência da arrecadação própria – e o tamanho da população (SANTOS, 2008, p. 168).

É interessante observar que 94,5% dos 1.405 municípios instalados entre 1984 e 2000 têm menos de 20 mil habitantes. Entre os 1.018 municípios instalados entre 1991 e 2000, apenas 40 possuíam mais de 20 mil habitantes. O movimento de emancipação de municípios alterou significativamente a distribuição dos municípios por tamanhos da população e por regiões. Enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil

habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente, segundo dados do IBGE (MAGALHÃES, 2007, p. 14).

Em 1996, a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios brasileiros de até 5 mil habitantes era de apenas 9%. No intervalo de tamanho entre 10 mil e 20 mil habitantes, a proporção de receitas próprias sobre receitas correntes totais também era muito baixa (12,3%). Já nos municípios de mais de 1 milhão de habitantes, em contraste, as receitas próprias equivaliam a quase 56% de suas receitas correntes totais. Os números apontam que a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta continuamente com o aumento de suas populações, no Brasil como um todo e em cada uma de suas regiões (GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C, 2000, p. 11).

O fato é que a maior parte dos municípios brasileiros tem sua receita municipal muito dependente das receitas de transferências constitucionais, em particular do FPM (SANTOS, 2008, p. 81). Cerca de 2.500 municípios brasileiros não possuem nenhuma receita própria (ALENCAR, 2014, p. 22).

Esse sistema de transferências constitucionais (FPM) cria vínculos de dependência que afetam as finanças municipais, uma vez que qualquer problema econômico na esfera federal ou estadual que reduza as respectivas arrecadações afeta as transferências municipais, fazendo com que os municípios deixem de receber componentes essenciais dos seus orçamentos. Como a maioria, senão a quase totalidade, das despesas municipais é inflexível, a consequência será o desequilíbrio das finanças locais, o déficit de execução orçamentária e o déficit financeiro (CITADINI, 1998).

Para Ângela Santos, entretanto, o fato de cerca de 90% dos municípios serem muito dependentes das receitas de transferências não implica negar sua autonomia, tendo em vista que as referidas transferências lhes são garantidas constitucionalmente, o que representou, inclusive, um estímulo à criação de novos municípios. A dificuldade em ampliar o seu grau de autonomia financeira, no entanto, qualifica a descentralização na maior parte dos municípios brasileiros como um processo mais limitado em relação à experimentada pelos municípios mais populosos e com maior capacidade financeira. Trata-se, na realidade, de uma descentralização tutelada ou, pelo menos, compartilhada com as instâncias superiores de governo (SANTOS, 2008, p. 33).

Os argumentos mais utilizados em prol da descentralização consistem nas seguintes premissas: melhoria do gerenciamento do setor público, já que é o governo local que tem maior capacidade de alocar eficazmente os bens públicos cujos benefícios sejam espacialmente localizados; o fornecimento de bens públicos pelos governos locais

proporciona maior flexibilidade e melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências da população; o fato de o governo municipal atuar sobre um universo menor de cidadãos favorece a maior participação da população na formulação das políticas públicas, o que democratiza as estruturas de poder e territorializa a demanda por cidadania, de baixo para cima, conferindo legitimidade ao poder público (SANTOS, 2008, p. 68).

Citadini defende a criação de novos municípios, sob o fundamento de que a população, junto à elite política, encontra na emancipação uma nova maneira de aumentar os recursos financeiros para a comunidade, na busca de melhorias nas áreas da saúde, da educação, da segurança e dos serviços públicos afins. Para ele, a aproximação dos moradores de seus representantes políticos configura-se um fator importante, pois, anteriormente à emancipação, as mediações eram feitas com estruturas políticas distantes, dificultando a representatividade da população local (CITADINI, 1998).

Essa pequena amostra pode ser suficiente, como ilustração de uma defesa ingênua do federalismo municipal.

A experiência prática, entretanto, desmente a visão de que a participação popular se torna mais intensa em razão do desmembramento dos municípios, bem como de que este processo representa uma melhoria na prestação de serviços públicos e dos indicadores sociais que refletem na qualidade de vida do cidadão.

Na lição de Andreas Krell, comumente se associa à descentralização três atributos: a democratização do exercício do poder, o aumento da eficácia e da eficiência da ação governamental e o incentivo a inovações administrativas. O autor alerta, no entanto, que a obtenção dessas vantagens depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado país e tempo histórico, das instituições que dão base à descentralização e do equilíbrio existente no plano intergovernamental (KRELL, 2003).

Ainda segundo o autor, sob o aspecto formal, o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente do mundo inteiro, atuando no exercício de suas atribuições em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais. Entretanto, chama atenção para o fato de que “a posição jurídica extraordinariamente forte do município brasileiro se contrapõe a sua capacidade bastante limitada de atuação prática” (KRELL, 2003, p. 47).

Segundo Ângela Santos, a participação da sociedade ainda é incipiente no tocante a políticas públicas, tendo em vista que nossa sociedade civil ainda é pouco organizada, havendo um número considerável de pessoas, seja nas grandes cidades, seja nas cidades de interior, que estão impossibilitadas de participar das formas de controle social do estado, pelas

mais variadas razões: a) pelas restrições ao direito de ir e vir dos cidadãos, principalmente em espaços urbanos específicos dominados por organizações criminosas; b) pelas relações de poder patrimonialistas e coronelistas que são mantidas até hoje, principalmente nas cidades interioranas de nossas regiões Nordeste e Norte, mas que ainda permanecem nas demais regiões; c) pelas dificuldades quotidianas, como o desemprego, que impulsionam os cidadãos para os mais variados trabalhos, reduzindo sua vida ao binômio trabalho/família; d) pela baixa escolaridade e cultura geral de nossos cidadãos, pois que muitos sequer têm noção acerca de seus direitos (SANTOS, 2008, p. 68).

Gomes e Mac Dowell (2000, p. 5) apontam que a intensa criação de municípios e o aumento das receitas postas à sua disposição – dois aspectos importantes da descentralização política que vem ocorrendo no Brasil –, tiveram consequências indesejáveis, tanto do ponto de vista econômico quanto do social, porque:

(1) Aumentaram os volumes absoluto e relativo de transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos (e do Sudeste para o resto do país), com o provável efeito líquido de desestimular a atividade produtiva realizada nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões) (tese número um);

(2) Beneficiaram a pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população brasileira que vive nos pequenos municípios, ao destinarem mais recursos para as respectivas prefeituras, e prejudicaram a maior parte da mesma população, que habita os outros municípios, cujos recursos se tornaram mais escassos (tese número dois);

(3) Aumentaram os recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo (e, provavelmente, as despesas administrativas em geral, ou seja, os custos de gabinetes de prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais), ao mesmo tempo em que reduziram, em termos relativos, o montante de recursos que o setor público (União, estados e municípios) tinha disponíveis para aplicar em programas sociais e em investimento (tese número três).

Segundo Manuel Castells (1999, p. 163), a descentralização é uma estratégia de relegitimação do poder público. Ele lembra, contudo, que, na prática, não se verifica a visão romântica dos governos locais como âmbito da democracia e participação:

Governos locais e estaduais, em todo o mundo, são frequentemente o nível mais corrupto da administração, entre outras razões porque as redes pessoais se mantêm com mais força do que no nível federal e porque assumem as atribuições de urbanização e gestão do solo, que são os setores de atividade mais propensos à corrupção da administração em razão dos interesses privados envolvidos.

No mesmo sentido, Angela Santos (2008, p. 31) sustenta que o processo de descentralização pode ocorrer de modo distinto entre esses dois grupos de município. Nos menores, as redes pessoais se mantêm com mais força, tornando mais suscetíveis de corrupção os poderes locais, e menos empenhados em explorar sua capacidade de arrecadação



própria. Já nos municípios maiores, as relações são do tipo impessoal, as necessidades de infra-estrutura são maiores e a demanda por cidadania é também maior.

A autora também critica o aumento dos gastos relacionados à instalação nesses novos municípios dos poderes executivo e legislativo e do quadro de pessoal administrativo. Trata-se de uma forma menos eficiente de alocar recursos públicos do que seria a realização de investimentos (SANTOS, 2008, p. 82).

De fato, em regra, o conjunto de municípios de cada estado brasileiro gasta uma parcela maior de sua receita corrente com o Legislativo do que os próprios estados. Em relação à União, a diferença é ainda maior: ou seja, os municípios gastam relativamente mais de suas receitas com o Legislativo do que o fazem os estados e a União (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 19).

Deste modo, na medida em que a descentralização e o federalismo municipal têm sido caracterizados por uma proliferação de municípios – e, muito particularmente, de micromunicípios —, parcelas cada vez maiores do orçamento municipal estão sendo consumidas no pagamento de vereadores e de funcionários administrativos e políticos, em geral. Como consequência, menos dinheiro está sobrando, portanto, para o financiamento de investimentos e para a prestação de serviços públicos, por exemplo, nos setores de saúde, educação, segurança pública, saneamento e outros.

Ademais, os pequenos municípios não tem escala suficiente para viabilizar economicamente a provisão local de muitos dos serviços de utilidade pública. Nesse caso, tal provisão depende de articulação entre grupos de municípios, com formação de um novo ente jurídico que os represente (SANTOS, 2008, p. 228).

O processo de descentralização com autonomia financeira, portanto, só poderá ser experimentado por um ínfimo número de municípios, já que a maioria deles é de pequeno porte. Menos de 5% do número total de municípios brasileiros apresenta uma classe de tamanho populacional com capacidade de sustentar uma economia local que resulte em carga fiscal municipal com alguma expressão (SANTOS, 2008, p. 128-129).

Apenas os municípios mais populosos têm uma base econômica maior que lhes permite arrecadar recursos próprios, necessários para desfrutar um nível mínimo de autonomia financeira. Nessas condições, descentralização associada à autonomia financeira é encontrada apenas em poucas cidades de maior porte populacional – aproximadamente 5% do número total de municípios (SANTOS, 2008, p. 134).

A grande maioria dos municípios brasileiros possui população inferior a 30 mil habitantes e base econômica muito limitada, em geral, dependentes de atividades rurais,



possuindo insignificante capacidade de arrecadação própria, sendo quase totalmente dependentes de receitas de transferências intergovernamentais. Tais características se traduzem na impossibilidade de experimentar o fortalecimento que a descentralização proporcionou aos municípios econômica e demograficamente mais importantes. Na verdade, os municípios pequenos experimentam a descentralização apenas como executores de políticas formuladas e financiadas pelas esferas de federal e estadual de governo (SANTOS, 2008, p. 175).

Apesar da descentralização e da elevação do município à condição de ente federativo, a maior parte desses municípios é constituída de cidades de pequeno porte, incapazes de experimentar a descentralização com autonomia financeira, como redemocratização das estruturas de poder. Enquanto nas regiões mais desenvolvidas os municípios tem se organizado em consórcios para superar a incapacidade de, individualmente, enfrentar seus problemas de gestão, nas regiões mais pobres, a maior intervenção do governo federal tem constituído uma premissa para a presença do poder público, já que se trata de estados e municípios incapazes financeira e tecnicamente de realizar as políticas públicas que lhes permitam superar essa condição de pobreza (SANTOS, 2008, p. 178-179).

Verifica-se, deste modo, duas distintas experiências de descentralização no Brasil. Nos municípios mais ricos é possível se vislumbrar certo nível de fortalecimento, com maior autonomia financeira e também maior capacitação em formular políticas de interesse local, o que inclui a iniciativa de formar novos recortes territoriais, a exemplo dos consórcios, que não são entes federativos, para os quais os municípios abrem mão de parte de sua autonomia. Por outro lado, nos municípios mais pobres, a descentralização não inclui autonomia financeira nem iniciativa local de reordenamento territorial, mas circunscreve-se ao processo de municipalização da execução dos serviços para os quais o governo federal criou programas de alcance nacional (SANTOS, 2008, p. 179).

A insuficiência financeira desses municípios e conseqüente incapacidade de desempenho das funções que lhes foram outorgadas pela Constituição, notadamente no que diz respeito à implementação de políticas públicas capazes de elevar as condições de vida e bem-estar da população, leva Renato Braz Mehanna Khamis (2017) a afirmar que tais entes não se constituíram validamente como municípios e, por este motivo, estão excluídos da proteção federativo-constitucional.

Para o autor, além dos requisitos formais para a criação de um município, é possível vislumbrar na Constituição Federal de 1988 alguns requisitos materiais para a sua formação. Neste sentido, defende que só pode ser considerado Município o ente que foi criado em

observância às formalidades constitucionalmente estabelecidas (formalidade municipal), e, simultaneamente, preenche os requisitos materiais previstos nas normas constitucionais consagradoras de competência (materialidade municipal) (KHAMIS, 2017).

Tendo em vista que uma das características do federalismo é a repartição constitucional de competências, os municípios criados devem ser capazes de executar as atribuições que lhes foram outorgadas pela Constituição Federal, especialmente no que diz respeito à prestação de serviços públicos essenciais (KHAMIS, 2017).

Desse modo, a simples atribuição do nomen iuris Município, mesmo após procedimento formal de criação, não é suficiente para enquadrar determinado ente nesta categoria e, conseqüentemente, estender-lhe a proteção federativo-constitucional (KHAMIS, 2017).

Esta inaptidão da grande parcela dos pequenos municípios brasileiros em prover serviços públicos aos cidadãos que residem em seus respectivos territórios tem resultado em um aumento da demanda – inclusive pela via judicial – por estes serviços nos municípios vizinhos, de maior porte, afetando, desta forma, o planejamento estatal nestas áreas e gerando graves conseqüências no arranjo federativo estabelecido pela Constituição Federal.

## **CONCLUSÃO**

A autonomia é elemento indisponível e distinguidor do Estado Federal das demais formas de Estado composto ou unitário, confundindo-se com a própria ideia de Federação.

Deste modo, a Constituição Federal de 1988, ao erigir o município à condição de ente federado, estabelecendo, de forma inédita na história, um federalismo de três níveis, outorgou a este ente autonomia financeira, administrativa e política.

Como visto, a autonomia financeira constitui pressuposto básico para o exercício das demais, porquanto a gestão política e administrativa do município depende da disponibilidade de recursos financeiros.

Ocorre que a maioria dos municípios brasileiros são inviáveis do ponto de vista financeiro, tendo em vista que não conseguem arrecadar receitas suficientes para desempenhar as inúmeras competências que lhes foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988, sendo quase totalmente dependentes das receitas oriundas das transferências intergovernamentais.

Conclui-se, assim, que a crise que se instaurou no federalismo fiscal brasileiro não se restringe ao aspecto financeiro, uma vez que o comprometimento da autonomia financeira

destes entes repercute diretamente na sua autonomia administrativa, na medida em que se veem engessados em seu espaço de ação, atuando como meros executores de políticas públicas ditadas pelo governo central.

O panorama aqui traçado – consistente em um crescimento excessivo de municípios com pequena demografia, baixa capacidade de investimentos, dependência de repasses constitucionais, máquina pública onerosa, serviços públicos de péssima qualidade, fracos indicadores socioeconômicos e má gestão administrativa – põe em cheque o próprio papel destes Municípios no federalismo brasileiro, tendo em vista que não conseguem desempenhar as funções que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal.

O papel da municipalidade no federalismo brasileiro encontra-se comprometido, tendo em vista que, não obstante serem, pelo menos do ponto de vista formal, entes federados, não conseguem atingir certo grau de autonomia financeira, e, conseqüentemente, realizar as funções que lhe foram outorgadas pela Constituição, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Chico. **Municipalização é progresso?** O Povo. Fortaleza, 8 jun. 2014. Caderno Política.

ANDRADE, Mário Cesar da Silva. **Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica.** Revista Espaço Acadêmico, v. 16, n. 185, p. 71-82, 2016.

AMORIM, Sílvia. **Criados para quê?** O Globo. Rio de Janeiro, 20 jan. 2013, País.

CASTELLS, Manuel. **Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação.** In: PEREIRA, L. C. Bresser et alii (Org.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora Unesp, 1999. p.147-171.

CITADINI, A. R. **Municípios inviáveis e controle do déficit público.** Diário Comércio e Indústria, 24 e 25 nov. 1998.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.** Brasília: Ipea, fev. 2000 (Texto para Discussão, n. 706).

INSTITUTO DE POLÍTICA ECONÔMICA APLICADA. **Criação de Municípios Depois do PLS 98/2002: uma estimativa preliminar.** Brasília, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 05 out. 2015.

KHAMIS, Renato Braz Mehanna. **Os municípios inviáveis e a proteção federativo-constitucional**. Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 22, n. 3, p. 150-168, set./dez., 2017.

KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

MAGALHÃES, João Carlos. 2007. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. In: XAVIER YAWATA, Alexandre; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (orgs.). Dinâmica dos municípios. Rio de Janeiro: IPEA.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9 ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2014.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999, p. 143-165.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. **Criação de municípios: um debate inadiável**. 2008. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI56444,71043-Criacao+de+municipios+um+debate+inadiavel>>.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

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

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

XAVIER, Laécio Noronha . **Impasses gerados pelo centralismo fiscal, precariedade financeira e baixa arrecadação tributária para emancipação de distritos e e criação de novo municípios no Brasil**. In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2014, João Pessoa/PB. Anais do XXIII CONPEDI Direito e Administração Pública III. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1. p. 335-364.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2 ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2014.