



## OS MUNICÍPIOS INVIÁVEIS E A PROTEÇÃO FEDERATIVO-CONSTITUCIONAL

### *THE UNFEASIBLE MUNICIPALITIES AND THE FEDERATIVE-CONSTITUTIONAL PROTECTION*

---

**Renato Braz Mehanna Khamis**

Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito à Saúde da Universidade Santa Cecília (UNISANTA), Santos, São Paulo, Brasil. Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Líder do Grupo de Pesquisa “A efetividade dos direitos fundamentais e a efetivação do direito à saúde” (CNPQ).

#### **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo analisar se os Municípios inviáveis gozam (ou não) de proteção federativo-constitucional, isto é, daquela proteção atribuída pela Constituição aos entes federativos. Para tanto, são formuladas duas perguntas, as quais são respondidas ao final da investigação: (1) É admissível em uma federação a existência de entes economicamente inviáveis? (2) Caso existam Municípios nesta situação, seriam eles alcançados pela proteção federativo-constitucional? À luz das questões apresentadas foi formulada a seguinte tese: a existência de Municípios inviáveis viola a essência do pacto federativo e, portanto, Municípios nesta condição não estão protegidos pelas cláusulas federativo-constitucionais. Durante a análise científica da validade da tese apresentada foi utilizado o método hipotético-dedutivo em pesquisa com objetivo explicativo, na medida em que buscou-se identificar os fatores aptos à aferir a validade da tese oferecida para a solução do problema objeto de estudo, sendo que, para atingir sua finalidade, adotou-se os procedimentos bibliográfico e normativo, pois amparado por referências normativas e teóricas publicadas em meio escrito e eletrônico. Ao final, foi possível responder às questões formuladas, tendo ambas sido respondidas negativamente. Portanto, constatou-se a validade da tese formulada para a solução do problema objeto de estudo.

**Palavras-chave:** Federalismo. Municípios inviáveis. Proteção constitucional.

#### **Abstract**

The present work has as objective to analyze if the unfeasible Municipalities enjoy (or not) federative-constitutional protection, which means, the protection attributed by the Constitution to federative entities. To this end, two questions are asked, which are answered at the end of the investigation: (1) Is it admissible in a federation to have economically unfeasible entities? (2) If there are Municipalities in this situation, would they be reached by federative-constitutional protection? In light of the presented questions the following

thesis was formulated: the existence of unfeasible municipalities violates the essence of the federative pact and, therefore, municipalities in this condition are not protected by federative-constitutional clauses. During the scientific analysis of the validity of the presented thesis was used the hypothetical-deductive method in research with explanatory objective, in that it was sought to identify the factors able to gauge the validity of the thesis offered for the solution of the problem object of study. To achieve its purpose, the bibliographic and normative procedures were adopted, as supported by normative and theoretical references published in written and electronic media. In the end, it was possible to answer the questions raised, both of which were answered negatively. Therefore, it was verified the validity of the thesis formulated for the solution of the problem object of study.

**Key-words:** Federalism. Unfeasible municipalities. Constitutional protection.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No início de janeiro de 2017 o Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE-PR trouxe a público relatório no qual aponta a inviabilidade econômica de 95 municípios daquele Estado.<sup>1</sup>

Nesse estudo a Corte Estadual de Contas aponta que mais da metade dos municípios paranaenses possui menos de 10.000 (dez mil) habitantes, bem como que os micro municípios são os que apresentam o pior Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (2015, p. 120).

Porém, no tocante à viabilidade destes municípios, o referido relatório afirma categoricamente que (2015, p. 122):

Não há como se conceber ideia do surgimento de Município que não tenha capacidade de arrecadar seus tributos, isto é, que não possua receita própria, que não possa cobrar suas dívidas inscritas em dívida ativa, que não possua uma estrutura administrativa, contábil e jurídica. Esta envolve custos os quais precisam ser gerados pela população dos Municípios, via arrecadação tributária. Percebe-se que o Fundo de Participação do Municípios é uma importante fonte de recursos, mas não pode ser a única, até porque tais valores a partir do processo de criação são retirados dos demais Municípios pertencentes ao Estado da Federação, ou seja, com a criação, por exemplo de novos Entes a receita do Fundo de Participação dos Municípios é diminuída para os demais Municípios.

Mais do que isso, a Constituição Federal atribui expressamente aos Municípios

---

<sup>1</sup> Nesse sentido vide: Kadanus, Kelli. *TC sugere fusão para municípios com menos de 5 mil habitantes no Paraná*. Gazeta do Povo, Curitiba. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tc-sugere-fusao-para-municipios-com-menos-de-5-mil-habitantes-no-parana-1ivkgadk9fe2b9emim26dx263>. Acesso em: 28 fevereiro 2017; Rossini, Andreza. *Presidente do TCE propõe extinguir 95 municípios do Paraná*. Paraná Portal, Curitiba. Disponível em: <http://paranaportal.uol.com.br/cidades/presidente-do-tce-propoe-extinguir-95-municipios-do-parana/>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.

competência para a prestação de serviços públicos. Portanto, a estrutura municipal deve contemplar, além da supramencionada estrutura administrativa, também a prestação dos serviços públicos que lhe foram constitucionalmente atribuídos – ainda que para alguns deles conte com repasse de outros entes federativos (v.g. saúde e educação).

O fato é que, seja sob a ótica da saúde, da educação, ou da implementação de outras políticas públicas,<sup>2</sup> existe em todo o território nacional Municípios que, devido à falta de disponibilidade financeira - seja para o próprio custeio ou ainda para o custeio dos serviços públicos constitucionalmente estabelecidos -, tornam-se um "peso morto" a ser carregado pelos demais entes federativos, impactando diretamente na (má) qualidade dos serviços públicos prestados.<sup>3</sup>

Não obstante isso, é preciso ter em mente que trata-se de entes políticos aos quais foi formalmente conferido o *status* de Município, e que, ao menos em tese, recebem proteção federativo-constitucional.

Diante desse cenário, duas questões se colocam: (1ª) É admissível em uma federação a existência de entes economicamente inviáveis? (2ª) Caso existam Municípios nesta situação, seriam eles alcançados pela proteção federativo-constitucional?

A tese que será investigada no presente artigo é a seguinte: a existência de Municípios inviáveis viola a essência do pacto federativo e, portanto, Municípios nesta condição não estão protegidos pelas cláusulas federativo-constitucionais.

Para analisar a validade da tese proposta, a qual visa a solução do problema apresentado, o presente estudo utilizará o método hipotético-dedutivo em pesquisa com objetivo explicativo, na medida em que busca identificar os fatores aptos à aferir a validade da tese oferecida para a solução do problema objeto de estudo, sendo que, para atingir sua finalidade, adota os procedimentos bibliográfico e normativo, pois amparado por referências normativas e teóricas publicadas em meio escrito e eletrônico.

## 2. O FEDERALISMO BRASILEIRO

---

<sup>2</sup> A implementação de políticas públicas é um dos critérios que será explorado mais adiante para identificar a (in)viabilidade de Municípios.

<sup>3</sup> Nesse sentido vide: Leite, Flávia Lo Buono. *Fusão de municípios: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais*. Dissertação – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Minho, 2014, pp. 65 ss.

Antes de adentrar a questão principal objeto do presente trabalho é necessário que se façam alguns apontamentos sobre o federalismo no Brasil, os quais conferirão a sustentação necessária para as conclusões apresentadas ao final.

Inicialmente, cumpre observar que, conforme leciona Fernando Whitaker da Cunha, a centelha do federalismo foi acendida no Brasil logo cedo, nos seus primórdios, com a criação por D. João III das 12 (doze) Capitanias Hereditárias. Porém, com a instituição do Reino Unido em 1815, as capitanias são transformadas em províncias (1985, p. 97).

No entanto, foi somente com o advento da proclamação da República que implementou-se a forma federativa de Estado no Brasil, ainda que durante a monarquia tenham ocorrido tentativas frustradas de implementá-la sem que houvesse a mudança da forma de governo.<sup>4</sup>

O anseio federalista estava tão presente no cenário brasileiro que Fernando Whitaker da Cunha chega a afirmar que a forma de governo mudou porque se queria mudar a forma de Estado, e não por insatisfação com a monarquia (1985, p. 97):

A República, que se instaurara mais pela necessidade da forma de estado federal, do que por refutação ao regime monárquico, contudo, não digeriu bem o constitucionalismo americano onde, praticamente, os Estados, como na Suíça, são considerados entidades quase soberanas (aliás, o Dec. n. 1, art. 3.º, do Governo Provisório, reconheceu “legítima soberania” aos Estados).

Proclamada a República e promulgada a constituição de 1981, instalou-se no Brasil a forma federativa de Estado, atribuindo-se um rol alargado de competência aos Estados-membros, excetuando-se somente as seguintes matérias, que eram de competência da União (Borja, 1985, p. 141): o comércio internacional e o alfandegamento do território nacional; a navegação fluvial, quando compreendia mais de um Estado ou alcançava território estrangeiro; o padrão monetário, o de pesos e medidas; bancos de emissão; a guerra e a paz; os tratados e convenções internacionais; correios e telégrafos federais; eleição dos cargos federais; direito civil, comercial, criminal e processual da Justiça federal, e a naturalização; terras e minas de

---

<sup>4</sup> Nesse sentido afirma o autor supracitado (Cunha, 1985, p. 97): “O Ato Adicional, de 1834, instituindo o Município Neutro e as Assembleias Provinciais, propiciara, por sua vez, um semifederalismo, reconsiderado pela Lei de Interpretação de 1841, devendo-se notar que a fórmula monárquica federativa foi proposta, por mais de uma vez, na Assembleia Imperial, como lembra Cláudio Pacheco (*Federalismo Brasileiro*, p. 11), destacando-se o projeto substitutivo do Dep. Miranda Ribeiro, e mesmo pleiteada a Federação, por movimentos revolucionários, como a Confederação do Equador e a Guerra dos Farrapos (J. P. Coelho de Souza, *Revolução Farrroupilha, Sentido e Espírito*)”.

propriedade da União; organização do Distrito Federal e seus serviços de educação superior e os que, nele, foram reservados à União; extradição entre Estados; animação das letras, artes e ciências, desenvolvimento da imigração, agricultura, indústria e comércio sem tolher a ação dos governos locais; criação de instituições de ensino superior e secundário nos Estados.

Entretanto, o período de atribuição de competências amplas aos Estados-membros encerrou-se com o advento do Decreto n. 19.398/1930, o qual “dissolve o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, as Câmaras de Vereadores e, ressaltando a mera autonomia administrativa e financeira dos Estados e do Distrito Federal”, bem como “nomeia-lhes Interventor demissível *ad nutum*, dotado da plenitude dos poderes executivos e legislativos e da competência de dar a cada Município, Prefeito de sua livre nomeação e demissão” (Borja, 1985, p. 142).

No entanto, em 1934, ocorreu uma ampliação significativa no rol de competências da União, o que culminou no seu fortalecimento, e no conseqüente enfraquecimento político dos Estados-membros. Sobre esse período da história federativa brasileira afirma Célio Borja (1985, pp. 142-143):

Avança, porém, e extraordinariamente, a competência legislativa, bem como a administrativa e tributária da União, justificando tal movimento centrípeta, a necessidade de implantar o Estado Social sobre o qual abundava, na época, a literatura política. E, de outro lado, contava a centralização com a simpatia do País que associava a federação dual às oligarquias locais e ao mandonismo paroquial da República Velha – velha, então, de 43 anos!

Essa tendência centrípeta se seguiu nas constituições de 1937, 1964, 1967-69, como bem aponta Celina Souza (2005, pp. 107-109).

Por seu turno, em referência ao federalismo pós 1988, a autora destaca o fato do federalismo brasileiro contemporâneo ser um sistema de três níveis, composto por União, Estados e Municípios. Ressalta, no entanto, a complexidade do formato adotado pela Carta de 1988 (Souza, 2005, p. 111):

Desde a promulgação da Constituição de 1988, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade. A federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também estrangida por decisões do poder Judiciário. Além do mais, poucas competências constitucionais exclusivas são alocadas aos estados e municípios, como também ocorre em outros países em desenvolvimento, tais como o México e a África do Sul. Por outro lado, estados e municípios possuem autonomia administrativa

considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, superior a outros países em desenvolvimento.

Pontua ainda que, sob a perspectiva constitucional, todos os entes federativos possuem poderes e competências iguais. Contudo, alerta que o Brasil teria adotado um modelo de federalismo simétrico em um país assimétrico.

Todavia, no que diz respeito às classificações do federalismo – e consequente enquadramento do federalismo brasileiro – Rogério Santos Rammê (2015, p. 2307) indica que os principais critérios classificatórios são: federalismo simétrico e assimétrico; federalismo centrípeto e centrífugo; federalismo por agregação e por segregação e; federalismo competitivo (dualista) e cooperativo.

No tocante ao primeiro critério classificatório, é simétrico o federalismo no qual a Constituição atribui o mesmo grau de poderes e competências aos entes federativos, e assimétrico aquele cujos poderes e competências são atribuídos constitucionalmente em grau diferenciado.

O segundo critério, por sua vez, classifica o federalismo centrípeto como aquele onde há o fortalecimento do poder central em detrimento dos poderes locais, e centrífugo aquele no qual são fortalecidos os poderes locais em detrimento do poder central.

Já o terceiro diz respeito ao processo de formação histórica, sendo considerado por agregação quando Estados soberanos decidem agregar-se para formar uma federação, abdicando de sua soberania. Em sentido oposto, será por segregação quando um Estado-unitário se divide em Estados-membros.

Por fim, o federalismo competitivo ou dual é aquele que consagra uma repartição horizontal de competências constitucionais, havendo a coexistência de duas esferas autônomas de poder, enquanto o federalismo cooperativo se caracteriza pela inter-relação e colaboração existente entre as instâncias de poder (central e local).

No tocante ao federalismo brasileiro, em que pese eventuais discordâncias, prevalece tratar-se de modelo simétrico, centrípeto, por segregação e cooperativo.

De outra banda, no que tange às características do federalismo, Luiz Alberto David Araújo (1997, p. 146) é enfático ao afirmar que “a autonomia, revelada através de uma descentralização política, é o primeiro característico do estado federal.” Afirma ainda o referido autor que a autonomia dos entes políticos no âmbito de um Estado

federal é revelada por meio da repartição constitucional de competências, “como forma de manter o equilíbrio e o pacto Federativo”.

Porém, conforme destaca, não basta a atribuição constitucional de competência para a caracterização do federalismo. Isto porque é igualmente necessária a estipulação – na Constituição – de rendas próprias, como forma de manutenção do equilíbrio entres os entes políticos que compõe a federação (Araújo, 1997, p. 147):

Desta maneira, verifica-se a necessidade de um equilíbrio entre tarefas e rendas, de forma que não basta estarmos diante de uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas) para consecução dos objetivos fixados na Lei Maior.

Não bastasse as características aqui destacadas, o autor elenca ainda a auto-organização dos entes federativos – com a consequente tripartição das funções do Estado –, a indissolubilidade da união formada pelos entes, a participação das ordens parciais na elaboração das normas gerais, a existência de um órgão que controle a repartição de competências – preservando o pacto federativo – e, por fim, a existência de um mecanismo de defesa da federação em caso de grave ameaça (intervenção).

### **3. O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO**

Conforme visto acima, existem uma série de critérios que permitem identificar uma determinada forma de Estado como sendo federativa. Contudo, alguns desses critérios devem ser analisados à luz das peculiaridades brasileiras, dentre elas – especialmente – a atribuição constitucional aos Municípios do status de ente federativo.

É sabido que antes da Constituição de 1988 diversos autores defendiam que os Municípios não possuíam o status de ente federativo. Dentre eles destacamos a posição de Alcino Pinto Falcão, para quem o federalismo seria, por lógica e por essência, bidimensional, sendo o federalismo tridimensional uma nova forma de Estado, que não a federativa (1975, p. 24):

A mim continua a parecer-me que essa opinião não é de receber. Por definição e por necessidade lógica, o governo Federal há de ser estruturado bidimensionalmente; para que se pudesse falar em federalismo tridimensional

brasileiro, seria necessário demonstrar que os municípios, como a União e os Estados, fossem tidos como unidades políticas, um ao lado dos demais, o que não ocorre quanto àqueles, já que os municípios não estão ao lado da União, mas sim dos Estados, mais precisamente, dentro dos Estados.

Todavia, a Constituição de 1988 buscou colocar um ponto final na discussão ao afirmar logo em seu artigo 1º, *caput*, que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”. Mais do que isso, reconheceu expressamente a autonomia municipal no artigo 18, *caput*, afirmando 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”.

No entanto, ainda assim algumas vozes na doutrina não aceitaram passivamente a tese da inclusão do Município como ente federativo. Dentre elas a de maior peso é a de José Afonso da Silva, para quem, em que pese a Constituição tenha elevado os Municípios à condição de entidades autônomas – ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal –, não existe afirmação no texto constitucional de que os Municípios foram transformados em unidades federadas. Pelo contrário, afirma o autor que em onze passagens a Carta Magna utiliza as expressões unidade federada ou unidade da federação – no singular e no plural –, mas que em nenhuma delas se refere aos Municípios (2005, p. 640).<sup>5</sup>

Cumprindo observar que, mesmo sem intenção expressa, Celina Souza reforça os argumentos de José Afonso da Silva, ao afirmar que a teoria do federalismo se ocupa apenas das esferas federal e estadual de governo, e que, portanto, a atuação dos Municípios sob as óticas financeira e da prestação de serviços públicos não é uma questão federativa, mas meramente de descentralização e de relações intergovernamentais. E complementa a autora (2005, p. 113):

Dado que a teoria do federalismo não incorpora a situação de espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, inclusive tributárias, como é o caso dos municípios brasileiros, os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização-centralização seriam os mais apropriados para analisar situações como a brasileira, tornando-se de crucial importância para o melhor entendimento de como o federalismo atua na prática. O uso desses dois conceitos pode iluminar a análise sobre a distribuição de poder territorial em países como o Brasil, onde os municípios assumem papel de destaque, não apenas pela existência de políticas descentralizadas, mas pelo seu relativo descolamento da jurisdição dos

---

<sup>5</sup> Os dispositivos constitucionais mencionados pelo autor são os seguintes: arts. 34, II, IV e V, 45, §1º, 60, III, 85, II, 132, 159, §2º, 225, §1º, III, e ainda arts. 13, §4º e 32, §9º do ADCT.

estados.

Entretanto, como bem observa Fernando Whitaker Cunha, autonomia não se confunde com descentralização, na medida em que esta última pode existir sem a primeira, como ocorre nos Estados Unitários, “que atingem assinalada descentralização burocrática, administrativa e mesmo política, pela concessão às Províncias ou Regiões de certas prerrogativas, em razão do chamado *princípio da devolução*” (1985, pp. 98-99).

Ademais, cumpre recordar que, como demonstrado anteriormente, o próprio José Afonso da Silva não refuta a autonomia concedida constitucionalmente aos Municípios. Ele questiona, apenas, a atribuição do *status* de ente federativo.

Isso posto, diante dos argumentos levantados, a melhor maneira de solucionar o imbróglio é verificar se os Municípios possuem (ou não) os atributos necessários para o seu enquadramento como unidade federada.

No tocante à perspectiva clássica, Célio Borja elenca os três atributos que uma unidade federada deve ter, segundo a corrente normativista (1985, p. 138):

Não é essa, porém, a corrente dominante na doutrina constitucional mas, sim, a normativista que associa a forma federativa do Estado à existência de três atributos nas unidades federadas: a *autonomia* – que é o poder de fazer a sua própria ordem jurídica; a *autarquia*, que é o de se auto-administrar, e a *autotutela*, ou seja, o poder de, através de órgãos jurisdicionais próprios, aplicar o seu próprio direito. Tudo, por certo, submetido à supremacia da Constituição Federal.

Note-se que os atributos apontados pelo autor não divergem em sua essência daqueles extraídos das características da forma federativa de Estado anteriormente apontados por Luiz Alberto David Araújo, que apresentam uma visão mais moderna da teoria do federalismo. Afinal, ambos reconhecem a autonomia e a autarquia (auto-organização) como atributos de ente federativo. Porém, o último não menciona a autotutela apenas porque a considera inserida na auto-organização.<sup>6</sup>

Não obstante isso, Luiz Alberto David Araújo aprofunda o conceito de autonomia ao afirmar que ela pressupõe a descentralização político-administrativa por meio da atribuição constitucional de competências, bem como de rendas próprias,

---

<sup>6</sup> “O balizamento da auto-organização pela Constituição não pode ser a ponto de impedir que o Estado-Membro tenha um mínimo de autonomia, revelado diante da possibilidade de ter autoridades próprias, escolhidas pelo povo local, Poder Legislativo próprio, competente para elaborar suas próprias normas e, por fim, um Poder Judiciário próprio, órgão encarregado de dizer o direito em matéria estadual” (Araújo, 1997, p. 148).

como forma de manter o equilíbrio entre os entes federativos.

Não fosse suficiente, o autor ainda amplia a visão de auto-organização ao incluir dentro dela tanto a autoadministração (autarquia) quanto a autotutela, frisando a necessidade da tripartição das funções do Estado no âmbito de cada ente federativo.

Por fim, ressalta a participação dos entes federativos na formação das normas gerais, assim como a necessidade de um órgão de controle de competências, além da existência de um mecanismo de defesa da federação.

Portanto, à luz das características supracitadas, vejamos como fica a situação dos Municípios.

Primeiramente cumpre recordar que a autonomia municipal está expressamente prevista no artigo 18, *caput* da Constituição de 1988, razão pela qual não pode ser refutada. Inclusive, como forma de manter o equilíbrio federativo, a própria Carta Magna atribui competências aos Municípios (v.g. artigos 30 e 198, §1º), bem como rendas próprias (v.g. artigos 145 e 156).

Além disso, a auto-organização, nos termos da Constituição, será exercida através de Lei Orgânica própria (cf. artigo 29), sendo reconhecida constitucionalmente a existência de Poder Executivo e Poder Legislativo municipal. Contudo, em que pese os Municípios não possuam Poder Judiciário próprio em virtude de opção constitucional, os atos administrativos exarados gozam de autoexecutoriedade, que é uma forma de autotutela.<sup>7</sup>

Quanto a existência de um órgão de controle de competências para a manutenção do equilíbrio federativo, cumpre lembrar que a Lei Maior atribui esta função ao Supremo Tribunal Federal (cf. artigo 102, I, “f”).

No tocante à existência de mecanismo de defesa da federação, no que toca aos Municípios especificamente, a Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 35 a intervenção estadual, cujo manejo excepcional se presta justamente à esta finalidade.

Finalmente, no que respeita à participação na formação das normas gerais, é fato que o federalismo de terceiro grau brasileiro não adotou o tricameralismo e, portanto, não existe um órgão legislativo composto pelos representantes dos Municípios. Além disso, o artigo 103 da Constituição também não incluiu o Prefeito Municipal ou a Mesa da Câmara de Vereadores no rol dos legitimados para a

---

<sup>7</sup> Nesse sentido Edmir Netto de Araújo ensina: “(...) a Administração executa imediatamente, independentemente de declaração de validade ou aquiescência, as atividades necessárias, e o particular que se sentir prejudicado é que deve acionar o Judiciário, se assim o desejar” (2010, p. 478).

propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

Com a devida vênia, o não enquadramento nesses dois últimos requisitos não é suficiente para afastar o *status* de ente federativo dos Municípios. Isto, inclusive, já foi assentado pelo Supremo Tribunal Federal, que assim se pronunciou:

Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. (...) (ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001)

Dessa forma, pode-se concluir que, a despeito das opiniões dissonantes, os Municípios no Brasil são efetivamente entes federativos, pois as características principais para o referido enquadramento foram devidamente atendidas pela Constituição de 1988. Trata-se, pois, de um federalismo inspirado no modelo clássico, mas que possui contornos próprios. Portanto, os Municípios – ao menos em princípio – gozam da proteção federativo-constitucional.

#### **4. REQUISITOS PARA A PROTEÇÃO FEDERATIVO-CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO**

Não obstante o fato dos Municípios serem enquadrados como entes federativos dentro da estrutura federal pátria, é necessário verificar ainda se a simples atribuição do *nomen iuris* Município, mesmo após procedimento formal de criação, seria o suficiente para enquadrar determinado ente dentro desta categoria e, conseqüentemente, estender-lhe a proteção federativo-constitucional.

Parece claro que, quando a Constituição atribui competências aos Municípios ela, simultaneamente, lhes atribui incumbências. Isto significa que só pode exercer competência quem possui condições de arcar com as incumbências que lhe são conseqüentes. Trata-se de mais um caso da clássica relação de precedência lógica entre causa e consequência.

Nesse sentido, quando a Constituição de 1988 em seu artigo 29 confere aos Municípios o direito de se auto-organizarem, prevendo expressamente a criação de

Poderes Executivo e Legislativo municipais, está também, por consequência lógica, atribuindo-lhes o dever de custearem com verba própria tanto a estrutura administrativa quanto a executiva.

Tanto é verdade que, no próprio artigo mencionado, bem como no seguinte (artigo 29-A), o texto constitucional estabelece uma série de limites orçamentários para gastos com o Poder Legislativo, enquadrando, inclusive, o seu descumprimento como crime de responsabilidade (cf. artigo 29-A, §§ 2º, 3º).

Não bastasse isso, em seu artigo 30, quando trata das competências exclusivas dos Municípios, a Carta Magna lhes atribui os deveres de instituir e arrecadar tributos, e aplicar suas rendas (inciso III), organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (inciso V), manter em cooperação com a União e o Estado programas de educação infantil e de ensino fundamental (inciso VI), prestar em cooperação com a União e o Estado serviços de atendimento à saúde (inciso VII), promover o ordenamento territorial (inciso VIII) e proteger o patrimônio histórico-cultural local (inciso IX).

Além das competências exclusivas, cumpre lembrar que existem ainda as competências comuns estabelecidas no artigo 23 da Carta Constitucional.

Nesse diapasão, diante do rol constitucional de competências atribuídas aos Municípios, resta claro que os tributos instituídos e arrecadados por eles devem ser “aplicados” na prestação dos serviços públicos que lhes foram constitucionalmente atribuídos – é a isso que o artigo 30, III se refere quando menciona “aplicar suas rendas”. Porém, o mais importante é que, para honrar com as atribuições constitucionais que lhe foram atribuídas, as rendas municipais devem ser suficientes para arcar com o custeio da referida estrutura prestacional – incluídas as estruturas executiva e legislativa. Foi esta a opção constitucional. Trata-se daquilo que Heleno Taveira Torres chama de federalismo financeiro de equilíbrio (2014, p. 41).

No tocante a essa ótica financeiro-constitucional da participação financeira dos entes federativos o autor supracitado conclui o que segue (2014, p. 22):

Ao observar a evolução do federalismo brasileiro, confirma-se que a separação das fontes de receita tem funções financeiras, no federalismo cooperativo, motivo para a integração ou equilíbrio dos sistemas tributários das unidades federadas em torno da máxima efetividade da Constituição financeira.

Vale atentar que o relatório sobre a viabilidade dos Municípios paranaenses elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR chegou a essa

mesma conclusão (2015, p. 122):

Há que se ressaltar que uma das características do federalismo é a repartição constitucional de competências, previstas para os Municípios no art. 30 da CF/88. Há que se verificar que além da estrutura apta para seu funcionamento, o referido Ente federado deverá executar as atribuições previstas, ou seja, além das despesas para funcionamento, também haverá as necessárias para consecução das suas atividades, estas despesas, em considerável montante, são financiadas pela população local.

Também tomando como referência os Municípios paranaenses, Fábio Rodrigues da Costa et. al. reiteram a inviabilidade dos pequenos Municípios – por eles chamados de Municípios periféricos – em função da falta de recursos próprios, o que inviabiliza a prestação dos serviços públicos constitucionalmente atribuídos (2014, p. 98):

Os municípios periféricos enfrentam inúmeras dificuldades para captar recursos e se integrar ativamente no ciclo de crescimento paranaense e brasileiro. Estão subordinados as decisões políticas e econômicas provenientes de outros pontos do território e são dependentes dos recursos repassados pelo governo Estadual e Federal através dos fundos de participação, pois não conseguem gerar quantidade suficiente de recursos próprios. Caracterizam-se como espaços de esvaziamento populacional, subordinação territorial, dependência econômica e indicadores sociais críticos.

De outro lado, analisando os Municípios do Estado de Minas Gerais, Flávia Lo Bueno Leite chega a mesma conclusão sobre a inviabilidade dos pequenos municípios (2014, pp. 75-76):

Em relação à participação das transferências intragovernamentais na composição das receitas municipais, os dados revelam que o grau de dependência dos recursos da União e dos Estados para os municípios até 10 mil habitantes é quase total, representando até 94% da receita desses municípios. O estudo revela ainda, uma relação negativa entre o tamanho do município e o grau de dependência, ou seja, municípios maiores recebem menos recursos de transferências que municípios pequenos.

Ora, se alguns Municípios não conseguem arcar com o próprio custeio – e muito menos com a prestação dos serviços públicos de sua competência –, como, então, eles se sustentam?

A resposta é simples: eles vivem de repasse de verbas da União e do Estado.

Tanto é assim que, em seu relatório sobre a viabilidade dos Municípios paranaenses, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR afirma

categoricamente que as transferências provenientes da União e do Estado são a principal fonte de recurso dos governos locais, com especial destaque para o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (2015, p. 120).

Essa mesma realidade foi constatada por Flávia Lo Bueno Leite em relação aos Municípios mineiros, tendo a autora verificado que “A parcela do Fundo de Participação dos Municípios é maior nos municípios pequenos, representando em média, 62% da receita corrente”. Ressalva, porém, que em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS a relação é inversa, pois as taxas de repasse são mais elevadas para o Municípios maiores, enquanto as transferências para os Municípios pequenos equivalem à 25% do total. Isto se deve ao fato de, no último caso, as regras de repasse estarem relacionadas à capacidade produtiva do Município (2014, p. 77).

No entanto, após se debruçar sobre os dados dos Municípios mineiros, a autora sintetiza a questão com precisão cirúrgica (2014, p. 78):

Uma última análise das receitas, a receita *per capita*, revela que os municípios pequenos são os que apresentam a maior receita *per capita* do Estado. Todavia, como foi verificado, essa receita não provém de arrecadação própria e sim de recursos transferidos de outros entes da federação para os municípios. A constatação corrobora a tese de que quanto menor o número de habitantes, maior a receita disponível *per capita* decorrente de uma também elevada relação FPM/população, ou seja, os pequenos municípios têm mais receita por habitante que todos os demais.

Todavia, um ente que não possui condição de autossustentar-se não atende às incumbências constitucionalmente atribuídas para a caracterização de uma unidade federativa da espécie Município e, portanto, não preenche os requisitos para a obtenção da proteção federativo-constitucional.

Pelo contrário, um ente que se limita a “sugar” verbas da União e do Estado para viabilizar a sua própria existência afigura-se muito mais como um “câncer federativo”, na medida em que retira dos Municípios viáveis verbas que lhes poderiam ser repassadas e aplicadas na prestação de serviços públicos.

Ademais, mesmo que a verba proveniente de arrecadação própria fosse suficiente para o custeio (apenas) das estruturas administrativa e legislativa, ainda assim faltariam elementos para a caracterização do ente como Município, pois não haveria receita para a prestação dos serviços públicos constitucionalmente exigidos.

Afinal, como bem pontuado no relatório do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR (2015, p. 122):

Nada adiantaria haver condições econômicas, políticas e financeiras para manutenção da máquina administrativa, sem que houvesse reversão dos valores arrecadados da população em favor desta, no atendimento das atribuições do Poder Público.

No entanto, alguns poderiam objetar que a estrutura federativa brasileira é centrípeta e extremamente centralizadora e que, por este motivo, a dependência de repasse da União e do Estado seria uma variável federativa natural para os Municípios, os quais, em virtude da distribuição constitucional de competências e receitas, seriam naturalmente dependentes dos entes centrais. Contudo, referida objeção não é admissível.

É verdade que, como afirma Marta Arretche, no sistema fiscal brasileiro “à descentralização das transferências fiscais não correspondeu a autonomia dos governos subnacionais sobre suas decisões de gasto” e, diante de tal fato, a legislação federal vem definindo a agenda de gastos dos governos subnacionais (2005, p. 83).

No mesmo sentido é a crítica de Gilberto Bercovici, para quem “a tese usual da descentralização de receitas, mas não de encargos, não se sustenta”, pois, conforme pontua, o problema que levou ao caos existente na implementação de políticas públicas decorre justamente da falta de coordenação e cooperação entre a União e os entes federados (2002, p. 22).

Esse ponto é igualmente endossado por José Ângelo Machado et. al., os quais ressaltam que Estados e Municípios são constrangidos a gastarem determinados percentuais dos seus orçamentos com determinadas políticas (v.g. saúde e educação), ficando, inclusive, sujeitos a critérios uniformes de como gastá-los. Tal fato, segundo afirmam, confere à União um papel de destaque, seja como formuladora de políticas públicas, seja pelos poderes normativos diferenciados que lhe são conferidos, ou ainda pela possibilidade de “controlar, auditar e, em muitos casos, punir os desvios do padrão estabelecido nacionalmente ou o uso inadequado de recursos” (2015, p. 77).

Ocorre, no entanto, que a concentração de poderes – especialmente arrecadatários – na União, com a conseqüente descentralização da execução de políticas públicas, é uma característica própria do federalismo brasileiro, que é ao mesmo tempo centrípeta e cooperativo. Este fato é muito bem lembrado por Clóvis Alberto Vireira de Melo et. al., que afirmam (Melo et. al., 2015, p. 673):

Por outro lado, Souza (1996) lembra que o modelo de federalismo adotado no Brasil implica graus variados de cooperação política e financeira entre a União e as demais esferas de poder, isso porque poucas competências constitucionais exclusivas foram atribuídas aos estados e municípios. A despeito desse fato, o federalismo brasileiro tem sido marcado atualmente por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais (Souza, 2005).

Mais do que isso, o resultado da análise dos dados da pesquisa empírica realizada por Flávia Lo Bueno Leite sobre os Municípios do Estado de Minas Gerais confirma que esta é de fato uma característica do federalismo pátrio (2014, p. 73):

Como já explicitado anteriormente na investigação teórica, os estudos apontaram que os municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte, possuem baixo potencial arrecadatório, dependência das transferências constitucionais, elevado comprometimento das receitas para pagamento dos custos do Legislativo e sustento da administração municipal e baixo dinamismo econômico.

Dessa forma, fica claro que, a mesma Constituição que optou por um modelo de federalismo centrípeto e cooperativo, conferiu uma série de competências – exclusivas e comuns – aos Municípios, atribuindo-lhes, em contrapartida, uma série de exigências, dentre as quais a manutenção de suas estruturas administrativa e legislativa com receita própria, e a aplicação de verba do orçamento municipal no custeio de políticas públicas de competência comum (v.g. artigo 198, §§1º e 2º, III).

Não obstante isso, é fato que os Municípios já criados atenderam às formalidades legais exigidas ao tempo de sua criação.<sup>8</sup> Inclusive, a própria Constituição estabelece formalidades para a criação de Municípios em seu artigo 18, §4º – o qual ainda carece de Lei Complementar que lhe atribua plena eficácia.

Percebe-se, pois, que, se de um lado a Constituição de 1988 estabelece requisitos formais para que determinado ente seja enquadrado como sendo da espécie unidade federativa Município, de outro a mesma Carta estipula requisitos materiais para o referido enquadramento.

Isso posto, nos termos da Constituição de 1988, só é Município o ente que foi criado atendendo à forma constitucionalmente estabelecida (formalidade municipal), mas que, simultaneamente, preenche os requisitos materiais estabelecidos nas normas constitucionais consagradoras de competência (materialidade municipal).

---

<sup>8</sup> Seja a submissão aos termos da Lei Complementar n. 1/67, ou ainda a convalidação operada pela Emenda Constitucional n. 57/2008.

Em síntese: só é efetivamente Município o ente que preenche tanto os requisitos formais (formalidade municipal) quanto os requisitos materiais (materialidade municipal) constitucionalmente estabelecidos para o enquadramento na espécie de unidade federativa Município. Portanto, os entes que preenchem apenas o requisito formal,<sup>9</sup> ou somente o requisito material,<sup>10</sup> não são de fato Municípios e, por este motivo, estão excluídos da proteção federativo-constitucional.<sup>11</sup>

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a investigação desenvolvida, o resultado apresentado nos permite responder às duas perguntas originalmente formuladas:

(1<sup>a</sup>) É admissível em uma federação a existência de entes economicamente inviáveis? A resposta é negativa. Mesmo sendo o centrípeto o federalismo brasileiro, ele foi estruturado de forma cooperativa e, nos termos da Constituição de 1988, foram atribuídas competências para cada espécie de ente federativo. Ditas competências, por seu turno, acarretam incumbências para cada um deles, exigindo que cada ente possua arrecadação própria em patamar suficiente para custear suas próprias estruturas administrativa e legislativa, assim como para arcar com os custos necessários para a prestação dos serviços públicos de sua competência (exclusiva ou comum). Trata-se de requisito básico para um federalismo financeiro equilibrado.

(2<sup>a</sup>) Caso existam Municípios nesta situação, seriam eles alcançados pela proteção federativo-constitucional? A resposta é igualmente negativa. Isto porque a Constituição de 1988 estabelece requisitos formais (formalidade municipal) e também requisitos materiais (materialidade municipal) para que determinado ente possa enquadrar-se na espécie de unidade federativa Município. Porém, os Municípios inviáveis não preenchem os requisitos materiais, sendo apenas formalmente

---

<sup>9</sup> É aqui que se enquadram os Municípios inviáveis.

<sup>10</sup> O que concebemos apenas em tese, uma vez que, na prática, é impossível o preenchimento exclusivo do requisito material, haja visto que, sem a forma municipal, não há como o ente exercer as competências atribuídas constitucionalmente – especialmente as tributárias.

<sup>11</sup> Nesse ponto frisamos que, em conformidade com o método hipotético-dedutivo, as possíveis consequências dessa constatação extrapolam o objeto definido para este estudo, o qual se limita a verificar se os Municípios inviáveis – ou apenas formalmente Municípios – gozam da proteção federativo-constitucional – isto é, a validade ou invalidade da tese proposta. As consequências desta constatação serão exploradas em outro artigo, com uma nova tese, que utilizará o presente trabalho como premissa hipotética, dando sequência às investigações iniciadas no grupo de pesquisa “A efetividade dos direitos fundamentais e a efetivação do direito à saúde”, na linha de pesquisa “Pacto federativo e direito à saúde”.

Municípios, o que não basta para sua caracterização como unidade federativa desta espécie. Desta forma, por não ostentarem de fato o status de Municípios, estão afastados da proteção federativo-constitucional, que é restrita aos entes que integram a federação brasileira.

Dessa feita, após análise pautada pela metodologia científica, utilizando o método hipotético-dedutivo, pudemos constatar a validade da tese formulada nesta investigação. Podemos afirmar, então, que a existência de Municípios inviáveis viola a essência do pacto federativo e, portanto, Municípios nesta condição não estão protegidos pelas cláusulas federativo-constitucionais.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David. O federalismo brasileiro, seus característicos e a vedação material contida no art. 60, §4º, I. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, vol.18, pp. 145-153, jan./mar., 1997.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, pp. 69-85, jun., 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, vol.3, n.1, pp. 13-28, mar., 2002.
- BORJA, Célio. Federalismo brasileiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo, vol.73, n.138, pp. 138-144, jan./mar., 1985.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.
- BRASIL. **Emenda constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008**. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm)>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 1, de 09 de novembro de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp01.htm)>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.
- COSTA, Fábio Rodrigues da; Rocha, Mácio Mendes. Nova dinâmica dos municípios do Paraná. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 2, pp. 91-104, mai./ago., 2014.
- CUNHA, Fernando Whitaker da. Federação: soberania e autonomia. **Revista de Direito Público**, São Paulo, vol.73, n.145, pp. 95-103, jan./mar., 1985.
- FALCÃO, Alcino Pinto. Aspectos da cooperação horizontal no federalismo. **Revista de Direito Público**, São Paulo, vol.33, n. 23, pp. 23-30, jan./mar., 1975.
- LEITE, Flávia Lo Bueno. **Fusão de municípios: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais**. Dissertação – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Minho, 2014.
- MACHADO, José Ângelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e

- centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 30, n. 88, pp. 61-83, jun., 2015.
- MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SOUZA, Saulo Santos de; BONFIM, Washington Luís de Sousa. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Opinião Pública**, Campinas, vol.21, n.3, pp. 673-692, dez., 2015.
- KADANUS, Kelli. **TC sugere fusão para municípios com menos de 5 mil habitantes no Paraná**. Gazeta do Povo, Curitiba. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tc-sugere-fusao-para-municipios-com-menos-de-5-mil-habitantes-no-parana-1ivkgadk9fe2b9emim26dx263>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.
- RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.10, n.4, 3º, pp. 2302-2323, set./dez., 2015.
- ROSSINI, Andreza. **Presidente do TCE propõe extinguir 95 municípios do Paraná**. Paraná Portal, Curitiba. Disponível em: <http://paranaportal.uol.com.br/cidades/presidente-do-tce-propoe-extinguir-95-municipios-do-parana/>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol.24, n.58, pp. 105-121, jun., 2005.
- TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado. **Revista Forum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, ano 3, n.5, mar./ago., pp. 25-54.
- TRIBUNAL DE CONSTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Estudo de viabilidade municipal**. Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/estudo-de-viabilidade-municipal/296299/area/10>>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.

Recebido em 06/03/2017  
Aprovado em 29/08/2017  
Received in 06/03/2017  
Approved in 29/08/2017