

RECEBIDO EM: 13/11/2018

APROVADO EM: 01/04/2019

AUTONOMIA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA

MUNICIPAL AUTONOMY: A CONTEMPORARY ANALYSIS

Eduardo Martins de Lima

Doutor e Mestre em Ciência Política (UFMG). Coordenador do Setor de Pós-graduação e Pesquisa; Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Extensão e Reitor da Universidade FUMEC (BH).

Jorge Heleno Costa

Mestrando em Direito pela Universidade FUMEC. Professor universitário. Filiado ao Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves - UNIPTAN

SUMÁRIO: Introdução; 1 O município e sua posição na federação; 2 O dilema da autonomia (da teoria à práxis); 3 Autonomia administrativa *versus* autonomia financeira; 4 A visão de tribunais pátrios sobre a autonomia municipal; 5 Considerações finais; Referências.

RESUMO: A presente pesquisa tem como objetivo analisar, de forma sucinta, a evolução do instituto da autonomia municipal do ponto de vista doutrinário, da praxis administrativa e, também, das decisões emanadas dos Tribunais pátrios, sobretudo a partir do advento da Constituição da República de 1988. Tal análise é feita inicialmente com a revisitação ao conceito de Município, seguida da verificação do seu posicionamento doutrinário na Federação. É feita, também, uma anamnese conceitual de autonomia, seguindo-se da discussão acerca da inter-relação entre autonomia administrativa e financeira. Há, ainda, a identificação de como os Tribunais brasileiros têm se manifestado sobre o tema da autonomia municipal. Utilizar-se-á de fontes predominantemente teóricas e jurisprudenciais, em uma abordagem compreensivo-exploratória e crítico-reflexiva.

PALAVRAS-CHAVE: Município. Autonomia Municipal. Constituição da República de 1988. Ente Federativo. Análise Contemporânea.

ABSTRACT: The present research has as objective to analyze, even in a succinct way, the evolution of the institute of municipal autonomy from the doctrinal point of view, of the administrative praxis and also of the decisions emanating from the patriot courts, especially since the advent of the Constitution of the Republic Of 1988. This analysis is done initially with the revisitation to the concept of Municipality, followed by the verification of its doctrinal position in the federation. A conceptual anamnesis of autonomy is also made, followed by the discussion about the interrelation between administrative and financial autonomy. There is also an indication of how the Brazilian Courts have manifested themselves about municipal autonomy. It will be used from predominantly theoretical and jurisprudential sources, in a comprehensive-exploratory and critical-reflexive approach.

KEYWORDS: Municipalities. Municipal Autonomy. Constitution of the Republic of 1988. Federal Being. Contemporary Analysis.

INTRODUÇÃO

Os anos de 2016 e de 2017 foram marcados pela exposição midiática dos escândalos de corrupção envolvendo membros das classes política e empresarial, bem como da acentuação da crise financeira que afeta as esferas privada e pública. Mas, 2016, também, foi mais um ano de eleições municipais, que em meio às discussões ético-morais que permeiam a escolha dos candidatos, implica, inevitavelmente, o debate acerca da autonomia conferida, ou não, aos Municípios brasileiros.

O foco deste artigo não é analisar a situação de gestão dos futuros prefeitos, mas sim revisitar o instituto da autonomia municipal, que, embora previsto textualmente na Constituição da República de 1988¹, ainda, não é considerado na prática administrativa como um princípio constitucional. E é nesse contexto que os eleitos deverão executar seus planos de governo expostos em campanha.

Mesmo seguindo via diversa do modelo de federalismo adotado pela maioria dos países republicanos², o constituinte brasileiro de 1988 optou por elencar o Município como ente federado, conferindo-lhe, inclusive, a prerrogativa de ser autônomo nos termos da própria Constituição. No entanto, o que se percebe é que a autonomia municipal, embora debatida de forma mais acadêmica, ora é confirmada, ora é rechaçada.

É nesse contexto, portanto, que a autonomia municipal será analisada: sob o prisma contemporâneo doutrinário e de julgados dos Tribunais pátrios. Utilizar-se-á de fontes predominantemente teóricas e jurisprudenciais, em uma abordagem compreensivo-exploratória e crítico-reflexiva.

Para tanto, o universo municipalista brasileiro será apresentado, mesmo que brevemente, com o objetivo de impulsionar argumentos e reflexões.

Frente a essas questões, o artigo será norteado com a seguinte pergunta: a autonomia municipal, analisada sob o prisma constitucional a partir de 1988, e devidamente contextualizada com a prática administrativa dos entes municipais, pode ser caracterizada como plena? Ou seja, passados

1 Assim dispõe o art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.

2 Sobre o sistema de federalismo adotado por outros países republicanos veja-se, por exemplo, Arretche (2000), Abrucio (2002), Costa (2010), dentre outros.

quase trinta anos da promulgação da Constituição da República de 1988, o Município pode ser considerado, juridicamente, autônomo?

Dessa forma, o principal objetivo deste artigo é analisar o instituto da autonomia municipal a partir da Constituição da República de 1988, sendo que, para tanto, será necessária uma digressão conceitual e doutrinária, bem como aporte referencial em julgados que abordam a temática.

De forma sumária, o artigo, além desta introdução, contém cinco tópicos, sendo que no primeiro apresentar-se-á o conceito de Município, bem como a admissão doutrinária de sua posição na Federação brasileira. No segundo tópico a autonomia, tratada como dilema, será objeto de desdobramento conceitual e correlações entre a teoria e prática. A seguir, pontualmente serão abordadas as autonomias administrativa e financeira dos Municípios, muitas vezes sendo tratadas como oponentes, mas que se fundem no exercício administrativo municipal. Já o quarto tópico apresenta alguns julgados de Tribunais pátrios que tratam do tema da autonomia municipal. E, por último, mas não menos importantes, serão apresentadas as considerações finais.

Acredita-se que este artigo pode contribuir com o debate acadêmico, jurídico e político acerca do princípio da autonomia municipal na medida em que coloca em pauta uma discussão calcada em uma visão holística da Administração Pública em âmbito municipal. Saliente-se que a presente investigação e debate pode se desdobrar em outras, até porque a gama de temáticas interconectadas permite que a discussão seja vasta. Entretanto, a reflexão a que se propõe é salutar para a formação crítica capaz de gerar transformações no sistema e, assim, rediscutir as bases administrativas de convivência social entre os órgãos públicos gestores.

1 O MUNICÍPIO E SUA POSIÇÃO NA FEDERAÇÃO

A República Federativa do Brasil tem sua formação estruturada e explicitada logo no primeiro artigo da Constituição de 1988, sendo que a união dos Estados e Municípios e do Distrito Federal é tida como indissolúvel. Entretanto, diferenciando-se do modelo norte-americano, no qual os estados-membros possuem ampla autonomia em relação ao Governo Federal, no Brasil os Estados e os municípios dependem da estruturação ditada a partir da União, podendo ser citada, como exemplo, a existência de lei federal regulando impostos estaduais e municipais, como ICMS e IPTU, respectivamente.

Por sua vez, o § 4º, do art. 60 da Constituição assegura ser uma das chamadas cláusulas pétreas justamente a forma federativa do Estado brasileiro. Nesse sentido, a salvaguarda imposta pelo texto constitucional visa dar segurança jurídica contra possível tendência de supressão ou alteração dessa forma construída em 1988.

Já o art. 18, inserido no capítulo que trata da organização político-administrativa do Estado, dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são entes autônomos e os responsáveis pelas ações estatais, devidamente escalonados nos distintos níveis (federal, estadual e municipal).

Como visto, o Município, enquanto ente, é citado no texto constitucional vigente de forma a admiti-lo como integrante e autônomo na Federação.

A propósito, é oportuno revisitar o conceito de Município para que se possa aprofundar no debate sobre a sua autonomia. Para Luiz Pinto Ferreira o Município:

É uma corporação territorial de direito público, servindo como unidade geográfica e divisionária do Estado, dotada de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais ou provinciais e regulação de interesses locais, governo próprio que se realiza mediante a eletividade dos seus órgãos Executivo e Legislativo, aos quais geralmente se atribui a competência para a arrecadação e aplicação das rendas (FERREIRA, 1990, p. 204-205).

Pela data da obra seria possível cogitar que a formulação do referido conceito trouxesse consigo influência do período anterior à redemocratização do país, haja vista alocar o Município, tão somente, à condição de uma “[...] unidade geográfica e divisionária do Estado” (FERREIRA, 1990, p. 204-205).

Dezoito anos mais tarde é possível encontrar o conceito de Município editado de forma mais abrangente nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2008), o qual parece abarcar com mais propriedade o sistema político-jurídico ao qual estão submetidas as municipalidades. Segundo o autor, a referida conceituação perpassa por três aspectos distintos: o sociológico, o político e o jurídico, como se segue:

Do ponto de vista *sociológico*, o Município Brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em

sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Sob o aspecto *político*, o Município Brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, 'c').

Na ordem *legal*, o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º) (MEIRELLES, 2008, p. 127-128, grifos do autor).

Sem necessidade de delongar em matéria conceitual, os conceitos que aqui foram apresentados já demonstram que não há consenso em relação à admissão do Município como ente da Federação. A discussão doutrinária está calcada, sobretudo, em se saber se o constituinte assim o determinou – que o Município seja ente – ou se apenas foi-lhe atribuído um *status* constitucional. Nessa toada de debate, José Nilo de Castro é enfático ao emitir opinião contrária, sendo que, para ele:

É o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais. É dizer: possui o Município dignidade constitucional. É autônomo na Constituição de hoje quanto nas anteriores, desde 1934. Falecia-lhe apenas a auto-organização. Não detém a autonomia federativa. E a autonomia é a medida constitucional da soberania, que é poder insubmetido. Não se confunde com a autonomia municipal, pois os Municípios não são entes federativos, a despeito de integrarem, como membros, a República. Integram a Federação, mas não a formam (CASTRO, 2006, p. 29-30).

Apesar de todo respaldo que a carreira do autor evoca, o mesmo parece entrar em contradição ao se referir à autonomia como se fosse um atributo de longa data já conferido aos Municípios, mas que, em certa medida, não pode ser totalmente exercido pelos mesmos já que, em sua opinião, não são entes federativos. Em seguida, descreve uma espécie de fórmula matemática quase intangível ao afirmar que os Municípios “[...] integram a Federação, mas não a formam” (CASTRO, 2006, p. 29-30).

É inegável que, como premissa para seus estudos (A teoria geral do federalismo de José Alfredo de Oliveira Baracho, 1986), o fato de apenas

o Estado Federal (União) e os Estados-membros ou federados serem considerados entes federativos (CASTRO, 2006, p. 27) impõe uma análise mais detida e contextualizada. A propósito, o próprio Baracho argumenta que “A forma de Estado federal implica, normalmente, a distribuição territorial do poder político, com a coexistência de esferas de governo, com competências definidas, possibilitando coordenação e independência” (1986, p.21).

Ora, se o próprio autor da teoria do federalismo advoga pela possibilidade de “[...] distribuição territorial do poder político” (BARACHO, 1986, p.21) é possível cogitar que uma das esferas de governo coexistentes na Federação seja justamente o Município. Nesse sentido, a partir da concepção erigida em 1988, Meirelles, por sua vez, pontua que:

A Constituição da República arrola o Município como componente da Federação (arts. 1º e 18), reconhecendo-lhe, agora expressamente, a natureza de *entidade estatal de terceiro grau*, pela outorga de *personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa*. Com isso já não se pode dizer, contrastando-o com o Estado-membro, que o Município tem apenas poderes administrativos e atribuições delegadas. Absolutamente, não. Tanto um como outro atuam com igual *poder político* no exercício das competências que lhes são conferidas pela Constituição, com total independência entre si e para com a União, visando todos à promoção do bem-estar da coletividade, local (Município), regional (Estado) e nacional (União) (MEIRELLES, 2008, p. 132, grifos do autor).

Dessa maneira, analisando-se o texto constitucional de forma contextualizada à evolução do Município no conceito de federalismo brasileiro, parece ser possível admiti-lo como ente federado, resguardadas suas limitações constitucionais, assim como os Estados-membros, também, as têm.

Assim, passa-se ao debate acerca da autonomia que possuem, ou não, os Municípios brasileiros.

2 O DILEMA DA AUTONOMIA (DA TEORIA À PRÁXIS)

Identificada a posição do Município na Federação, mesmo que de forma sucinta, sendo apresentada a conceituação e alguns questionamentos sobre sua condição de ente federado, o foco passa a ser uma das condicionantes de sua existência: a autonomia.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística³ (IBGE), entre 1940 e 2010 o Brasil passou de 1.574 para 5.565 municípios, sendo que hodiernamente a quantia exata é de 5.570⁴. Muito embora esses dados não sejam objeto direto da presente pesquisa, os mesmos revelam a inquestionável evolução da divisão político-administrativa no sentido de se efetivar o fenômeno da municipalização como um possível mecanismo de se materializar a prestação de serviços públicos por parte da Administração Pública descentralizada.

Partindo-se dessa premissa, isto é, tendo-se ciência da relevância institucional e constitucional dos Municípios na Federação brasileira, ocupando posição “verdadeiramente singular”, nas palavras de Meirelles (2008, p. 131), é que a autonomia deve ser analisada.

Segundo dispõe o art. 18, da Constituição da República de 1988, como já disse, o Município é autônomo, assim como o são a União, os Estados e o Distrito Federal. A única ressalva que é feita pelo texto constitucional é que a autonomia ora conferida aos entes federados é limitada aos termos da própria Constituição, o que não vale apenas para os Municípios, mas sim para todos os entes. Portanto, preliminarmente, não há nenhuma limitação de autonomia que importe em suprimento de condição de existência ou subordinação do Município em relação aos demais entes federados.

Maria Helena Diniz entende que autonomia é um “[...] poder concedido aos Estados-membros e aos Municípios de se autogovernarem, dentro das limitações impostas constitucionalmente” (DINIZ, 1998, p. 348). Assim, exercendo a capacidade de editar as próprias normas, obedecidos os limites delineados pela Constituição da República, o Município estará sendo autônomo.

Costantino Mortati defende que autonomia é a:

[...] la libertà di determinazione consentita ad un soggetto, esplicantesi nel potere di darsi una legge regolativa della propria azione, o, più comprensivamente, la potestà di provvedere alla cura di interessi propri, e quindi di godere e di disporre dei mezzi necessari per ottenere

3 Dados obtidos por meio da Sinopse do Sento Demográfico de 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

4 Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2017.

un'armonica e coordinata soddisfazione degli interessi medesimi⁵
(MORTATI, 1967, p.694).

Em que pese o delineamento da presente pesquisa estar mais vinculado à área das Ciências Sociais, um recorte interdisciplinar se apresenta salutar na medida em que fornece elementos para uma melhor compreensão de determinado fenômeno ou instituto. Assim, fazendo referência indireta a Noom (1999), Claudete Bonatto Reichert e Adriana Wagner definem autonomia, de uma perspectiva da Psicologia (Ciências Humanas) “[...] como a habilidade para dirigir a própria vida, para definir metas, sentimentos de competência e habilidade para regular as próprias ações” (REICHERT; WAGNER, 2007, p. 409).

Essa definição está contida em um estudo, em suma, sobre o conceito de autonomia dos jovens em relação a seus pais. Portanto, mesmo que a princípio pareça destoar o paralelismo científico apresentado, a ideia é tentar repensar a autonomia municipal, enquanto instituto ou princípio, levando-se em consideração o panorama paternalista ao qual estão submetidos os municípios brasileiros, mesmo após os avanços consignados na Constituição da República de 1988.

Dessa forma, enquanto alguns autores⁶ advogam pela inadmissibilidade do Município como ente federado, é possível cogitar, a partir da modelagem constitucional vigente, que o processo de municipalização tem caminhado em sentido oposto. Uadi Lammêgo Bulos, um desses autores, admite que “Do mesmo modo que não há corpo sem células, não existe Estado sem municipalidades, pois é impossível imaginar a existência de Nação, a existência de povo constituído, a existência de Estado, sem vida municipal” (BULOS, 2009, p. 797). E completa, afirmando que “O Município, portanto, é a célula *mater* do pacto federativo, pois nele brotam as relações político-primárias” (BULOS, 2009, p. 797, grifo do autor).

Nesse sentido é possível indagar, por analogia e à luz do conceito extraído da Psicologia e do próprio Direito, se o Município não possui, mesmo, habilidade para dirigir a própria vida, para definir suas metas ou para regular suas próprias ações. Entretanto, essa indagação resta mitigada

5 Conforme tradução de Bulos: “[...] liberdade de determinação consentida a um sujeito, resultando no poder de dar a si mesmo a lei reguladora da própria conduta, ou, mais compreensivamente, o poder de prover ao atendimento dos próprios interesses e, portanto, de gozar e de dispor dos meios para obter uma satisfação harmônica e coordenada dos referidos interesses” (BULOS, 2009, p. 790).

6 José Nilo de Castro (2006), José Afonso da Silva (1989), José Alfredo de Oliveira Baracho (1986), Raul Machado Horta (1982), Uadi Lammêgo Bulos (2009), dentre outros.

na medida em que se constata que o Município é, na prática administrativa cotidiana, fiscalizado e cobrado como ente federado, sobretudo pelos Tribunais de Contas; quando precisa observar a simetria federativa para elaborar as peças orçamentárias⁷; quando seus administradores e gestores respondem a ações civis públicas de improbidade administrativa; quando precisa respeitar legislação de cunho nacional, como, por exemplo, a Lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), dentre outros aspectos.

O que se percebe, portanto, é que existe um contrassenso entre uma concepção teórica da autonomia municipal, de um modo geral, e a prática experimentada cotidianamente pelos Municípios. No entanto, seguindo a linha metodológica traçada para o presente trabalho, analisar-se-á o desdobramento da autonomia dos Municípios do ponto de vista administrativo e financeiro.

3 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA *VERSUS* AUTONOMIA FINANCEIRA

O já citado art. 18 da Constituição da República de 1988 (CR/88) estabeleceu que um dos requisitos para a organização político-administrativa do Estado brasileiro é que seus entes sejam autônomos.

Assim, obediente ao que prescreveu no referido artigo, o constituinte dedicou um capítulo aos Municípios (Capítulo IV, do Título III), apresentando os principais contornos da autonomia municipal.

Para efeito de observância à problemática suscitada para o presente artigo, embora pertinentes e relevantes, não serão abordadas de forma minuciosa a autonomia política, que seria a capacidade do Município se auto-organizar e autogovernar, bem como a autonomia normativa, assegurada constitucionalmente para que cada municipalidade legisle acerca de matérias de interesse local e suplemente a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

No entanto, é preciso destacar que, conforme observa Tatiane Heloisa Martins Cavalcanti:

O princípio da autonomia política dos Municípios encontra-se estabelecido no artigo 29 da Constituição Federal de 1988, onde se determina, praticamente, toda a vida do governo municipal, dando-

7 Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

lhe o poder de se auto-organizar, através da elaboração de sua Lei orgânica própria (artigo 29, caput, da CRFB/88) e de se auto-governar, mediante eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores (artigo 29, I a XIV, da CRFB/88) (CAVALCANTI, 2007, p.751).

Seguindo essa linha de raciocínio, as autonomias administrativas e financeiras demandam explanações pontuais, pois são as que se apresentam aparentemente em conflito ante à sistemática vigente.

Sendo regido por uma Lei Orgânica (art. 29), o Município, além das competências constitucionais concorrentes, de acordo com Giovani Clark, “[...] também possui suas competências exclusivas, legislativas e/ou administrativas, ficando assim vedada qualquer atuação dos Estados-membros e da União nesse âmbito” (CLARK, 2001, p. 94). Essa vedação é, em certa medida, o resguardo que os Municípios têm em relação à sua autonomia.

O art. 30, da Constituição da República, elenca as competências afetas aos Municípios no que diz respeito à sua autonomia administrativa, mais precisamente nos incisos IV a IX. Sem necessidade de adentrar a via conceitual acerca da referida autonomia, é possível entender parcimoniosamente que compete ao Município o exercício administrativo nos seus limites geográficos, de modo que atenda aos interesses e necessidades locais.

Por sua vez, a autonomia financeira encontra-se inserida na competência outorgada aos Municípios pelo inciso III, do art. 30, da Constituição da República. Como é cediço, a competência tributária municipal consiste na arrecadação dos seguintes tributos: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); imposto sobre transmissão de bens imóveis “inter vivos” (ITBI); imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN), bem como taxas decorrentes de atividades estatais de responsabilidade municipal.

É preciso considerar, ainda, outras fontes de receitas dos Municípios, as quais estão dispostas no art. 158 da CR/88, bem como, e fundamentalmente, o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previsto no art. 159.

Com relação ao FPM⁸, anote-se que o critério de repasse obedece ao disposto no § 2º, do art. 91, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966,

8 De acordo com o Ministério da Fazenda: “O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição

Código Tributário Nacional (CTN). No entanto, conforme nota técnica do IBGE⁹ restou apurado que mais de 44% dos Municípios brasileiros possuem menos de dez mil habitantes, os quais recebem, por consequência, a menor parcela de repasse do FPM, que é 0,6%.

Outra notícia de relevância para o contexto ora analisado é o fato de que 81% dos Municípios brasileiros possuem como fonte exclusiva de receita o repasse do FPM¹⁰, uma vez que não alcançam captação suficiente com os mecanismos disponíveis, seja talvez pela pouca população, pela escassez ou baixa capacidade contributiva, pelos altos índices de inadimplência ou, ainda, pela falta de atualização da planta de valores dos imóveis no caso de cobrança de IPTU e ITBI, dentre outros possíveis fatores.

Mas, sem adentrar o mérito da questão tributária que permeia a discussão sobre a autonomia financeira dos Municípios, a qual, apesar de importante, foge ao escopo da presente pesquisa, é preciso avaliar, de forma concatenada, os atributos administrativos e financeiros da autonomia municipal. Não se pode negar que toda ação administrativa a ser realizada pelo Executivo demanda recursos orçamentários e financeiros. Assim sendo, atribuir autonomia no plano normativo sem a efetiva contrapartida financeira necessária não garante aos Municípios a concretização de seu planejamento.

A respeito dessa constatação, considerável é a afirmação de Clark, sendo que, segundo suas considerações,

A autonomia fica limitada, sobretudo, devido à dependência econômica dos Estados-membros e Municípios em relação à União, em virtude das poucas receitas tributárias, pelas práticas demagógicas e antidemocráticas nas relações entre as instâncias de poder territorial e os governados, pelas políticas econômicas da União que destroem as finanças e a capacidade de execução de políticas públicas por parte dos Municípios e Estados-

dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual". Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

9 Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

10 Do total de municípios brasileiros, cerca de 81% (oitenta e um por cento), segundo informações do Presidente da União Brasileira de Municípios (UBAM), Leonardo Santana, sobrevive exclusivamente das receitas provenientes do FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Informação divulgada em matéria jornalística publicada em 28/02/2011. Disponível em: <<http://www.jornaluniao.com.br/noticias.php?noticia=MTE1MDM=>>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

membros, pela efetiva falta de participação dos cidadãos nas decisões, devido à inexistência de instâncias alternativas de poder e, ainda, pelas restritas competências legislativas (CLARK, 2001, p. 87).

A despeito dessa dicotomia entre a autonomia administrativa e a financeira, acrescenta-se a realidade, cada vez mais intensa, de intervenção da União no terreno da autonomia municipal, atribuindo-lhes mais despesas sem o devido aporte financeiro compensatório. A título exemplificativo é possível citar a instituição do piso nacional do magistério (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008), bem como dos agentes comunitários de saúde e de combate a endemias (Lei nº 12.994, de 17 de junho de 2014).

Outro exemplo é a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010), a qual determinou que a elaboração do plano em nível municipal seria condição para se ter acesso a recursos da União para os devidos fins.

A respeito dessas políticas é possível questionar: os Municípios receberam aporte financeiro para confecção dos respectivos planos, sobretudo aqueles inseridos nos percentuais destacados alhures? No caso da instituição dos pisos, o questionamento é como controlar as despesas com pessoal sem afrontar os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, como lidar, administrativamente, com o princípio da isonomia em relação às demais categorias de servidores, já que as imposições da União podem trazer dificuldades aos municípios.

Essas e outras indagações obviamente não serão respondidas no contexto desse artigo, mas induzem a uma necessária reflexão a respeito dos contornos administrativos e legislativos sobre a matéria em pauta e conduzem à análise de como os Tribunais brasileiros têm enfrentado a questão da autonomia municipal.

4 A VISÃO DE TRIBUNAIS PÁTRIOS SOBRE A AUTONOMIA MUNICIPAL

Tendo em vista a amplitude da temática e riqueza de discussões em âmbito doutrinário, faz-se necessário, ainda, se debruçar, também, sobre algumas manifestações de Tribunais brasileiros a respeito da autonomia municipal, justamente para verificar se os mesmos caminham *pari passu* com as correntes doutrinárias.

De há muito o tema da autonomia municipal é pauta nos Tribunais brasileiros. Em 1980, sob a égide da Constituição anterior, o

Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestava, por exemplo, sobre a impossibilidade de interferência da União no Município em matéria de elaboração de edital de concurso, defendendo, assim, a autonomia administrativa municipal (BRASÍLIA, STF. RE 93187/PR, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, 1980¹¹).

Mais recentemente, já sob o manto da Constituição de 1988, a mesma Corte se manifestou sobre a denominada autonomia política municipal, sendo que, nesse caso, não há que se falar em aplicação do princípio da simetria, já que a sucessão e substituição da chefia do Poder Executivo municipal é matéria afeta aos interesses locais, não podendo os Estados-membros e nem a União interferir ou se manifestar a respeito. Resguardou-se, assim, a autonomia política dos municípios na medida em que esses não precisam observar o modelo federal nos casos de vacância do referido cargo, já que a própria Constituição lhes outorgou o poder de legislar sobre essa matéria (BRASÍLIA, STF. RE 655647/AM, Rel. Min. Dias Toffoli, 2014¹²).

Restou assentado nesse julgado, também, que não cabe interpretação extensiva em relação ao precedente firmado no RE n° 317.574, o qual abordava a sucessão presidencial prevista no art. 80, da Constituição da República.

Já o Tribunal de Contas da União (TCU), em sessão realizada no dia 7 de dezembro de 2016, em resposta a uma solicitação do Congresso Nacional a respeito de informações relativas ao cumprimento das especificações mínimas das unidades habitacionais entregues aos cidadãos por meio do Programa “Minha casa, minha vida”, assim se pronunciou, valendo-se de trecho extraído do relatório da última auditoria realizada (TC016.801/2015-6):

A adequada prestação dos serviços públicos elencados no inciso IV do art. 5º-A da Lei 11.977/2009 exige a colaboração, de forma coordenada, entre as diversas esferas de governo, federal, distrital, estadual e *municipal*, tendo em vista a distribuição de competências nessa seara, prevista nos arts. 21 a 25 e 30 da Constituição (BRASÍLIA, TCU. SCN 021.501/2016-5, Rel. Min. Augusto Sherman, 2016¹³).

11 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

12 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

13 Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

Nesse ponto o TCU invoca dispositivos constitucionais para argumentar que a concretização de políticas públicas depende do esforço comum e coordenado entre os entes federados. Já no trecho a seguir, resta clarividente o parâmetro administrativo direcionado aos Municípios no que diz respeito à sua autonomia:

Embora o dispositivo da Lei 11.977/2009 relacione expressamente o poder local como responsável pela ‘instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público’, é preciso reconhecer que a estrutura administrativa dos municípios brasileiros e suas limitações de ordem técnica e financeira, em especial daqueles de menor porte, fragilizam o cumprimento desse encargo a eles atribuído.

O governo federal, por outro lado, encontra limitações, decorrentes da própria *autonomia* dos entes federados, para instituir mecanismos que minimizem os riscos de descumprimento dos compromissos firmados pelo poder público local (BRASÍLIA, TCU. SCN 021.501/2016-5, Rel. Min. Augusto Sherman, 2016¹⁴).

A legislação de regência do Programa mencionado determina que os Municípios exerçam a sua autonomia a partir de uma política pública criada em âmbito nacional pela União. Não se questiona o mérito acerca da política pública em si, mas tão somente o fato de que, ao criá-la dessa forma, parece haver supressão de autonomia, assim como nos casos citados no tópico precedente.

No entanto, o excerto que “salta aos olhos” é justamente aquele que, por meio do TCU, a União parece lamentar a existência de autonomia dos entes federados, pois essa seria óbice para possível controle por parte daquela aos atos de gestão dos Municípios.

As expressões utilizadas no acórdão em destaque sugerem o tipo de tratamento que é dispensado aos Municípios no âmbito da Federação brasileira, sobretudo quando observados pela União. E essa não é, de fato, uma constatação político-partidária, mas sim de uma estruturação que lentamente sofre intervenções legislativas e doutrinárias. Talvez pelo fato de ser uma Federação *sui generis* (BULOS, 2009, p.797) é que os Municípios ainda não detêm a confiança jurídica e administrativa por

14 Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisa/Jurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

parte dos outros entes e, respectivamente, dos órgãos de controle, para gerirem seus atos de forma autônoma.

Um último caso merece destaque pelo fato de haver imputação de responsabilidade criminal ao gestor municipal por suposta prática de ilícitos penais em relação à alienação de uma retroescavadeira. No entanto, também, sem adentrar ao mérito da decisão, o que se destaca é, mais uma vez, a supressão de autonomia do Município em detrimento da União:

Acrescente-se, ainda, que, ao contrário do que alega o impetrante, a verba federal repassada ao Município não se incorporou definitivamente ao patrimônio da municipalidade, tendo em vista que o Contrato de Repasse não conferiu autonomia ao ente municipal para administrá-la de forma discricionária; mas, ao contrário, previu, expressamente, a necessidade de prestação de contas à União (BRASÍLIA, STF. RE 696533 AgR/SC, Rel. Min. Luiz Fux, 2016¹⁵).

Essa é uma das razões pelas quais o debate acerca da autonomia administrativa *versus* autonomia financeira foi suscitado no tópico precedente. É possível deduzir que não basta ter comando normativo afirmando que o Município é autônomo sendo que o mesmo não dispõe de condições financeiras efetivas para exercer sua autonomia.

O que se vislumbra pelo caso exposto é que a União, uma vez que concentra a maior parcela da arrecadação tributária em seu poder, controla o sistema administrativo de tal forma que impede que os Municípios, sobretudo os de menor porte, possam alcançar a efetivação daquela intenção do constituinte exarada no art. 18, da Constituição da República.

Há que se destacar, ainda, que é possível que os gestores municipais sejam responsabilizados civil, criminal ou administrativamente pelo fato de haver essa suposta desconformidade entre os entes federados, ou seja, gestores podem ser acusados de administrar incorretamente por afronta direta e/ou indireta aos contornos da autonomia, como visto no caso destacado.

Entretanto, é possível que tal fato, em certa medida, possa desencorajar pessoas probas de assumirem cargos eletivos temendo demandas que tramitam por anos junto aos órgãos de controle.

15 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A doutrina e a jurisprudência, apresentadas como referencial teórico, induzem à conclusão de que a autonomia no âmbito municipal ainda é um instituto que carece de maior substância, seja pelo incipiente debate acadêmico, seja pelo determinismo das decisões emanadas por Tribunais brasileiros, ora tendentes a confirmar a autonomia, ora questionando-a ou subtraindo essa prerrogativa dos Municípios.

Assim, a partir da metodologia utilizada, foi possível detectar que pouco evoluiu o instituto da autonomia municipal do ponto de vista doutrinário, observando-se que a dicotomia ainda está longe de ser superada. Da mesma forma, a concepção de enquadramento do Município como ente da Federação tende a repetir as considerações do federalismo clássico, ou seja, não o admitindo como seu componente. Por decorrência, aqueles que assim entendem – que o Município não é ente federado – naturalmente concebem que a autonomia que lhe é dispensada serve apenas para executar meros atos burocráticos de organização local.

Da teoria à prática, é possível cogitar que a autonomia municipal perpassa por um hiato administrativo, sobretudo porque, como demonstrado, o Brasil é um país que nos últimos anos teve sua divisão político-administrativa amplamente municipalizada, saltando de 1.574 Municípios em 1940 para 5.565 em 2010, conforme dados oficiais do IBGE. E mais: do total de Municípios (atualmente 5.570) 44% possuem menos de dez mil habitantes e, por consequência, recebem as menores parcelas do Fundo de Participação dos Municípios, uma vez que o coeficiente criado pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981 é 0,6, que é válido para todos os municípios com até 10.188 habitantes. Dados que se sobrepõem e colocam em questionamento a sistemática vigente de repartição de receitas tributárias como um dos critérios para efetivação da autonomia municipal.

Por sua vez, a autonomia, enquanto princípio constitucional, pode ser desdobrada doutrinariamente, mas para efeito do presente artigo destacou-se apenas as perspectivas administrativa e a financeira, por serem aquelas que demandam convergências a partir dos dados apresentados. Notadamente, para que seja possível administrar é preciso que haja efetivo orçamento correspondente, fato que, na prática, nem sempre se concretiza, haja vista o alto índice de dependência econômica dos Municípios em face da União.

A respeito desse ponto, ainda, foi destacada a prática reiterada de imposição, por parte da União, de políticas em âmbito nacional aos

Municípios, como a instituição de “pisos salariais” para algumas categorias de servidores, fato que interfere inquestionavelmente na autonomia administrativa e financeira dos Municípios, podendo, inclusive, imputar aos prefeitos a prática ilegal de inobservância aos limites de gasto com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foram apresentados, também, alguns excertos de julgados de Tribunais pátrios, sendo que há a confirmação pela autonomia política e administrativa (auto-organização) dos Municípios. Entretanto, a autonomia financeira é o cerne da controvérsia, pois, ao que parece, a União, ente detentor da maior parcela de arrecadação tributária, cria mecanismos de repasse indireto de verbas públicas, mas não as entrega efetivamente, talvez temendo que os Municípios não cumpram os dispositivos que vinculam o respectivo repasse.

Pelo exposto, e tendo em vista os objetivos da pesquisa, é possível suscitar que, à guisa de conclusão, passados quase trinta anos da promulgação da Constituição da República a autonomia municipal ainda não é plena. Essa conclusão pode ser aferida, talvez, pelo contrassenso existente entre a riqueza da União e a pobreza da maioria dos Municípios, que sequer possuem condições financeiras para investir na capacitação de seus servidores, dentre outros pontos cruciais da gestão pública.

Considerar o Município autônomo, portanto, é tarefa que exigirá esforço hercúleo por parte da comunidade política e jurídica, que, embora, distintas se convergem na medida em que a temática depende da vontade e atuação política para a caracterização jurídico-constitucional dessa autonomia traduzida em comandos normativos e ações administrativas concretas. A partir desse cenário cogita-se, como possível solução que, enquanto não seja revisto o pacto federativo, os Municípios sejam consultados previamente quando da elaboração de uma política pública em âmbito nacional, principalmente levando-se em consideração as dimensões continentais do país, as quais impõem condições geográficas díspares e necessidades distintas.

Há que se pensar, ainda, na possibilidade de se considerar inconstitucionais as interferências diretas na autonomia municipal, sobretudo por parte da União quando cria políticas nacionais com impacto na vida local sem o suporte financeiro, como por exemplo o piso nacional do magistério, sob pena de tornar inviável, ainda mais, a administração dos Municípios, em especial os de pequeno porte, que são a maioria que compõem a Federação.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 5.172*, de 25 out. 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 11.738*, de 16 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 11.977*, de 07 jul. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 12.305*, de 02 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 12.994*, de 17 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12994.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Matéria que não se submete ao princípio da simetria. RE 655647/AM. Rel. Min. Dias Toffoli. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 11 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Contrato de repasse não conferiu autonomia ao ente municipal para administrá-la. RE 696533 AgR/SC. Rel. Min. Luiz Fux. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 02 set. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ofensa ao princípio da autonomia do município. RE 93187/PR. Rel. Min. Xavier de Albuquerque. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 21 out. 1980. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Solicitação do Congresso Nacional nº 021.501/2016-5. Rel. Min. Augusto Sherman. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 07 dez. 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. reformada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2009.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 6. ed. revisada e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALCANTI, Tatiane Heloisa Martins. O município na organização político-administrativa da república federativa do Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.2, n.3, 3º quadrimestre de 2007. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. v. 4, São Paulo: Saraiva, 1998.

FABRIZ, Daury César; FERREIRA, Cláudio Fernandes. O município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 41. Belo Horizonte, p. 103-127, 2002.

FERRAZ, Luciano. *Direito municipal aplicado*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERREIRA, Luiz Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4. ed. revisada e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. revisada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 15. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORTATI, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 7. ed. Padova: CEDAM, 1967, 2v.

NOOM, M. J., DEKOVIC, M., MEEUS, W. H. J. (1999). Autonomy, attachment and psychosocial adjustment during adolescence: a double-edged sword? *Journal of Adolescence*, 22, 6, 771-783. Disponível em: <<http://sciencedirect.com/science/article/pii/S0140197199902695?via%3Dihub>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. revisada, ampliada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 49, n.193, p. 21-30, jan./mar. 2012.

REICHERT, Claudete Bonatto; WAGNER, Adriana. Considerações sobre a autonomia na contemporaneidade. *Estudos e pesquisas em psicologia*, UERJ, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 405-418, dez. 2007.

