



A AUTONOMIA MUNICIPAL NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: AVANÇOS E DESAFIOS

Victória Heloisa do Prado Apolonio - Uneduvale - victoriaitici.apolonio@outlook.com

Jose Antonio Gomes Ignácio Junior – Uneduvale – gomes@gomesignacio.adv.br

ÁREA: Ciências Jurídicas

RESUMO

O presente trabalho desenvolve uma análise crítica acerca da evolução da autonomia municipal no sistema federativo brasileiro, enfatizando os avanços obtidos após a Constituição Federal de 1988 e os desafios que ainda marcam o exercício das competências constitucionais pelos municípios. A constitucionalização dos municípios como entes federativos autônomos configurou marco decisivo da descentralização política e administrativa, conferindo-lhes capacidade política, legislativa, administrativa e financeira plena, em posição equiparada à União, aos Estados e ao Distrito Federal. A análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial demonstra conquistas significativas, como a ampliação das competências municipais previstas no artigo 30 da Constituição, o fortalecimento das receitas por meio do Fundo de Participação dos Municípios, a descentralização de políticas públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social e a criação de novos municípios, fatores que ampliaram o acesso democrático ao poder local e aproximaram a gestão pública da sociedade. Contudo, permanecem entraves estruturais que comprometem a efetividade da autonomia constitucional. Destacam-se a dependência excessiva das transferências intergovernamentais, a limitação da capacidade técnica e administrativa — especialmente em municípios de pequeno porte —, a guerra fiscal intermunicipal decorrente da concessão predatória de benefícios tributários e os desequilíbrios regionais históricos, que perpetuam desigualdades e fragilizam o pacto federativo. O estudo, fundamentado em método dedutivo e abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica sistemática e análise documental especializada, conclui pela necessidade urgente de fortalecimento institucional, técnico e financeiro dos municípios como condição essencial para assegurar a plena consolidação de sua autonomia no contexto federativo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Municipal; Autonomia Municipal; Federalismo; Descentralização; Competências constitucionais; Transferências intergovernamentais.



INTRODUÇÃO

A autonomia municipal constitui um dos pilares fundamentais do pacto federativo brasileiro, representando conquista histórica consolidada pela Constituição Federal de 1988, que elevou os municípios à categoria de entes federativos dotados de autonomia política, administrativa, legislativa e financeira. Esta inovação institucional rompeu com a tradição centralizadora que caracterizou longos períodos da história nacional, estabelecendo novo modelo de organização territorial baseado na descentralização política e na valorização do poder local como instância privilegiada de exercício democrático.

O processo de redemocratização e descentralização iniciado na década de 1980 culminou na constitucionalização da autonomia municipal como resposta às demandas sociais por maior participação política, aproximação entre Estado e cidadãos e efetivação dos direitos fundamentais através de políticas públicas locais. A Constituição de 1988 reconheceu os municípios como entes integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conferindo-lhes competências próprias e recursos necessários ao exercício de suas atribuições constitucionais.

Contudo, decorridos mais de três décadas da promulgação da Carta Magna, a efetivação plena da autonomia municipal enfrenta desafios complexos e estruturais que comprometem sua materialização prática. A heterogeneidade dos 5.568 municípios brasileiros, as limitações financeiras decorrentes da concentração tributária nos níveis federal e estadual, a dependência crítica de transferências intergovernamentais e as deficiências técnicas e administrativas constituem obstáculos significativos ao exercício efetivo da autonomia local.

O presente trabalho objetiva analisar criticamente a evolução da autonomia municipal no pacto federativo brasileiro, examinando os avanços conquistados pós-1988, identificando os principais desafios contemporâneos enfrentados pelos municípios e propondo diretrizes para fortalecimento financeiro e técnico dos municípios como condição essencial para efetivação de sua autonomia constitucional.

MATERIAL E MÉTODOS

A presente pesquisa utilizou método dedutivo, partindo da análise dos fundamentos teóricos da autonomia municipal e do federalismo brasileiro para investigação de sua aplicação prática nos municípios brasileiros. Empregou-se abordagem qualitativa através de



análise bibliográfica, documental e jurisprudencial, compreendendo revisão sistemática da literatura jurídica especializada em federalismo e autonomia municipal.

As fontes primárias incluíram a Constituição Federal de 1988, legislação infraconstitucional relevante, especialmente as Leis nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), nº 8.080/1990 (Sistema Único de Saúde), nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), além de normas específicas sobre organização municipal e transferências intergovernamentais. Foram analisadas decisões do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça relacionadas à autonomia municipal e competências constitucionais.

As fontes secundárias abrangeram obras doutrinárias sobre direito constitucional, federalismo e direito municipal, priorizando autores nacionais reconhecidos. Utilizaram-se relatórios técnicos de instituições como IBGE, IPEA, STN, TCU, CNM e FIRJAN sobre finanças municipais e capacidade administrativa.

O período de análise compreendeu desde a promulgação da Constituição de 1988 até agosto de 2025, abrangendo toda evolução legislativa e jurisprudencial relacionada à autonomia municipal.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A autonomia municipal no ordenamento jurídico brasileiro fundamenta-se nos princípios constitucionais do federalismo cooperativo e da descentralização política. A Constituição de 1988 inovou ao incluir expressamente os municípios como integrantes da Federação brasileira, estabelecendo no artigo 1º que "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal", rompendo com tradição que limitava a federação à União e Estados.

O artigo 18 da Constituição Federal determina 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". Esta previsão conferiu aos municípios status constitucional de entes federativos autônomos, dotando-os de capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. A autonomia municipal manifesta-se em quatro dimensões: política, através da eleição de prefeitos e vereadores pelo voto direto; administrativa, mediante organização própria dos serviços públicos locais; legislativa, através da competência para legislar sobre assuntos de



interesse local; e financeira, pela capacidade de instituir tributos próprios e aplicar receitas conforme prioridades locais.

Essa constitucionalização produziu avanços estruturais significativos. A ampliação das competências municipais estabelecidas no artigo 30 da Constituição definiu competências privativas incluindo legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar legislação federal e estadual, instituir e arrecadar tributos de sua competência, criar e organizar serviços públicos locais e promover ordenamento territorial. A descentralização de políticas públicas essenciais constitui outro avanço fundamental, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social.

O Sistema Único de Saúde estabeleceu responsabilidades municipais específicas na atenção básica, transformando municípios em protagonistas da política nacional de saúde. A municipalização do ensino fundamental, especialmente após criação do FUNDEF em 1996 e FUNDEB em 2007, fortaleceu o papel municipal na educação básica. O fortalecimento das receitas municipais através de transferências constitucionais representa outro avanço importante, com a Constituição ampliando transferências federais obrigatórias, especialmente através do Fundo de Participação dos Municípios, que passou a receber 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda e IPI. As transferências estaduais foram fortalecidas, com municípios recebendo 25% da arrecadação do ICMS estadual.

A criação de novos municípios configurou importante avanço, com emancipação de 1.016 municípios entre 1988 e 1996. Esta expansão permitiu maior proximidade entre poder público e cidadãos em localidades anteriormente marginalizadas, promovendo democratização do acesso a serviços públicos. Contudo, a autonomia municipal enfrenta desafios estruturais que limitam sua efetivação prática.

A crítica dependência financeira de transferências intergovernamentais constitui o primeiro desafio. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional indicam que aproximadamente 80% dos municípios brasileiros dependem majoritariamente do Fundo de Participação dos Municípios, com arrecadação própria inferior a 10% de suas receitas totais. Esta dependência compromete a autonomia municipal e gera efeitos perversos como o "efeito flypaper", pelo qual recursos transferidos estimulam gastos excessivos sem correspondente melhoria na



qualidade dos serviços. A concentração da arrecadação própria em tributos difíceis de cobrar, como IPTU e ISS, agrava este problema, especialmente em municípios menores.

As severas limitações técnicas e administrativas representam outro obstáculo. Pesquisas da Confederação Nacional de Municípios evidenciam discrepâncias na capacidade institucional municipal, revelando ausência de servidores qualificados, sistemas informatizados precários e processos administrativos obsoletos que comprometem a prestação de serviços públicos essenciais. A guerra fiscal intermunicipal constitui terceiro desafio, manifestando-se através da competição predatória por investimentos via benefícios fiscais do ISS. Esta competição deteriora a arrecadação municipal coletiva e promove alocação ineficiente de recursos.

A autonomia municipal enfrenta limitações jurídicas decorrentes da estrutura constitucional e legislação infraconstitucional. A competência municipal para legislar sobre "assuntos de interesse local" permanece imprecisa, gerando conflitos de competência com Estados e União. A jurisprudência do STF tem adotado o critério da predominância do interesse, mas persiste insegurança jurídica em diversas matérias fundamentais. As normas gerais estabelecidas pela União limitam a autonomia legislativa municipal, sendo que a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs restrições rígidas aos gastos municipais, especialmente com pessoal, limitando a contratação de servidores qualificados. A legislação tributária nacional restringe a capacidade municipal de criar novos tributos.

A superação dos desafios demanda estratégia abrangente de fortalecimento institucional municipal combinando ampliação da autonomia financeira com desenvolvimento de capacidades técnicas e administrativas. O fortalecimento da capacidade técnica através de programas permanentes de capacitação constitui aspecto fundamental. A experiência do Tribunal de Contas do Paraná com o programa ProGov demonstra o potencial transformador para melhoria da gestão municipal. O desenvolvimento de sistemas informatizados modernos adequados às necessidades municipais representa segundo aspecto estratégico. A modernização dos processos administrativos, especialmente tributação e controle orçamentário, constitui condição essencial para melhoria da eficiência administrativa e ampliação da arrecadação própria. A criação de mecanismos efetivos de cooperação interfederativa permite ganhos de escala na prestação de serviços. A implementação de



consórcios públicos intermunicipais pode suprir deficiências administrativas através de compartilhamento de conhecimentos e recursos, configurando caminho promissor para o fortalecimento da autonomia municipal brasileira.

CONCLUSÃO

A análise da evolução da autonomia municipal no pacto federativo brasileiro revela trajetória marcada por avanços significativos pós-1988, mas também por desafios estruturais que comprometem sua efetivação plena. A constitucionalização dos municípios como entes federativos autônomos representou marco fundamental na descentralização política brasileira, ampliando competências e aproximando poder público dos cidadãos.

Os avanços conquistados incluem ampliação das competências municipais, descentralização de políticas públicas essenciais especialmente em saúde e educação, fortalecimento das transferências constitucionais e expansão do número de municípios. Estes avanços consolidaram o papel protagonista dos municípios na prestação de serviços públicos fundamentais.

Contudo, persistem desafios estruturais que limitam o exercício efetivo da autonomia municipal. A dependência financeira excessiva de transferências compromete a autonomia e gera distorções na gestão pública local. As limitações técnicas e administrativas dificultam a prestação qualificada de serviços. A guerra fiscal deteriora a arrecadação coletiva e promove competição contraproducente.

A superação destes desafios demanda estratégia nacional abrangente de fortalecimento municipal que combine ampliação da autonomia financeira com desenvolvimento de capacidades técnicas e administrativas. O fortalecimento da arrecadação própria através de modernização cadastral constitui condição necessária para redução da dependência de transferências. O desenvolvimento de programas permanentes de capacitação técnica e modernização de sistemas administrativos representam elementos essenciais para fortalecimento duradouro da autonomia municipal brasileira.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Deus, à Uneduvale pelo apoio institucional e aos grupos de pesquisa em Direito Constitucional e Federalismo pelas discussões enriquecedoras que contribuíram para o desenvolvimento deste artigo acadêmico.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6616, Relator: Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Estudos técnicos sobre finanças municipais. Brasília: CNM, 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

PIRES, Valdemir. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.