



A AUTONOMIA MUNICIPAL FRENTE ÀS ASSIMETRIAS FINANCEIRAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Lorenzo Borges de Pietro¹

Ricardo Hermany²

A partir da proclamação da República, o Brasil implementou o modelo federal, embora tenha se originado da fragmentação de um Estado Unitário. Em 1988, o constituinte inovou ao apresentar um federalismo cooperativo trino, no qual os Municípios foram elevados à condição de entes federados, e estabeleceu um dever de cooperação entre estes e os demais entes federados para a implementação dos objetivos constitucionais (Bercovici, 2004).

Desta forma, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo descentralizado - onde os entes centrais atuam no planejamento e elaboração de políticas públicas, e os periféricos se dedicam à sua implementação. Em uma análise inicial, essa divisão revela-se positiva ao aproximar a formulação e a implementação dos direitos constitucionais das realidades locais. Contudo, embora tal descentralização apresente vantagens evidentes, tal descentralização desconsidera o fato de que a ampliação das competências dos entes municipais autônomos não acompanhou uma proporcional repartição de receitas.

Diante deste cenário, surge o problema de pesquisa que o estudo se propõe a enfrentar: em que medida é possível falar em autonomia federativa dos Municípios sem que haja uma efetiva autonomia financeira? A hipótese é a de que no federalismo cooperativo, a autonomia dos entes federados - seja em grau central ou periférico - constitui pressuposto indispensável à concretização dos direitos fundamentais e à preservação da própria federação. Nesse contexto, a autonomia deve manifestar-se de maneira efetiva - em todas as suas dimensões - sob pena de esvaziamento da autonomia federativa municipal.

¹ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas - UFPEL (2024). Pós-Graduado em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (2021). Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha (2019). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3969-237X> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0371923070439783> E-mail: lorenzo.pietrob@gmail.com.

² Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul –UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas –UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios.



O estudo objetiva analisar de que maneira as assimetrias na repartição federativa de receitas comprometem a autonomia financeira municipal, e, desta forma, busca-se demonstrar que, como consequências, tais distorções cerceiam a plena autonomia dos Municípios. Este objetivo geral perpassa por uma série de objetivos específicos a serem desenvolvidos neste texto, e que consistem em um primeiro momento - a fim de estabelecer uma base teórica - analisar a autonomia municipal, no contexto do federalismo cooperativo brasileiro; posteriormente, examinar o sistema constitucional de repartição de competências e receitas previstos na Constituição Federal, e por consequência identificar as assimetrias existentes entre os entes federados; por fim, como objetivo final - para se enfrentar a hipótese central - investigar de que maneira a insuficiência de recursos compromete a plena autonomia dos entes municipais e a concretização de direitos fundamentais em âmbito local.

A relevância da problemática decorre da necessidade de se enfrentar a questão a fim de reduzir desigualdades regionais, e possibilitar melhores condições para a implementação de direitos fundamentais em âmbito local. Tal ponto, inclusive, é reconhecido pelo Edital 02/2025 - Fase 2 do Centro de Estudos Constitucionais do Supremo Tribunal Federal, ao estabelecer a controvérsia nº 3 - A autonomia federativa pressupõe autonomia financeira efetiva no modelo constitucional de 1988? - a qual o presente estudo se propõe a contribuir através da análise do problema em questão que constitui uma subvertente da controvérsia.

A pesquisa está vinculada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS 10, que busca a redução das desigualdades internas e ao ODS 16, que busca desenvolver instituições eficazes. Além disso, a temática dialoga com as diretrizes da iniciativa *The World in 2050* que demonstra a necessidade de fortalecimento das instituições públicas e da governança como forma de se implementar os objetivos da Agenda 2030.

A pesquisa adota o método de abordagem dedutivo, partindo de considerações gerais acerca da autonomia dos entes federados para, posteriormente, analisar as assimetrias financeiras do federalismo brasileiro, especialmente no que se refere à descentralização de competências e à repartição de receitas entre os entes. O método de procedimento é hermenêutico, voltado à interpretação crítica do modelo constitucional de repartição federativa e de seus efeitos sobre a autonomia municipal. A técnica de pesquisa é bibliográfica e documental, por meio de documentação indireta, com análise de doutrina, legislação constitucional e infraconstitucional, dados institucionais e estudos sobre a capacidade financeira dos Municípios.



No contexto contemporâneo, tem-se que o federalismo consiste, na lição de Dallari (2019, p. 26), na “aliança indissolúvel de Estados, baseada numa Constituição e dando nascimento a um novo Estado, assegurando-se a autonomia dos integrantes, quanto a determinadas matérias”. Assim, denota-se que os entes federados devem ser dotados de autonomia, para terem assegurada esta condição.

Ao serem elevados à condição de entes federados, os Municípios passaram a ser dotados de autonomia, o que é reconhecido pela Constituição Federal nos artigos 29, 29-A, 30 e no art. 34, Inciso VII, alínea “c” que estabelece a autonomia municipal como princípio sensível, que rege o sistema constitucional brasileiro (Hassan, 2019, p. 52). Portanto, se percebe uma relação indissociável entre o federalismo e a autonomia dos entes que o compõem, logo se pode pressupor que em termos federativos, há uma isonomia de poderes entre os entes, a qual se distingue no âmbito de atuação destes (Carrazza, 2008, p. 163).

Nesse cenário, é necessário se avançar no que compõe a autonomia, a fim de se possibilitar o entendimento dessa característica vital ao regime federal. Para que haja autonomia é necessário que seja assegurado o poder de auto-organização, autogoverno e auto-administração (Mendes; Branco, 2012, p. 1125). No primeiro caso, é a prerrogativa do ente de estabelecer seu regime legal constitutivo, que no plano municipal se dá através da lei orgânica, e dos demais diplomas legislativos elaborados; no segundo, se identifica o poder de organizar seu governo, elegendo seus próprios representantes; por fim, no terceiro caso, se refere à capacidade de organizarem seus serviços (Carvalho Filho, 2017, p. 07).

Este último caso é onde repousa a presente pesquisa, pois a capacidade decisória e de implementação de serviços está diretamente relacionada com a capacidade arrecadatória de recursos por tais entes. Pois os governos desprovidos de capacidade financeira própria para atender suas necessidades mínimas, tendem a adotar políticas públicas externas, financiadas através de transferências vinculadas, o que limita a auto-administração para estabelecer sua própria agenda de políticas públicas (Arretche, 2005, p. 71).

Nesta linha, os Municípios ao serem considerados como o nível periférico do federalismo, foram dotados de autonomia, e receberam uma série de competências no texto constitucional (Brasil, 1988), entretanto sem usufruírem do mesmo grau de estruturação dos demais entes federais. Apesar disso, a nova configuração constitucional fortaleceu a esfera local diante da proximidade entre Município e cidadão, conforme ressaltam Hermany, Giacobbo e Lima (2023, p. 20) “a figura do Município representa o nível institucional mais próximo do cidadão, portanto, representa o poder local como Estado”.



Aliado a isto, a estrutura cooperativa, mantida e desenvolvida pela Constituição de 1988, adota um complexo sistema de repartição de competências, contendo exclusivas, comuns e concorrentes. Nesse modelo, a cooperação se destina ao planejamento, execução e implementação de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos (Kohls; Leal, 2015, p. 90). Assim, incumbe ao federalismo a consecução das políticas públicas em comum, em especial através de medidas cooperativas, possibilitadas pelas competências concorrentes previstas no art. 24 da Constituição Federal (Bercovici, 2004).

Contudo, apesar de a Constituição prever uma série de incumbências aos entes municipais, representantes do poder local, desconsidera-se que o texto também trouxe um federalismo assimétrico. Definição esta que é feita por exclusão, sendo assimétrica aquela estrutura federativa na qual os entes não se encontram em posição de igualdade quanto a aspectos essenciais ao desempenho de suas competências (Fachin, 2008, p. 348).

Dentre as diversas assimetrias federativas existentes - as quais neste momento não se avança diante das limitações formais do evento - destaca-se a assimetria financeira ou fiscal (Almeida, 2023, p. 61). Estas, em grande parte, decorrem do fato que embora, a Constituição Federal tenha atribuído aos Municípios uma série de competências materiais, aumentando seus poderes, o fez também em relação aos deveres sem, contudo, fazê-lo em relação à fonte de financiamento para arcar com estes custos (Naves; Motta, 2025, p. 81-82). Paradoxalmente, nota-se que a concentração da arrecadação tributária deu-se, cada vez mais, na União, não obstante o crescente processo de descentralização de competências, conforme Calçada e Reck (2021, p. 699) “a partir da constatação do desequilíbrio na arrecadação de recursos financeiros, considerada uma intervenção cada vez maior no bolo das receitas tributárias por parte da União, compreende que esta garroteou a autonomia dos demais entes”.

Os entes municipais possuem três fontes principais de receitas: a arrecadação própria decorrente da competência tributária; as transferências obrigatórias asseguradas constitucionalmente ou legalmente; e as transferências voluntárias provenientes de outros entes a título cooperativo. Estas não decorrem de obrigação legal e excluem repasses vinculados ao SUS (Hermany; Machado, 2021, p. 575).

Tais receitas, porém, são insuficientes para sustentar as despesas públicas municipais, submetendo os entes locais a dependência permanente dos recursos repassados pelos entes centrais. Conforme apontam Taffarel, Giacobbo e Hermany (2025, p. 64-65), “88% das receitas correntes dos Municípios decorrem de repasses intergovernamentais, tornando as administrações locais altamente dependentes das transferências constitucionais e voluntárias”.



Assim, há uma pressão financeira estrutural incompatível com a receita disponível, pois como apontam Hermany, Giacobbo e Lima (2023, p. 28) “de um lado o debate constante no sentido da garantia de seu papel na federação e de outro a absoluta impossibilidade de cumprimento de suas obrigações, haja vista a distribuição inócua dos recursos tributários”.

Em contrapartida, se verifica uma excessiva concentração dos recursos financeiros na União, cerca de 60% da arrecadação, enquanto os Estados concentram 23%, e aos Municípios, apesar da ampliação de suas incumbências, recebem 15% das receitas (Taffarel; Giacobbo; Hermany, 2025, p. 64). Fato que vem demonstrado em números através de pesquisas da CNM que apontam que 51% das cidades apresentam despesas superiores às suas receitas.

Necessário ainda apontar a assimetria de arrecadação dos pequenos governos locais, os quais são quase completamente dependentes das transferências voluntárias dos entes centrais, em virtude da ausência de sustentabilidade fiscal (Onofre; Pereira; Botelho, 2013, p. 23). Estas acabam por apresentar as mesmas incumbências dos grandes Municípios, verificando-se um desequilíbrio entre finanças e competências (Camargo; Hermany, 2020). No caso dos pequenos Municípios, a crise é ainda mais deficitária e corresponde a 53%, ao passo que nas cidades de médio ou grande porte o índice deficitário é de 38%.

É notável a existência de um descompasso entre a distribuição dos recursos com as demandas efetivas das populações locais, o que compromete a execução das políticas públicas, em especial nos pequenos municípios (Siqueira, 2017, p. 105). Tal cenário gera dificuldades objetivas no cumprimento dos deveres constitucionais. Assim, destacam Naves e Motta (2025, p. 84) “a falta de ações localizadas impede ou dificulta a resolução de problemas específicos e as políticas educacionais nacionais, centralizadas pelo governo, muitas vezes mascaram as desigualdades ao invés de superá-las, inviabilizando iniciativas locais”.

As assimetrias fiscais aprofundam a dependência financeira municipal e reduzem a capacidade local de formular políticas públicas adequadas às próprias demandas. Assim, ressalta Arretche (2005, p. 71) “A autonomia dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais”.

E, sob essa perspectiva, tais Municípios ficam condicionados a se limitarem a aderir a programas elaborados por terceiros, e dependentes das transferências intergovernamentais de receitas, sem que possam elaborar sua própria agenda de políticas públicas. A consequência desse cenário é a redução da liberdade decisória da esfera local e a fragilização de sua capacidade auto-administrativa, elemento essencial de uma plena autonomia federativa.



Ausente uma autonomia efetiva aos entes municipais o pacto federativo é enfraquecido, e com isso, a efetividade dos direitos fundamentais e o alcance dos objetivos fundamentais.

Portanto, conclui-se que não se pode falar em uma plena autonomia federativa dos Municípios sem adequada capacidade financeira, a qual diante das assimetrias fiscais do federalismo brasileiro não existe, o que compromete a autoadministração e a capacidade decisória desses entes. Logo, a concentração de recursos na União acarreta o acentuamento das assimetrias e desequilíbrios entre incumbências municipais e recursos, o que os conduz a uma dependência de transferências dos entes centrais.

A pesquisa demonstrou que a repartição constitucional de receitas aprofunda assimetrias federativas, em especial aos pequenos Municípios, que possuem limitações estruturais que comprometem sua capacidade arrecadatória. Nesse cenário, verificou-se igualmente uma necessidade de se fortalecer a autonomia financeira municipal para fins de preservar o pacto federativo, bem como para concretizar o objetivo fundamental da redução das desigualdades sociais e regionais.

Palavras-Chave: assimetrias federativas; autonomia financeira; autonomia municipal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentários ao art. 1º, Caput: Federação. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes et al. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraivajur, p. 58-61, 2023.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na Federação Brasileira. **Rev. Sociol. Polit.** v. 24, p. 69-85, jun. 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. O federalismo na Constituição de 1988 e os impactos na receita dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 26, p. 693–707, 2021.

CAMARGO, Daniela Arguilar; HERMANY, Ricardo. A necessidade de reforma do pacto federativo brasileiro: uma análise da PEC 188/2019 que extingue municípios. **Revista Videre**, v. 12, p. 148–162, 2020.



CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO FILHO, José S. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Editora Método, 2008.

HASSAN, Eduardo Amin Menezes. **O princípio da autonomia municipal no sistema federativo brasileiro**. Salvador - BA. Editora Mente Aberta, Dezembro, 2019.

HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem. O federalismo cooperativo e à saúde pública: uma análise dos desafios da autonomia local brasileira em tempos de pandemia de COVID-19. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 7, n. 1, p. 1115-1162, 2021.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme estima; LIMA, Diana Vaz de. **Espaço local em perspectiva: os limites e as possibilidades dos pequenos municípios no federalismo brasileiro**. Brasília: CNM, 2023.

KOHL, Cleize Carmelinda; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. **RECHTD**, p.188-196, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NAVES, Fernanda de Moura Ribero. MOTTA, Fabrício. Competências federativas e responsabilidade municipal na oferta de creches e pré-escolas: o regime de colaboração e a necessidade de apoio dos estados-membros. **Revista do Direito da UNISC**, p. 76-105, 2025.

ONOFRE, Yasmin da Silva; PEREIRA, Marlene de Paula; BOTELHO, Maria Izabel Vieira. Os Consórcios públicos como vias de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). **Revista Direito Unisc**, p. 03- 26, 2013.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. Federalismo, competência e inclusão social: Brasil um país inclusivo? **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 22, p. 102- 125, 2017.

TAFFAREL. Claridê Chitolina; GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. **Royalties do pré-sal e consensualismo federativo**. Santo Ângelo: Ilustração, 2025.