

A CRISE NA AUTONOMIA MUNICIPAL EM FACE DO FATO METROPOLITANO: PROBLEMA LEGAL OU POLÍTICO?

Antônio Cecílio Moreira Pires¹

Raisa Reis Leão²

1. INTRODUÇÃO

A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A Constituição Federal vigente, promulgada em 1988, adotou o federalismo como forma de Estado, assim entendido como uma aliança entre os entes federados, baseada em uma Constituição onde “*os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada*”³.

O princípio basilar que norteia a repartição de competências dentro do princípio federativo é o da predominância de interesses, por meio do qual à União caberá àquelas matérias e questões

¹ Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); Chefe do Núcleo Temático de Direito Público e Coordenador Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie; atualmente é Professor de Direito Administrativo da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Professor convidado da Escola Superior de Direito Constitucional - ESDC, da Universidade Federal de Mato Grosso, e do Curso de Pós-Graduação Lato-Sensu do COGEAE da PUC/SP; Integrante do Mackcidade: direito urbanístico e centro ambiental; Advogado e consultor jurídico em São Paulo. E-mail: antoniocecilio.pires@mackenzie.br.

² Mestranda em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Integrante do Mackcidade: direito urbanístico e centro ambiental. Parte do Comitê de Parcerias Público-Privadas da Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo. Advoga em São Paulo na área de infraestrutura, contratos e projetos governamentais. Experiência em licitações, processos administrativos, concessões, improbidade administrativa e lei anticorrupção. E-mail: raisa_reis@hotmail.com.

³ Dallari, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 11 edição. São Paulo: Saraiva. 1985. Pg. 227

de predominância do interesse geral, aos Estados às matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, em razão da expressa disposição do artigo 32, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988, acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais.

Da leitura de nossa Constituição Federal de 1988, mais precisamente dos artigos 21, 22, 23, 24, 25, 29 e 30, verifica-se que, do ponto de vista estrutural, o legislador elegeu uma construção verticalizada, porém não hierarquizada, e fundada na predominância de interesses. E, mais, de modo inédito, elevou o Município a categoria de ente federado atribuindo-lhe um plexo robusto de competências.

A autonomia municipal – recentíssima, portanto, em nosso ordenamento, encontra ainda obstáculos para sua efetivação, seja à luz a competência dos demais entes da Federação, sobretudo dos Estados, bem como da própria limitação orçamentária e técnica que assolam as cidades do país, as quais, em sua maioria são pequenas, não possuindo mais do que 20 mil habitantes.

2. O interesse regional dos Estados *versus* o interesse local dos Municípios à luz do fato metropolitano

As competências de cada uma das unidades federativas no Brasil foram traçadas em razão do primado do interesse, somado ao critério da territorialidade: a União tem interesse geral; os Estados, interesse regional; o Distrito Federal, interesse regional e local; e o Município, interesse local.

A inteligência do art. 30, inciso V, de Constituição Federal sustenta-se no princípio da subsidiariedade, pelo qual todos os serviços dotados de um interesse tipicamente local, e que possam ser prestados de forma adequada pelo Município serão prestados pelo ente federativo em questão.⁴

Entretanto, impende, pois, trazer o conceito de interesse local. Para tanto, e examinando o dispositivo constitucional verifica-se que o legislador constitucional omitiu-se de ofertar qualquer definição daquilo que pode ser entendido como interesse local, dando, assim, uma elasticidade ao aludido comando constitucional.

O interesse local não deve ser visto como algo estático, na medida em que as atividades públicas, genericamente consideradas, são alteradas através do tempo e do espaço, em razão dos mais diversos fatores, tais como as necessidades da sociedade e do desenvolvimento tecnológico.

Disto deflui que o interesse local, intrinsecamente, tem um elemento dinâmico, que o faz ser alterado em lapsos temporais determinados por fatores sociais e tecnológicos.

A despeito do dinamismo do conceito, o fato é que existem serviços que em razão de determinados condicionantes se configuram como de interesse prevalentemente local, a atrair exclusivamente a competência dos Municípios.

⁴ Barroso, Luís Roberto. Saneamento básico competências constitucionais da União, Estados e Municípios, Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico –RDAE, n.11, 2007, p.10

Paralelamente a isso, existem outros diversos serviços que não são de interesse de um único Município, mas de interesse comum de um conjunto de Municípios, atraindo assim atuação do Estado, nos termos do art. 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal.

Alaor Caffé Alves nos ensina que, em verdade, os Estados e Municípios são os titulares do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum, devendo, em conjunto, criar as condições para a organização desses serviços. Vale dizer que o Estado deverá criar mecanismos aptos a permitir efetivamente a participação dos Municípios para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse⁵.

Noutras palavras, o Estado, não poderá, de forma solitária e individual, gerenciar as funções públicas consignadas como de interesse comum. Em última análise, a titularidade e gerenciamento das denominadas funções públicas de interesse comum serão partilhas entre Estado e Municípios⁶.

Trata-se de uma consequência ao fato metropolitano que decorre da aglomeração de áreas urbanas em torno de um município maior, eliminando as áreas rurais e fazendo surgir, entre os municípios, uma área urbana única, que passa a exigir a integração dos serviços municipais.⁷

Por vezes, os Municípios, de forma isolada, não são capazes de prestar os serviços necessários, ensejando, a título de solução mais adequada, a colaboração do Estado, enquanto autoridade regional. Cumpre-nos assinalar que é nesse fato que reside a transição entre o

⁵ Alves, Alaör Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbana e microrregiões novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – Edição Especial em Comemoração aos 10 anos da Constituição Federal Por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado. Setembro 1988, p. 2.

⁶ Esse, aliás, foi o entendimento do STF, ao julgar a ADIN 2.809/RS.

⁷ TEMER Michel. Elementos de direito constitucional. 24ª edição. Malheiros Editores, 2012, p.115.

interesse local do Município para o interesse regional do Estado, em razão do fato metropolitano, que impinge a adoção de uma solução compartilhada entre os integrantes da região metropolitana.

Nessa situação, não se concebe a prestação do serviço de forma egoística e independente pelos Municípios, sobretudo porque, referido serviço – agora de interesse comum, não mais local – poderá impactar os municípios limítrofes e deverão ser prestados de forma conjugada, a assegurar a melhor satisfação das necessidades pessoais.

3. O fato metropolitano e a realidade dos Municípios brasileiros: autonomia jurídica e dependência financeira

Em que pese ser possível reconhecer a necessidade de gestão compartilhada entre Estado e Municípios para execução de determinados serviços públicos, há que se ter claro que o constituinte consagrou o Município com competências robustas, capazes de cuidar e gerir seu território, de modo que não é possível supor o completo esvaziamento da competência municipal apenas em razão da instituição de uma região metropolitana.

Para conseguir efetivamente exercer sua competência, mais do que um dispositivo na Constituição Federal, é preciso que o Município tenha hábeis instrumentos e recursos para consecução de seus interesses.

Nesse ponto, a Constituição Federal parece ter tomado o cuidado de revestir os Municípios brasileiros com autonomia política, administrativa e financeira.

Autonomia política é a capacidade de auto-organização, por meio da elaboração de seu próprio diploma político-jurídico: a denominada Lei Orgânica Municipal, em que são instituídos direitos e deveres e partilhadas competências locais, desde que dentro dos limites estabelecidos pelas constituições Federal e Estadual. Essa autonomia abarca, ainda, a prerrogativa de a população local eleger seus representantes políticos para o Poder Legislativo e Poder Executivo municipais.

Já a Autonomia administrativa é a capacidade de gestão dos negócios locais pelos representantes eleitos pela população local, sem interferências da União ou dos Estados, cabendo unicamente ao próprio município organizar seus serviços públicos e ordenar seu território.

A capacidade de instituir e arrecadar seus tributos e administrar seu orçamento é a denominada autonomia financeira municipal. Essa autonomia é pressuposto básico para o exercício das demais, uma vez que a gestão do município depende da disponibilidade de recursos financeiros.

Segundo a Constituição Federal, os recursos financeiros dos Municípios advêm de arrecadação própria (art. 156), de repasses da União e dos Estados (arts. 153, 158 e 159). Ao prever essas fontes próprias de arrecadação, a Constituição pretendeu assegurar ao Município recursos financeiros necessários para a consecução autônoma de suas competências.

Em linhas gerais, as maiores fontes de arrecadação própria dos Municípios advêm da cobrança do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, o ISS – Imposto sobre Serviços e o ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imobiliários entre pessoas vivas.

Todavia, importa ressaltar que a previsão constitucional da competência para instituir e arrecadar tributos não assegura a plena autonomia financeira. Em 2016, aproximadamente 81,7% das cidades brasileiras não geraram nem 20% de suas receitas, reflexo da crônica dependência das transferências federais e estaduais⁸.

Esses repasses externos acabam por não revelar verdadeiramente o nível de capacidade financeira dos municípios, porque a manutenção de sua estrutura político-administrativa são essencialmente custeadas por outros entes da federação. A ampla insuficiência orçamentária dos municípios brasileiros parece contradizer sua plena autonomia⁹.

Uma das razões para essa dependência externa decorre das próprias características das cidades brasileiras. O Brasil é um país composto predominantemente por Municípios de pequeno porte. Para se ter ainda mais claro, em termos numéricos, segundo informações recentes do IBGE¹⁰ em 2017, o Brasil tinha aproximadamente 207,7 milhões de habitantes vivendo nos 5.570 municípios brasileiros. Dentre a população brasileira, 56,5% vivem em apenas 5,6% dos municípios (310), com mais de 100 mil habitantes; apenas 42 Municípios concentram população superior a 500 mil habitantes e cerca de 68,3% dos Municípios, possuem menos de 20 mil habitantes e abrigam apenas 15,5% da população do país.

Ou seja, a maioria esmagadora das cidades brasileiras são pequenas e apresentam arrecadação ínfima para fazer frente a todas às suas missões, dentre as quais destacamos: gestão dos

⁸ ANDRADE. Mário Cesar da Silva. Dependência financeira dos Municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. Revista Espaço Acadêmico. N. 185. 2016.

⁹ Idem.

¹⁰ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>

resíduos sólidos e recursos hídricos; saneamento básico; transporte coletivo de passageiros; planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, dentre outros.

A dependência financeira dos municípios de pequeno porte representa uma parcela do problema por estes enfrentados, porém, outro fator que deve ser considerado é a falta de estrutura e de capacitação do corpo técnico dos Municípios brasileiros. Muitas vezes os servidores públicos municipais apresentam qualificação baixa, muitos sequer possuem ensino superior.

Apesar da baixa qualificação, a despesa com pagamentos de servidores públicos é o grande responsável pela despesa municipal, porém apenas 83 Municípios geram receitas suficientes para pagar seus funcionários¹¹.

Diante da combinação desses dois fatores: altas despesas e a baixa capacidade de arrecadação por parte do Município, menos de 10% da Receita Líquida dos Municípios foi efetivamente destinada aos investimentos na cidade. Isso significa que os investimentos em educação, saúde e infraestrutura urbana ficaram à margem do orçamento municipal, cada vez mais comprometido com as despesas com funcionalismo público¹².

Conclusão

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 elevou o Município à categoria de ente federado. As competências de cada uma das unidades federativas foram traçadas em razão da

¹¹ FIRJAN. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/destaques/>. Acesso em 13 de jun de 2018.

¹² Idem.

predominância de interesses: a União tem interesse geral; os Estados, interesse regional e o Município, interesse local.

Apesar de a Constituição ter dotado o Município de autonomia política, administrativa e financeira, grande parte dos Municípios, ainda nos dias de hoje, permanecem dependentes de transferências de verba pela União e pelos Estados, porque não consegue arrecadar, por meios próprios, verba suficiente para cobrir suas despesas.

O que se vê, em grande maioria dos casos, são Municípios que apesar de serem legitimados para exercer as competências mais importantes no âmbito de uma cidade, se afastam do seu compromisso, seja por falta de recursos financeiros, seja por falta de inabilidade de seus agentes públicos, por questões técnicas ou questões políticas.

Em razão do fato metropolitano torna-se imperiosa a adoção de uma gestão compartilhada dos serviços de interesse comum entre Estados e Municípios. O desafio atualmente enfrentado é justamente a compatibilização dessa gestão, considerando: de um lado a autonomia municipal consagrada na Constituição Federal e, de outro, a dependência financeira de grande parte dos Municípios brasileiros.

O sucesso da autonomia municipal passa pelo enfrentamento da questão da independência financeira, qualificação de seus funcionários, e principalmente do entendimento da dimensão do interesse público, bem estar da população, transparência nas ações e democracia.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alaör Caffé. **Regiões Metropolitanas, aglomerações urbana e microrregiões novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro.** Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – Edição Especial em Comemoração aos 10 anos da Constituição Federal Por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado. 1988.

ANDRADE. Mário Cesar da Silva. **Dependência financeira dos Municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica.** Revista Espaço Acadêmico. N. 185. 2016

BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico competências constitucionais da União, Estados e Municípios.** Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico–RDAE, n.11, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 11ª edição. São Paulo: Saraiva. 1985.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 24ª edição. Malheiros Editores. 2012.