



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



LAFAELE NATANY OLIVEIRA SILVA E SILVA

**AUTONOMIA MUNICIPAL: FERRAMENTA DO FEDERALISMO OU DIREITO  
FUNDAMENTAL?**

Recife  
2025

LAFANELLE NATANY OLIVEIRA SILVA E SILVA

**AUTONOMIA MUNICIPAL: FERRAMENTA DO FEDERALISMO OU DIREITO  
FUNDAMENTAL?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Transformações do Direito Público

Linha de pesquisa: 1.1 – Jurisdição e processos constitucionais

Orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Gina Gouveia Pires de Castro

Recife

2025

Catálogo de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Silva, Lafaelle Natany Oliveira Silva e.

Autonomia municipal: ferramenta do federalismo ou direito fundamental? / Lafaelle Natany Oliveira Silva e Silva. - Recife, 2025.

125f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2025.

Orientação: Gina Gouveia Pires de Castro.

Inclui referências.

1. Federalismo; 2. Município; 3. Autonomia municipal; 4. Direitos fundamentais. I. Castro, Gina Gouveia Pires de. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

LAFANELLE NATANY OLIVEIRA SILVA E SILVA

**AUTONOMIA MUNICIPAL: FERRAMENTA DO FEDERALISMO OU DIREITO  
FUNDAMENTAL?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Transformações do Direito Público

Linha de pesquisa: 1.1 – Jurisdição e processos constitucionais

**BANCA EXAMINADORA**

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Gina Gouveia Pires de Castro (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr. Sérgio Torres Teixeira (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr. Luiz Henrique Diniz Araújo (Examinador Externo)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Anna Priscylla Lima Prado (Examinadora Externa)

À minha mãe Anacleide, ao meu pai Laelson e à minha irmã Layane, que sempre me deram e continuam me dando todo o suporte necessário para que eu possa ir cada vez mais longe.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por ter me abençoado com a oportunidade de entrar no PPGD-UFPE e me disponibilizar tudo o que era preciso para que pudesse chegar até aqui.

Aos meus pais, Laelson e Anacleide, e à minha irmã, Layane, que sempre me proporcionaram todo o suporte necessário para que eu pudesse realizar meus sonhos, muitas vezes abdicando de causas próprias para que eu chegasse mais longe.

Agradeço à minha admirável orientadora, professora Gina Gouveia, por toda a paciência, atenção e dedicação dispensados a mim e ao meu trabalho, intervindo exatamente onde e quando era preciso, como um verdadeiro instrumento de Deus.

Agradeço à brilhante amiga Mirella Coimbra por ter acreditado em mim e no meu projeto, não medindo esforços para me ajudar e aconselhar nessa caminhada.

Agradeço ao meu querido amigo Paulo Juarez, por toda a imensa compreensão, por todo o carinho dispensado a mim e pelo constante incentivo ao meu desenvolvimento pessoal e à elaboração deste trabalho.

Agradeço à Maria Aline, minha grande amiga e conselheira, que sempre me acolhe, ouve e me trata com palavras de cuidado e carinho que me levam adiante.

A todos aqueles que vieram antes de mim, cujos passos abriram caminhos que eu só pude percorrer porque foram trilhados com dedicação, fé e esperança.

A cada pessoa que acreditou em mim, que me deu uma palavra de incentivo quando o caminho parecia árduo, que celebrou comigo cada pequena vitória e a todos que compreenderam os ‘sumiços’ para me dedicar a este trabalho.

“É justo que muito custe o que muito vale”.

(Santa Teresa D’Ávila)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar se a autonomia municipal pode ser considerada um direito fundamental e, em caso positivo, se a titularidade deste direito poderia ser estendida ao próprio Município, pessoa jurídica de direito público interno. O trabalho justifica-se por sua relevância social, tendo em vista que a expansão da titularidade de direitos fundamentais por pessoa coletiva de direito público revela novas perspectivas de atuação do ente municipal. Com essa acepção, situações que muitas vezes são impostas aos municípios podem ser revistas e tratadas, caso a caso, dentro de suas particularidades, sob a ótica dos direitos fundamentais. Em outras palavras, este trabalho fomenta uma compreensão holística sobre a autonomia municipal no nosso sistema jurídico, esmiuçando os detalhes deste instituto. Como metodologia, a pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, ao analisar, além das bases teóricas, a possibilidade de classificação da autonomia municipal como um direito fundamental. Utilizando-se do método hipotético-dedutivo, o trabalho foi dividido em três capítulos, fundamentais para a discussão das hipóteses levantadas e suas confirmações ou refutações. O primeiro capítulo traz uma abordagem sobre a origem histórica e o desenvolvimento do federalismo no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, após a compreensão do federalismo brasileiro, o segundo capítulo busca compreender o papel do Município no federalismo pátrio, além de analisar os seus atributos, precipuamente no que se refere à autonomia municipal, e como ela se relaciona com o interesse local e o desenvolvimento local. Por fim, o terceiro capítulo apresenta noções gerais sobre os direitos fundamentais e como a autonomia municipal se encaixa nos requisitos de fundamentalidade à luz do ordenamento jurídico brasileiro. Para a elaboração do trabalho, foi realizado amplo levantamento bibliográfico e documental, necessários à construção de discussões sobre a problemática e as hipóteses levantadas. Por fim, verificou-se a plena possibilidade de titularidade de direitos fundamentais, especificamente no que se refere à autonomia municipal, por parte do Município, e as consequências dessa definição. Nota-se que não há óbice a esta possibilidade, mas que as discussões paralelas a ela carecem de aprofundamento específico e especial cuidado a fim de não banalizar a fundamentalidade dos direitos tampouco os instrumentos excepcionais à proteção do pacto federativo, a exemplo do cabimento de intervenção em Municípios.

**Palavras-chave:** federalismo; município; autonomia municipal; direitos fundamentais.



## ABSTRACT

This study aims to analyze whether municipal autonomy can be considered a fundamental right and, if so, whether the holder of this right could be extended to the Municipality itself, a legal entity under domestic public law. The relevance of this research lies in its social significance, considering that the expansion of the entitlement to fundamental rights by collective public law entities unveils new perspectives on municipal governance. Within this framework, situations often imposed on municipalities can be reconsidered and addressed on a case-by-case basis, considering their particularities through the lens of fundamental rights. In other words, this study fosters a holistic understanding of municipal autonomy within the Brazilian legal system, delving into the intricacies of this institution. Methodologically, the research adopts a qualitative approach, analyzing, beyond theoretical foundations, the possibility of classifying municipal autonomy as a fundamental right. Using the hypothetical-deductive method, the study is structured into three key chapters that support the discussion of the proposed hypotheses and their confirmation or refutation. The first chapter provides an overview of the historical origins and evolution of federalism within the Brazilian legal framework. Following this, after establishing an understanding of Brazilian federalism, the second chapter examines the role of municipalities within the national federation, focusing on their attributes—particularly municipal autonomy—and its relationship with local interests and development. Finally, the third chapter presents general notions of fundamental rights and assesses how municipal autonomy aligns with the criteria of fundamentality within the Brazilian legal system. For this research, an extensive bibliographic and documentary review was conducted, essential for constructing discussions on the core problem and the proposed hypotheses. Ultimately, the study confirms the full possibility of municipalities holding fundamental rights, specifically regarding municipal autonomy, as well as the implications of this recognition. It is noted that no legal impediment prevents this possibility; however, the parallel debates on this issue require further in-depth analysis and special caution to prevent the trivialization of fundamental rights or the exceptional mechanisms for safeguarding the federal pact, such as the possibility of municipal intervention.

**Keywords:** federalism; municipality; municipal autonomy; fundamental rights.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

DASP – Departamento de Administração do Setor Público

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IE – Imposto de Exportação

II – Imposto de Importação

IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores

IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD – Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

SMR – Subcomissão dos Municípios e Regiões

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>11</b>  |
| <b>1 O FEDERALISMO BRASILEIRO.....</b>   | <b>14</b>  |
| 1.1 Origem e história do Federalismo brasileiro.....   | 14         |
| 1.2 Conceito, características e tipos de federalismo.....  | 16         |
| 1.3 O Federalismo e o Constitucionalismo.....  | 21         |
| 1.4 Federalismo no Brasil – Contextualização do cenário de 1988.....                             | 23         |
| <b>2 O MUNICÍPIO BRASILEIRO.....</b>   | <b>39</b>  |
| 2.1 Origem, história e conceito de Município.....  | 39         |
| 2.2 O Município na Constituição Federal de 1988: Ente Federado Autônomo.....                     | 46         |
| 2.3 O peculiar interesse e o interesse local dos Municípios brasileiros.....                     | 54         |
| 2.4 O federalismo fiscal e o Município.....  | 57         |
| 2.5 A participação do Município no desenvolvimento local.....                                    | 62         |
| <b>3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUA RELAÇÃO COM A AUTONOMIA MUNICIPAL.....</b>                   | <b>66</b>  |
| 3.1 Os Direitos Fundamentais: noções.....  | 66         |
| 3.1.1 A fundamentalidade dos direitos.....   | 70         |
| 3.1.2 Direitos fundamentais: acepção objetiva e acepção subjetiva.....                           | 76         |
| 3.2 O Município como titular de direitos fundamentais.....                                       | 79         |
| 3.3 A autonomia municipal como um Direito Fundamental.....                                       | 93         |
| 3.4 As consequências do Município como titular do direito fundamental à autonomia municipal..... | 100        |
| <b>CONCLUSÕES.....</b>   | <b>105</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>116</b> |

## INTRODUÇÃO

Nos anos que seguites à promulgação da Constituição Federal de 1988, o movimento municipalista emanado da constituinte deixou reflexos que ainda hoje influenciam mudanças de posicionamento sobre diversas matérias, sobretudo no que se refere ao leque de atribuições do Município e como estas atribuições influenciam o desenvolvimento e a implantação de políticas públicas. Assim, neste estudo, buscamos lançar um novo olhar sobre o Município brasileiro, apontando suas características únicas, suas atribuições e a incumbência de garantir o bem-estar dos munícipes. Alvo de muitas críticas por eminentes doutrinadores brasileiros, como José Afonso da Silva e Raul Machado Horta, que discordam veementemente do *status* de ente federado, o Município brasileiro, em nosso país, assume contornos particulares que o tornam objeto de análise diferenciada.

É nos municípios onde acontecem todas as atividades que são inerentes à vida em sociedade, desde as conexões particulares, como contratos de compra e venda e relações trabalhistas, até as demandas que necessitam de atuação direta do setor público, como o desenvolvimento de políticas públicas e a manutenção de serviços públicos. Sobretudo após 1988, várias atribuições foram delegadas às municipalidades, dotando-as de um certo protagonismo no federalismo brasileiro, razão pela qual não é absurda a hipótese de que a autonomia municipal, um antigo e peculiar ponto sempre trazido nas Constituições brasileiras – sendo letra morta ou não – possa ser tratada como um verdadeiro direito fundamental.

Este questionamento parte da premissa de que a autonomia municipal é tão importante que se torna fundamental ao Município, caracterizando-a como um direito fundamental da própria municipalidade. A saber, o rol de direitos fundamentais presente no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 é extenso, dinâmico e exemplificativo. Embora sujeito a ampliação, jamais pode ser reduzido. Diante disso, surgem as questões: a autonomia municipal pode ser considerada um direito fundamental? Em caso positivo, quem seria o seu titular? Para responder a essas e outras indagações, este estudo foi estruturado em três capítulos.

Tomando a explicação inicial, o presente trabalho tem como objetivo analisar se a autonomia municipal pode ser considerada um direito fundamental e, em caso positivo, se a titularidade deste direito poderia ser estendida ao próprio Município, pessoa jurídica de direito público interno. Como metodologia, a pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, ao analisar, além das bases teóricas, a possibilidade de classificação da autonomia municipal como um direito fundamental. Utilizando-se do método hipotético-dedutivo, o trabalho foi dividido em três capítulos, fundamentais para a discussão das hipóteses levantadas e suas confirmações ou refutações.

O Capítulo 1, ‘O Federalismo Brasileiro’, buscou traçar a origem histórica e o desenvolvimento do federalismo no ordenamento jurídico brasileiro. Para isso, o capítulo foi subdividido em quatro pontos. O primeiro ponto debateu sobre a origem do federalismo no mundo, partindo de modelos que podemos chamar de embrionários até a implantação do federalismo em estados federais contemporâneos. No segundo ponto, foi realizado levantamento bibliográfico a fim de traçar conceitos sobre o federalismo e determinar características clássicas do modelo, além de frisar a dinamicidade do instituto, que sofre adaptações ao Estado, à época e às condições socioeconômicas de onde se encontra inserido. Ficou a cargo do terceiro ponto do capítulo tratar da relação entre o Federalismo e a Constituição. Percebe-se que o Federalismo e o Constitucionalismo são indissociáveis, posto que aquele necessita de uma ordem constitucional que o albergue. Em paralelo, percebe-se que o Federalismo e o Estado Democrático de Direito também caminham juntos. Sem esse arcabouço, seria impossível falar em descentralização de poder, cooperação entre entes federados e autonomia municipal. Já o quarto ponto do capítulo versa sobre a evolução do federalismo brasileiro desde o período imperial até a promulgação da Constituição Federal de 1988, perpassando pelos dias atuais e evidenciando as tendências e desafios do federalismo brasileiro.

Após compreender o que é o federalismo, quais as suas características e como ele se relaciona diretamente com o Estado Democrático de Direito brasileiro, o Capítulo 2, ‘O Município Brasileiro’, busca explicar como o Município é inserido no contexto do federalismo brasileiro, e, para tal, foi elaborado em cinco pontos que detalham qual a origem e o conceito de Município, o posicionamento do Município após a Constituição Federal de 1988, o interesse local, a relação entre o federalismo fiscal e o Município e a participação do Município no desenvolvimento local. Neste capítulo, é possível compreender de maneira sistemática como surgiram as primeiras cidades e como elas influenciaram na realidade brasileira atual. Nota-se que os altos e baixos dos Municípios brasileiros acompanharam também os altos e baixos da democracia. Isto porque onde não há democracia não há liberdade, tampouco autonomia municipal – ou autonomia de qualquer ente, principalmente quando mais distanciados do governo central (União). Assim, percebe-se que o melhor momento para os Municípios surgiu a partir da redemocratização iniciada na década de 1980, após um período longo de intensa e violenta repressão militar. A autonomia municipal é, portanto, uma das tantas expressões de liberdade estampadas em nossa Constituição Federal de 1988, de forma tal que limitá-la é limitar o ideal do próprio Constituinte, é afanar a nossa ideologia constitucional.

Ainda assim, o capítulo tece críticas às tentativas que ao longo dos anos foram

orquestradas no sentido de manter o Município brasileiro como um ente subalterno, sem autonomia de fato. Neste sentido, frisa-se a manobra interpretativa entre o termo “peculiar interesse” e “interesse local”, largamente utilizada por governos centralizadores como forma de justificar avocação ou delegação de poderes-deveres dos Municípios. Além disso, em que pese o inegável avanço trazido pela promulgação da Constituição Federal de 1988, é importante observar o latente desequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro, onde o aporte de recursos não foi capaz de acompanhar a gama de atribuições delegada aos Municípios. Esse é um ponto crucial para a compreensão das funções do Município, responsável pela promoção do desenvolvimento local.

Por fim, após toda a contextualização necessária, o estudo contou com o Capítulo 3, ‘A Autonomia Municipal e os Direitos Fundamentais’, que foi dividido em quatro pontos, responsáveis por trazer o desfecho do estudo executado. O primeiro ponto trouxe as noções gerais a respeito dos direitos fundamentais, tecendo suas características e a sua fundamentalidade à luz do ordenamento jurídico brasileiro. Já no segundo ponto foi possível traçar uma análise a respeito da titularidade dos direitos fundamentais por parte do Município, que é uma pessoa jurídica de direito público interno. Com base nisso, o terceiro ponto do capítulo confrontou os requisitos de fundamentalidade a fim de observar o preenchimento de requisitos por parte da autonomia municipal. Por fim, o capítulo elencou as consequências do Município como titular do direito fundamental à autonomia municipal, assim considerando, além de apontar questionamentos que merecem exaurimento em estudos posteriores, a fim de aprimorar o funcionamento do Município brasileiro e do Estado Democrático de Direito como um todo.

# 1 O FEDERALISMO BRASILEIRO

## 1.1 Origem e história do Federalismo brasileiro

O federalismo é um princípio amplamente vivido pelo cidadão no dia a dia, mas sua explicação teórica é complexa e desafiadora. O presente trabalho versa sobre assuntos que são inerentes ao federalismo, razão pela qual se faz imprescindível compreendermos como ele surgiu, quais são os seus conceitos e características e como ele chegou e se desenvolveu no Brasil.

O objetivo deste capítulo é, em verdade, analisar o federalismo brasileiro e como podemos compreendê-lo no contexto pátrio atual. Seria insuficiente, no entanto, não iniciar o estudo traçando um histórico sobre o federalismo até a sua consagração na Constituição Federal de 1988. Esse panorama histórico permitirá uma análise mais aprofundada das transformações do federalismo brasileiro após 1988, bem como do papel desempenhado pelo Município nesse novo cenário.

O debate sobre a origem do federalismo está longe de ser unânime entre os estudiosos. Para muitos autores, o federalismo teria surgido incontestavelmente com a experiência norte-americana<sup>1</sup>, quando da Convenção da Filadélfia, e seria exagero considerar as formas de organização política anteriores à federação norte-americana como modelos federativos<sup>2</sup>. O principal argumento para este posicionamento parte do pressuposto de que as organizações anteriores à compactuada pelos Estados Unidos da América em 1787 não tinham o objetivo de manutenção da união. Tratavam-se, na maioria dos casos, de alianças temporárias, sem uma Constituição comum que garantisse sua continuidade.

Ainda que esse posicionamento seja válido, limitar a origem do federalismo ao ano de 1787 nos parece insuficiente. Embora haja consenso de que os Estados Unidos, em 1787, tenham sido o primeiro Estado Moderno a se organizar federativamente, é essencial considerar os movimentos históricos anteriores que culminaram nesse modelo. Não se pode desconsiderar organizações como a Confederação das Tribos de Israel, datada do século XIII a.C.<sup>3</sup>, por

<sup>1</sup> Neste sentido, SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: introdução**. Del Rey, 2004, p. 294.

<sup>2</sup> Dalmo de Abreu Dallari tece duras críticas ao apontamento de organizações pré 1787 consideradas como federalistas. Para o autor “As federações que alguns autores pretendem ver na Antiguidade, na Idade Média ou nos primeiros séculos da Era Moderna foram apenas alianças temporárias, com objetivos limitados, não chegando à submissão total e permanente dos aliados a uma Constituição comum, sob um governo composto por todos e com autoridade plena, máxima e irrecusável sobre todos.” DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 7.

<sup>3</sup> Nas palavras do autor “A primeira formação federativa se deu com as antigas tribos israelitas, nos primórdios do século XIII antes de Cristo. Visavam, pois, à manutenção do povo judaico, através da constituição de suas tribos em uma única instituição política”. ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 218-219.

exemplo.

De igual modo, condicionar o federalismo à sua perenidade, como sugere Dallari, nos parece uma visão limitada. Isto porque apesar de se apresentar como um modelo que, por suas características – como veremos mais adiante –, acaba por fortalecer os Estados que dele se valem e levar à sua extensa duração, não se pode olvidar que os modelos políticos e sociais não são estáticos. Eles evoluem continuamente e podem, eventualmente, sofrer rupturas. Lembrando que o Estado nem sempre existiu e possivelmente nem sempre existirá, também não se pode considerar que o Federalismo, do mesmo modo, existirá para sempre. Inegável, no entanto, que o modelo federalista foi o que mais se adequou aos anseios das sociedades ao redor do globo e, sem romantizações, é o que oferece as melhores alternativas à organização estatal, ainda que presentes lacunas e defeitos.

Pois bem, seguindo o mote federalista, as Tribos de Israel surgiram com a intenção de união e fortalecimento de seus componentes. Portanto, tendo em vista as suas próprias particularidades e a época de seu surgimento, não vemos razão para desconsiderá-las como um modelo primitivo do que hoje considera-se o federalismo. As Tribos de Israel sobreviveram por longos séculos até seu total declínio. Posteriormente, entre os séculos II e III a.C., as cidades-estados gregas começaram a estruturar-se em ‘ligas confederativas’ ou simplesmente ‘confederações’. Para Corralo<sup>4</sup> (2022, p.104), as confederações gregas eram dotadas de importantes características do federalismo, como a resistência à integração total das cidades-estados – o que, segundo ele, preservou a autonomia de cada uma –, a lei da participação nas decisões da Confederação – e a existência de objetivos em comum.

Ao longo dos anos e séculos, muitos povos se organizaram sob formas precursoras do federalismo, até que no ano de 1776, quando da Independência dos Estados Unidos, as chamadas Treze Colônias começaram a passar por crises institucionais. Deu-se que, naquela ocasião, os Estados organizaram-se em uma espécie de modelo confederativo, que se mostrou incapaz de resolver os problemas de cada um deles. Os problemas davam-se, precipuamente, em decorrência das próprias características do modelo confederativo. Ocorre que, na confederação, os estados confederados não são apenas autônomos, são verdadeiros estados soberanos, ligados entre si por um simples tratado e, dotados de direito de secessão. Por esta razão, as discordâncias entre os Estados federados – e soberanos – foram acirrando os ânimos e criando rachaduras no modelo, que, àquela altura, já não cumpria o seu objetivo de fortalecimento. Por outro lado, se compreendia que o modelo unitário também não seria capaz

---

<sup>4</sup> CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2022.



de resolver os conflitos internos, pois havia necessidade de divisão de poderes entre os estados. Foi nesse cenário que o federalismo foi sendo moldado, como uma alternativa intermediária entre o estado unitário e a confederação.

Assim, em maio de 1787, notando que não havia como ultrapassar as colisões de pensamento existentes entre os Estados Americanos, quase todos eles se reuniram na Convenção da Filadélfia, com a finalidade de elaborar uma Constituição em comum, que servisse a todos. O que hoje conhecemos como federalismo surge exatamente neste momento, pois foi a Constituição norte-americana de 1787 que estruturou a organização dos Estados Unidos, estabelecendo competências entre os entes federados, que se submeteram, todos, a ela.

Dito isto, é preciso esclarecer que o conceito de Federalismo, assim como tantos outros conceitos, não pode se limitar a apenas um modelo, pois cada Estado apresenta suas particularidades e anseios, moldando o federalismo às suas próprias necessidades. É por esta razão, veremos adiante, que conceituar o federalismo é uma tarefa tão difícil.

## 1.2 Conceito, características e tipos de federalismo

O marco histórico da formalização de um estado moderno federativamente organizado vem com o advento da Constituição Norte-Americana de 1787, que unificou as treze colônias americanas em um único Estado, submetidos a uma só Constituição. A partir disso, é preciso traçar o que seria considerado federalismo e quais as suas características. Ora, sem definir as características inerentes ao federalismo, é impossível identificar os modelos federativos estabelecidos em diferentes Estados.

Desde 1787, o federalismo vem sendo implantado em diversos países<sup>5</sup>, mas é preciso considerar que cada um apresenta uma própria realidade, história e cultura, aspectos que levam à sua adaptação. Isto é, há características federalistas que se apresentam em Estados específicos, dadas as suas particularidades, mas é possível observar objetivos e características que são comuns a todos os modelos.

Dentre todas as características do federalismo ao longo do tempo e em todos os Estados onde ele é aplicado, observa-se que o principal sustentáculo do modelo federal é a descentralização de poder. Em paralelo, o que dá firmeza ao exercício dessa descentralização

---

<sup>5</sup> Como exemplos de estados federais, podemos citar a Alemanha, a Suíça, a Argentina e o Brasil. Há de se observar, no entanto, situações em que o ente federado se insurge contra o pacto federativo e exercendo o direito à secessão, deixa de compor a federação à qual pertencia, tornando-se um estado soberano, como ocorreu com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e com a República Socialista Federativa da Iugoslávia. Vide SENISE, Irineia Maria Braz Pereira. **Formação de Estados federados**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros. 2011. Quantidade total de páginas. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2011. Acesso em 10 mar. 2024.

de poder é a autonomia dos entes federados. Nesse viés, Castro<sup>6</sup> (2016, p. 33) afirma que a descentralização e a autonomia são, pois, duas características imprescindíveis ao federalismo:

[...] para uma maior clareza das necessidades e das funções desta forma de governo, conforme ensina Michel Temer, para quem a descentralização seria a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, que passariam agora a fazer parte de um novo centro.

[...]

Já no tocante à autonomia, tem-se que a mesma representa a revelação de capacidade para expedir as normas que cuidam de organizar, preencher e desenvolver o ordenamento jurídico dos entes públicos. Ela permite que os entes federados conservem sua independência, efetuando a gestão de seus negócios sem interferências externas.

É preciso, portanto, observar ambos os critérios. Através do movimento de descentralização, o poder, que antes encontrava-se unificado em um núcleo do Estado, passa a ser partilhado entre núcleos regionais de poder. Embora hoje a descentralização pareça uma escolha lógica e natural, a centralização predominou por muito tempo, já que os detentores do poder acreditavam que delegar competências significava enfraquecer o Estado central.

A verdade é totalmente oposta. A partir do momento em que o governo central delega atribuições e competências a governos locais (estados-membros, municípios etc.), a ele submetidos por consagração de uma Constituição, a gestão estatal como um todo é otimizada, sendo possível aproximar a população do Poder Público, principalmente em países de dimensões continentais como o Brasil e os Estados Unidos, com uma população culturalmente e economicamente diversa, com necessidades completamente distintas. É função dos governos locais filtrar essas necessidades e direcionar as medidas de resolução de problemas.

As funções dos governos locais, contudo, precisam ser asseguradas por ferramentas que garantam o exercício de suas atribuições constitucionalmente elencadas, impedindo que o governo central possa interferir negativamente em suas ações, isto é, ao mesmo tempo em que é necessário coibir abusos do governo central, é preciso limitar a atuação dos entes federados para que suas medidas não extrapolem as determinações constitucionais.

As competências constitucionalmente estabelecidas aos entes federados são, portanto, um poder-dever. O poder-dever de executar as atribuições constitucionalmente expressas e, ao mesmo tempo, o poder-dever de desenvolver políticas públicas específicas, escolher seus próprios representantes e gerenciar os seus próprios recursos, em decisões que busquem resolver os problemas de cada localidade. O espaço de ‘liberdade’ em que o ente federado pode tomar as suas próprias decisões constitui justamente o segundo critério do federalismo elencado

---

<sup>6</sup> CASTRO, Gina Gouveia Pires de. **Controle de Constitucionalidade de lei & ato normativo municipal: uma análise sobre seu funcionamento na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2016.

por Castro, a autonomia.

Estes dois aspectos, descentralização e autonomia, exercem uma função importantíssima na prevalência da paz e harmonia estatal, já que é através deles que se alcança – ou nos aproximamos de alcançar – uma espécie de equilíbrio entre os interesses da maior parte da população e os interesses de grupos minoritários. São, portanto, instrumentos de proteção às diversidades dos povos. Para Zimmermann<sup>7</sup> (199, p. 41), são acomodações “muito pouco convenientes aos governos autoritários, porém altamente significativas ao desenvolvimento da sociedade livre”.

É por esse aspecto que o federalismo guarda íntima relação com a democracia, pois é a partir dela que a sociedade, formada por diferentes grupos – étnicos, raciais etc. – tem autonomia e interesses próprios a serem manifestados, em decisões que são tomadas de acordo com a vontade da maioria. Ocorre que, sabendo que existem grupos minoritários, os mecanismos federalistas protegem os interesses destes grupos, impedindo que haja submissão da minoria à maioria. Assim, no federalismo, o Estado se fortalece e todas os grupos são protegidos de maneira una, resguardando a diversidade do povo.

Tomando por base as características trazidas até então, é possível delinear conceitos sobre o que seria o federalismo, em sua essência. Do ponto de vista puramente etimológico, a palavra federalismo decorre do latim *foedus*, que significa contrato. Para Rocha<sup>8</sup> (2011, p. 325), em sua dimensão histórica, o termo federalismo diz respeito a contratos estabelecidos por unidades políticas para diversos fins.

Esta observação é significativa, pois em que pese a semelhança etimológica, as supostas relações entre o federalismo e o feudalismo, a nosso ver, devem ser rechaçadas. O federalismo trata de descentralização do ponto de vista público, onde não há hierarquia entre os entes federados, dotados de autonomia. O feudalismo, por sua vez, refere-se a um modelo privado e essencialmente hierárquico, que vai totalmente de encontro às características federalistas<sup>9</sup>.

Independente do modelo de organização que determinada sociedade utiliza, problemas

<sup>7</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

<sup>8</sup> ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, set. 2011.

<sup>9</sup> “*Feudalism is often seen as a manifestation of certain federal principles because of its emphasis on essentially immutable contractual relationships permanently linking the contracting parties while guaranteeing their rights. But the hierarchical and essentially private character of those relationships coupled with the lack of practical mechanisms to maintain the terms of the contract drastically limited any association between feudalism and federalism*”. Observação feita por ELAZAR, Daniel J. Exploring federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987, p. 123.

sempre hão de existir. Se, por um lado, um Estado pequeno<sup>10</sup> tem uma baixa força diante de ataques externos, por outro lado, um grande Estado pode sofrer com ataques proeminentemente internos<sup>11</sup>. Considerando esse aspecto, o modelo de Estado Federal é, sem dúvidas, um mecanismo inteligentíssimo de segurança, onde os componentes autônomos, concordam em se submeter a uma única Constituição soberana em prol do fortalecimento de uma mesma nação, com poder descentralizado.

Na busca por um conceito de federalismo, ainda em 1984, Steward<sup>12</sup> (*apud* Wright, 1997, p. 103) realizou um minucioso estudo e elencou, à época, 497 (quatrocentos e noventa e sete) representações do que seria o federalismo. Nosso trabalho, no entanto, não pretende esmiuçar os vários conceitos de federalismo que possam existir, e sim, trazer à luz um conceito que seja satisfatório para nos levar à compreensão do Município enquanto ente federado.

Outras vezes, ainda buscando conceituar o federalismo, alguns autores tendem a fazê-lo diferenciando-o do estado unitário e da confederação. Esta definição segue uma certa lógica, mas não nos parece satisfatória, pois a Federação (ou Estado Federal) é considerada a expressão do Federalismo, isto é, são conceitos interligados, mas que não se confundem entre si. Se estamos diante de um Estado onde há apenas um governo central, estamos diante de um Estado Unitário, a exemplo da Bolívia e da Nicarágua<sup>13</sup>. Se, por outro lado, estamos diante de um Estado onde há um governo central e governos regionais autônomos, estamos diante de um Estado Federal, isto é, de uma Federação.

De maneira geral, é possível afirmar que o federalismo é uma forma de organização estatal, constitucionalmente estabelecida, onde há divisão de competências e atribuições entre o governo central (União) e os governos regionais<sup>14</sup>, que se unem em uma única nação soberana,

<sup>10</sup> Traçando um paralelo sobre o tamanho dos Estados, Moreira *et. al.* (2022) realizou estudo empírico a respeito do tamanho ótimo dos Municípios brasileiros, considerando indicadores como despesas municipais e o Produto Interno Bruto (PIB) de dados de 4.835 municípios brasileiros com população inferior a 50.000 habitantes. Entendemos que há muitas outras variáveis a serem levadas em consideração para um estudo desta magnitude, e que é uma tarefa muito difícil cravar valores que identifiquem números de tamanho ‘ótimo’ de Municípios em um país tão vasto quanto o Brasil, inclusive do ponto de vista geográfico. No entanto, trazemos esta indicação de leitura com o objetivo de expandir a visão sobre o federalismo brasileiro. Vide MOREIRA, Tito Belchior Silva; KILSON, Anna Rita Scott; SOUZA, Celso Vila Nova de. Uma avaliação empírica do tamanho ótimo dos municípios. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 1-26, jan. 2022.

<sup>11</sup> Neste mesmo sentido, se põe o pensamento de Montesquieu, ao afirmar que “Se uma república for pequena, ela será destruída por uma força estrangeira; se for grande, será destruída por um vício interior”. (MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das leis**. Espírito. Martins Fontes. São Paulo, 2000, p. 141)

<sup>12</sup> WRIGHT, Deil. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. Ciudad de México - México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

<sup>13</sup> Em ARRETICHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, v. 28, n. 74, p. e003, 2020, a autora tece críticas aos modelos de federação, especificando características de estados unitários localizados na América Central e na América do Sul.

<sup>14</sup> Neste mesmo sentido, COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, jan. 2008, p. 942.

estabelecendo a descentralização de poder e a autonomia dos entes federados<sup>15</sup>, como ferramentas de limitação à atuação do Estado. De maneira sucinta e inquestionável, em *O Espírito das Leis*, Montesquieu<sup>16</sup> (2000, p. 141) definiu a forma federativa de Estado como uma “sociedade de sociedades”, definição que sintetiza a união de diferentes povos, organizados em esferas governamentais distintas e autônomas, que garantam aos anuentes do pacto federativo a possibilidade de expressar suas vontades.

De forma mais didática, é possível dividir o federalismo em diferentes tipos que nos ajudam a compreender seu real sentido. Estas concepções foram levantadas por Zimmermann (1999, p. 53-69), que classifica o federalismo como a) por agregação ou por desagregação; b) dual ou cooperativo; e c) simétrico ou assimétrico. Complementando o pensamento de Zimmermann, falaremos também sobre a classificação de federalismo centrípeto e federalismo centrífugo, termos cunhados por Rammê<sup>17</sup>.

Por federalismo por agregação entende-se a formação do Estado Federal que se dá pela união de Estados independentes, até então soberanos, que se unem em uma mesma nação. Já o federalismo por desagregação consiste na divisão de um estado unitário em estados-membros, descentralizando o poder e dotando-os de autonomia. Os Estados Unidos são um clássico exemplo de federalismo por agregação, onde estados independentes se uniram em uma confederação e, posteriormente, em um Estado Federal. Por outro lado, temos o Brasil, que era um estado unitário e foi dividido em províncias – e posteriormente, em estados – como um bom exemplo de federalismo por desagregação.

O federalismo dual, também conhecido como federalismo competitivo, dá-se por uma rígida divisão de poder e autonomia entre o governo central e o governo regional, em disposição horizontal, isto é, em duas esferas que, a grosso modo, desempenham os mesmos papéis, como se fosse uma extensão da centralização. Este modelo não tem tanta força, tendo em vista que, com o passar do tempo, viu-se que a descentralização era uma característica fundamental à consecução do bem-estar social, um dos pilares do próprio federalismo. Assim, o modelo de federalismo dual foi dando espaço ao federalismo cooperativo, onde há divisão de poder de maneira vertical, e as atribuições são distribuídas de maneira mais voltada ao papel de cada esfera (federal, estadual e municipal), buscando que, ao fim, todos sejam capazes de atingir os

---

<sup>15</sup> Tradicionalmente, as federações se organizam em um governo central (União) e governos regionais (no Brasil, estados-membros; no Canadá, províncias; na Suíça, cantões, dentre outros), mas o Município como ente federado é uma inovação do federalismo brasileiro, conforme veremos no tópico 1.4.

<sup>16</sup> MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das leis**. Espírito. Martins Fontes. São Paulo, 2000.

<sup>17</sup> RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 4, set./dez. 2015, p. 2307.

mesmos objetivos, esculpidos na Constituição Federal.

No federalismo simétrico, a Constituição Federal delega, em mesmo grau, poderes, deveres e atribuições aos entes federados. Ele existe e funciona quando há simetria socioeconômica e cultural entre diferentes regiões de um Estado, como é o caso dos Estados Unidos. Já no federalismo assimétrico, há graus de poder, diferentes encargos e atribuições a cada ente, o que não impede a criação de competências comuns e concorrentes, como é o caso brasileiro.

Na nossa visão, o federalismo simétrico tende a gerar conflitos entre os entes federados, que passam a competir entre si, tendo em vista que não há diferenças claras entre o papel de cada um. Por outro lado, o federalismo assimétrico parece ser mais adequado para estabelecer metas específicas para entes federados que obviamente possuem abrangências e necessidades distintas, principalmente em países com dimensões continentais, a exemplo do Brasil, que apresenta grande diversidade cultural e socioeconômica, e requer que medidas diferentes sejam tomadas para locais diferentes. Não há de se falar em modelo perfeito, e é possível, da mesma forma, tecer críticas ao federalismo simétrico, pois um desequilíbrio de poderes, gera, em verdade, centralização de poder no governo central. Se bem equilibrada, no entanto, a assimetria é capaz de proporcionar estabilidade ao pacto federativo.

Por fim, temos as definições de federalismo centrípeto e federalismo centrífugo. Na física, entende-se que a força centrípeta é aquela que se inicia da periferia em direção ao centro, enquanto a força centrífuga desloca a força do centro para a periferia. Neste mesmo sentido, o federalismo centrípeto é assim considerado quando há tendência de centralização, isto é, quando o governo central avoca para si maior controle político-administrativo da Federação em detrimento das forças exercidas pelos entes subnacionais. Por sua vez, o federalismo centrífugo é aquele em que o poder do governo central é espalhado aos entes subnacionais, isto é, há descentralização de poder.

### **1.3 O Federalismo e o Constitucionalismo**

Em consonância com o exemplo norte-americano, é plausível afirmar que o Estado Federal surge a partir do momento em que unidades soberanas decidem se unir (federalismo por agregação) ou se dividir (federalismo por desagregação) em submissão a uma única ordem jurídica que estabeleça diferentes esferas de governo, suas atribuições e competências, em harmonia de poder.

Ao conjunto de normas máximas de um Estado federativo, responsável por delimitar a organização estatal, como as divisões de poderes, as competências dos entes e os direitos do

cidadão, expressando a vontade soberana de uma nação, dá-se o nome de Constituição<sup>18</sup>. Existe, portanto, uma essencial relação entre o federalismo e a constituição. Baracho<sup>19</sup> (1986, p.54) afirma que “o federalismo é uma divisão constitucional de poderes”.

Se por um lado a Constituição, por suas atribuições, pode ser considerada um instrumento de divisão de poderes, de maneira engenhosa e paradoxal, é a mesma Constituição que serve como própria limitadora do Poder estatal. É o que pensa Zimmermann<sup>20</sup> (1999, p. 75), ao afirmar que “a Constituição, desde a formação do Estado Liberal, passou a ser entendida como uma instituição política voltada para a delimitação do poder”.

Refletindo sobre as atribuições da Constituição, concorda-se que ao Federalismo é muito importante que a Constituição seja escrita e rígida, como o foi a Constituição norte-americana de 1787 e como o é a nossa Constituição Federal de 1988, que além disso, é bastante analítica. Isto dado que a Constituição escrita e rígida estabelece critérios rigorosos e limitadores para alteração do texto constitucional, sem os quais o pacto federativo e o equilíbrio estatal seriam severamente ameaçados.

Ao tratar da Constituição, observa-se que a sociedade está em constante evolução, gerando novas situações que, até então, poderiam ter passado despercebidas dentro das possibilidades previstas no ordenamento jurídico. Neste ponto, é importante observar que a Constituição precisa estar em consonância com a realidade da sociedade. Dado isso, nota-se que assuntos que até então não tinham escopo constitucional, passam a ter, seja pela invocação de princípios constitucionais do próprio tema, seja pela inércia do Poder Legislativo, que avoca aos Tribunais Constitucionais a competência de suprir omissões. Por isso, o conceito de Constituição tem se expandido ao longo do tempo. Embora não seja o foco deste trabalho discutir todos os seus conceitos, é importante entender que a Constituição é a lei fundamental de um Estado Federal, à qual todos os componentes devem se submeter, e de onde todas as leis devem derivar.

Em resumo, é através da Constituição que são elencadas as atribuições e competências dos entes federados, limitando que os componentes da federação – União, estados-membros e municípios – ultrapassem as determinações constitucionalmente escritas, garantindo, assim, a

---

<sup>18</sup> De acordo com José Afonso da Silva, “A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado”. (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, São Paulo, 921 p., 2006, p. 37-38).

<sup>19</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

<sup>20</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

autonomia de cada um e coibindo abusos de poder, que poderiam levar à derrocada do Pacto Federativo. No mesmo esteio, o federalismo busca o fortalecimento do Estado soberano através da descentralização de poder, ao delegar atribuições e competências aos entes federados, em núcleos de poder regionalmente organizados. O federalismo e a Constituição têm, portanto, objetivos semelhantes.

#### **1.4 Federalismo no Brasil – Contextualização do cenário de 1988**

Após a compreensão acerca do surgimento do federalismo no mundo, seus conceitos e características, chegamos a um ponto crucial deste trabalho, que é analisar o federalismo no contexto brasileiro de 1988. Considerando suas características e imbricamentos, são indissociáveis o federalismo e o constitucionalismo, de maneira que, para traçar a história do federalismo brasileiro, é necessário fazer um breve passeio pelas constituições que antecedem a Carta Magna de 1988. Portanto, seguindo o padrão dos tópicos acima, faremos uma análise dos períodos anteriores à Constituição Federal de 1988, pois esse apanhado histórico é fundamental para compreendermos várias nuances do federalismo brasileiro na atualidade.

Sabendo que o federalismo consiste na descentralização de poder e na submissão de todos a uma mesma Constituição dotada de supremacia, é preciso frisar que, ao longo dos séculos, o Brasil passou por diversas trapaças envolvendo questões políticas e territoriais, em períodos alternados entre o autoritarismo e o regime democrático.

A Constituição de 1824 foi outorgada por Dom Pedro I após a independência de Portugal. Naquela ocasião, não havia de se falar em autonomia das províncias, mas houve a elas a delegação de poderes de caráter administrativo, o que, de certa maneira, pode ser interpretado como um facilitador à instituição do federalismo brasileiro. Além disso, observa-se que os governos provinciais possuíam certa ‘liberdade’<sup>21</sup> tributária e financeira, podendo elaborar orçamentos, arrecadar tributos e direcionar a distribuição de recursos. Esta liberdade certamente favoreceu um agigantamento das províncias que veio a se repetir nas primeiras décadas do federalismo brasileiro em relação aos estados-membros.

Pode-se concluir que a Constituição de 1824 incentivou a descentralização de poder

---

<sup>21</sup> O termo ‘liberdade’ encontra-se destacado no texto porque não nos parece inteiramente correto definir as disposições financeiras e tributárias delegadas às províncias como liberdade, em si. Do mesmo modo, não se pode afirmar tratar-se de autonomia, pois essa era uma característica impensável à época imperial, onde mesmo sofrendo com constante desgaste, o governo buscava manter a ideia imperialista. Uma reflexão válida é a de que a ‘liberdade’ ofertada às províncias buscava o fortalecimento do próprio império, pois ao oferecer este bálsamo às províncias, angariava-se apoio político das forças locais. Note-se que as forças políticas locais já eram conhecidamente importantes naquela época, ainda que os Municípios fossem totalmente relegados ao esquecimento.



para os governos provinciais. No entanto, ao contrário do que ocorre no federalismo, não havia equilíbrio entre as províncias. A ‘liberdade’ tributária e financeira era maior nas províncias economicamente mais fortes, o que favoreceu as mais ricas. Por outro lado, aprofundou-se a discrepância econômica entre as regiões provinciais, o que nos ajuda a perceber que as profundas desigualdades socioeconômicas combatidas pelo texto constitucional de 1988 remontam ao nosso império, em uma flagrante ineficiência estatal em resolver o problema, muitas vezes, inclusive, fomentando-o.

O maior protagonismo das províncias deu força aos governos locais para reivindicar mudanças no pacto imperial, e as desigualdades regionais escancararam de vez as fissuras que já existiam, por isso diz-se que o período que antecedeu a primeira Constituição republicana do Brasil foi marcado por inúmeras tensões entre governo central e governos regionais (provinciais), criando um ambiente perfeito para o borbulhamento do federalismo por aqueles que observaram o desenvolvimento dos Estados Unidos da América após 1787. Como afirma Lopreato<sup>22</sup>, “o fortalecimento das oligarquias regionais e a crise do final do Império fortaleceram as reivindicações federalistas, que se amadureceram durante o período imperial”.

No mundo, observamos que antes da primeira organização estatal federativa, existiram modelos federativos embrionários, precursores do federalismo moderno. Da mesma forma, o Brasil passou por intensas mudanças imperialistas<sup>23</sup> até a primeira consagração federalista da história constitucional pátria, que ocorreu entre 1889 e 1891, com a queda do império, e levou à proclamação da República e à promulgação da Constituição de 1891, a primeira de caráter republicano. Assim, concretamente, o início do movimento federalista deu-se com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que estabeleceu a forma federativa de estado logo em seus primeiros artigos. Vejamos:

Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º. As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

O início do período republicano brasileiro foi marcado por muitas dificuldades, sobretudo no que se refere à compatibilização de interesses econômicos entre os estados-membros e as distorções promovidas por oligarquias regionais, ávidas por poder. Dado isso, faz-se necessário destacar que, muito embora a Constituição de 1891 tenha inspiração no

<sup>22</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, 2022, p. 7.

<sup>23</sup> Sobre o assunto, vide DOLHNIKOFF, M. **O Pacto Imperial – Origens do federalismo no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

modelo federativo norte-americano, é impreciso afirmar que o Brasil ‘copiou’ o federalismo dos Estados Unidos, pelo motivo que o nosso país possui suas próprias nuances e sua própria história constitucional.

Sabemos que, no período anterior à Constituição de 1891, as províncias – especialmente as mais ricas – adquiriram considerável força e uma autonomia financeira e tributária. Com a queda do Império, o movimento era no sentido de garantir ainda mais autonomia aos governos locais. Foi assim que, a partir de então, os governadores deixaram de ser representantes indicados para tornarem-se representantes eleitos. Esta mudança solidificou o poder das oligarquias estaduais, que passaram a eleger os seus próprios representantes, precipuamente provenientes da elite. Isto posto, os estados-membros se agigantaram com a primeira Constituição republicana e passaram a gozar de mais liberdade de atuação, enquanto os Municípios permaneciam como entes subalternos, quase que totalmente submissos às decisões daqueles.

A análise do período compreendido entre a Constituição de 1824 e a Constituição de 1891 nos permite observar que, muito diferente do que normalmente se pode entender, em 1891 não houve uma intensa ruptura das conjunturas de poder que comandavam o país. Em verdade, o pensamento federalista e descentralizador já vinha sendo construído durante o período imperial, e serviu como catalizador para a início do federalismo brasileiro, definitivamente consagrado na Constituição de 1891. A partir de então, os estados-membros, que já ganhavam força (ainda como províncias), conquistaram proeminência constitucional, sem, no entanto, diminuir o protagonismo do governo federal, mantendo um modelo hierárquico claro. Era, portanto, uma espécie de federalismo *dual*, pois, ainda que já existisse a figura do Município, sob este pouco se debruçava a Constituição.

O aspecto de continuidade do movimento federalista, iniciado ainda no período imperial, perdurou durante décadas, e só veio a ser quebrado em 1930, quando sobreveio o golpe e a instauração da ditadura de Getúlio Vargas. Através do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, Vargas dissolveu o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, indo totalmente de encontro ao federalismo e obliterando todas as características democráticas existentes até então. A Constituição de 1934, resultado do golpe de 1930, só foi promulgada após muita pressão exercida pela Revolução Constitucional, movimento contrário à ditadura instaurada por Vargas, e trouxe uma inovação aos municípios: além da determinação de uma parcela proveniente de impostos estaduais, também ficou definido que o município teria recursos próprios, por ele arrecadados, o que indubitavelmente contribuiu para uma certa descentralização estatal e autonomia dos municípios, ainda que não

fosse essa a genuína intenção.

Após novo golpe militar promovido por Vargas – o autogolpe –, a Constituição seguinte foi promulgada em 1937, e ficou conhecida como Constituição Polaca. Neste momento, Vargas minou os interesses e forças regionais, substituindo os governadores eleitos por interventores por ele nomeados. Além disso, mais uma vez o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas dos estados foram dissolvidos, e os partidos foram completamente extintos. Durante o período compreendido entre 1937 e 1945 os estados permaneceram sob intervenção, sem que houvesse, em nenhum momento, eleições.

As ações perpetradas durante a Era Vargas, como a centralização de poder no governo federal e a destituição da autonomia política dos estados-membros e dos municípios vão totalmente de encontro ao que preceitua o federalismo, razão pela qual é possível afirmar que, durante esse período, sobretudo entre 1937 e 1945 não houve federalismo no Brasil. É certo que várias medidas foram tomadas no sentido de propiciar autonomia financeira e tributária aos entes subnacionais, mas até esta suposta ‘liberdade’ era excessivamente controlada pelo governo federal. Portanto, entendemos que durante a Era Vargas, ainda que presentes ferramentas de ‘maquiagem federal’<sup>24</sup>, há total ausência do federalismo.

Este período sombrio perdurou até o ano de 1945, quando Getúlio Vargas foi deposto. A partir de então, deu-se início o projeto para elaboração de uma nova Constituição, que foi promulgada em 18 de setembro de 1946. Há de se considerar que durante o Estado Novo (1937-1945), muito se arrefeceram as relações entre os entes federados e o governo federal, dada a máxima concentração de poder e ausência de autonomia perpetradas pelo ditador, o que levou, invariavelmente, ao aprofundamento das discrepâncias econômicas e sociais entre as diferentes regiões de um país tão vasto como o Brasil. Por esta razão, uma das principais preocupações da Constituição de 1946 foi diminuir as desigualdades regionais, razão pela qual inaugurou-se uma nova espécie de relação entre a União e os estados-membros, com transferências de recursos de maneira proporcional em uma cristalina expressão do federalismo cooperativo.

A Constituição de 1946 foi um verdadeiro marco ao retorno do regime democrático.

---

<sup>24</sup> O período da Era Vargas foi responsável por um grande avanço da industrialização do país e pela modernização do próprio aparelho estatal. Expressão disso foi a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), órgão que servia à organização da Administração Pública e da burocracia estatal, em uma tentativa de reforma administrativa. Também foi na Era Vargas que houve grande ampliação dos direitos trabalhistas e a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e do salário mínimo. Essas e outras medidas, no entanto, serviam como uma ‘maquiagem’ para a centralização do poder na esfera federal, em um governo autoritário e populista. Ainda que existissem avanços em alguns setores, não se pode olvidar que durante o período de 15 anos enquanto perdurou a Era Vargas não houve eleições, os governos regionais eram comandados por interventores, isto é, inexistia autonomia, e Getúlio Vargas governou o país por longos anos através de decretos-leis, pois ele também havia esvaziado o Poder Legislativo.

Com aspectos liberais, o texto trazia a forma Republicana, Federativa e Democrática de Estado, e ampliação dos direitos trabalhistas. A nova Constituição afastou o personagem dos interventores, e resgatou o Congresso Nacional e as eleições diretas, desestruturando o autoritarismo até então instalado no Brasil. A retomada do Brasil ao cenário democrático também trouxe de volta a relevância dos estados-membros ao pacto federativo. Os governadores, como legítimos representantes dos interesses regionais, passaram a ter mais autonomia na direção das verbas, de acordo com as necessidades locais. Por outro lado, o poder do governo federal em intervir na autonomia dos entes foi limitado, o que nada mais é do que uma das expressões do próprio federalismo. Inclusive, as limitações trazidas ao governo central pelo federalismo e a proeminência dos estados-membros caracterizam um maior equilíbrio entre os entes federados, e maior poder de negociação entre governos estaduais e o governo federal.

A Constituição de 1946 perdurou por longos anos, até 1964, quando, mais uma vez, o Brasil foi vítima de um novo golpe antidemocrático, inaugurando um regime autoritário que marcaria para sempre as páginas sangrentas de nossa história constitucional. Apesar do golpe ter ocorrido em 1964, a nova Constituição apenas foi promulgada em 1967. Neste intervalo, a Constituição de 1946 passou por intensas alterações por emendas constitucionais e foram editados atos institucionais de caráter eminentemente autoritário.

O Regime Militar de 1964 levou o Brasil de volta à ditadura, com extrema centralização de poder nas mãos da União, relegando sobras aos estados-membros e aos Municípios. Nas palavras de Da Silva Corralo (2022, p. 161), “*a Constituição de 1967 e respectiva alteração em 1969 serviram aos designios dos detentores do poder em governar centralizada e ditatorialmente*”.<sup>25</sup>

Dentre as medidas tomadas pela ditadura militar, a reforma tributária de 1966 centralizou na esfera federal competências políticas e tributárias, o que inegavelmente afetou o federalismo brasileiro. Apesar disso, foi nesse período que surgiram o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Sobre o assunto, Celina Souza (2005, p. 109):

O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda per capita.<sup>26</sup>

Embora não seja possível afirmar com certeza que o critério adotado pelo governo

<sup>25</sup> CORRALO, Giovani da Silva. Município: autonomia na federação brasileira. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>26</sup> SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, 2005.

federal para a repartição do FPE e FPM tenha sido o mais adequado à diversidade da realidade brasileira, é indiscutível que o repasse direto de recursos do FPM entre a União e os Municípios contribuiu significativamente para a melhoria da condição econômica dos Municípios, especialmente dos menores, para os quais o FPM ainda representa uma das principais fontes de receita. Por outro lado, é de se observar que a medida de criação dos referidos fundos escancarou a hegemonia econômica da União em relação aos estados-membros e municípios, revelando maior disparidade econômica entre os entes, que já era presente desde a fase imperial e nunca foi contida, apenas aprofundada.

Apesar de sutis benefícios aos Municípios, o Regime Ditatorial era, em geral, bastante cruel e limitador, gerando, mais uma vez, crises no governo e insatisfação geral. A derrocada do Regime Militar de 1964 teve início em 1984, quando o povo, cansado das barbaridades da ditadura, foi às ruas lutar pela eleição presidencial direta, em um movimento político que ficou conhecido como “Diretas Já”. O processo de redemocratização iniciado na década de 1980 trouxe ares de esperança aos brasileiros. Após décadas de um duro regime militar, era possível novamente ter voz e atuação direta diante do Poder Público.

Em 7 de agosto de 1984, a Aliança Democrática, formada pelo PMDB (atual MDB) e pela Frente Liberal (atual União Brasil), lançou o manifesto 'Compromisso com a Nação', que descrevia a necessidade de uma nova Constituição e, entre vários objetivos, destacava o *'fortalecimento da Federação e a efetiva autonomia política e financeira dos Estados e Municípios'*<sup>27</sup>.

Como resultado, ainda em 1984, Tancredo Neves, um dos principais líderes do movimento, foi eleito presidente de forma indireta pelo Congresso Nacional. Infelizmente, Tancredo adoeceu e faleceu antes de tomar posse, sendo sucedido pelo vice-presidente José Sarney. Após isso, sucederam-se várias medidas tomadas pelo presidente José Sarney com o intuito de pôr fim ao autoritarismo e à hipertrofia da União, razão pela qual foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, que concluiu suas tarefas em 05 de outubro de 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal de 1988.

Quando da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o regimento interno publicado em 1987 determinou que a elaboração da nova Constituição se daria por 24 (vinte e quatro) subcomissões, que posteriormente se reenquadrariam em 8 (oito) comissões e, por fim, em uma única comissão. Essa conjuntura, por um lado, fomentava conflitos, mas era essencial para que vários grupos pudessem expor suas necessidades.

---

<sup>27</sup> MACIEL, Marco. Compromisso com a Nação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, 2010, p. 17.

Dentre as subcomissões, a Subcomissão dos Municípios e Regiões (SMR) foi uma das principais responsáveis pelas matérias relativas ao federalismo e à descentralização. Presidida por Luiz Rodrigues (PMDB-MG) e com relatoria de Aloysio Chaves (PFL-PA), a SMR realizou 8 (oito) audiências públicas entre abril e maio de 1987, e contou com a participação de prefeitos e vereadores, além do Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM. Na primeira audiência, realizada em 22 de abril de 1987, o presidente Luiz Rodrigues tratou sobre o combate ao centralismo e a necessidade de cooperação federativa:

A centralização das funções estatais, ainda quando a Federação se institucionalize de forma cooperativa entre as entidades que a compõem, conduz à concepção da inexistência de município totalmente autônomo. Até porque, atuando dentro do organismo nacional, com responsabilidades que se vinculam ao panorama econômico, à ordem social e à segurança nacional, será impossível a ele solucionar problemas inseridos nesse contexto, carecendo sem dúvida da integração de forças, mesmo a nível municipal. A pressão sobre as administrações municipais, exatamente porque é o poder mais próximo das bases da população, está a exigir que a federação cooperativa passe a ser uma realidade.<sup>28</sup>

Antes de tudo, é louvável a forma que a Constituição Federal de 1988 foi elaborada. Se antes, vínhamos de Cartas escritas às pressas, a Constituição Cidadã passou por um longo período de elaboração que, de forma notável, seguiu os moldes de descentralização, subdividindo os trabalhos em comissões e subcomissões, formadas por componentes que se preocupavam especificamente com os assuntos debatidos por cada uma delas, a exemplo da IBAM.

Ainda assim, O discurso do presidente da subcomissão, Luiz Rodrigues, revela que a cooperação era uma preocupação central já no início da elaboração da Constituição. Os constituintes já haviam compreendido que se a federação continuasse em um modelo competitivo e não cooperativo, a nova ordem democrática que estava se instalando poderia vir a fracassar. É por todo esse contexto que precedeu a promulgação da Carta Magna atual, que muito se diz que, na nossa história constitucional, a Constituição de 1988 é a que mais se aproxima do ‘ideal’, dada a intensa participação dos cidadãos na construção dela. Participação esta que deveria ser resultado lógico de um Estado Democrático.

Na Constituição Federal de 1988 constam as bases de todo o nosso ordenamento jurídico, as competências de cada ente federado, a divisão tripartite de poderes, conforme

<sup>28</sup> ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Municípios e Regiões. Anteprojeto da Subcomissão. **Atas das Comissões**. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 22 de abril de 1987. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/subcomissao2c](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/subcomissao2c)>. Acesso em 02 de março de 2024.

modelo de Montesquieu, e a expressão viva de autonomia dos entes e soberania da União. Desta maneira, Corralo (2022, p. 162-163) resgata a definição de tipos de federalismo cunhados por Zimmermann e traça um perfil detalhado do federalismo brasileiro, descrevendo-o como cooperativo, por desagregação e assimétrico<sup>29</sup>. Indo além, em que pese a existência de situações que levam a movimentos de poder centrípeto, podemos definir o federalismo brasileiro como um modelo centrífugo de organização<sup>30</sup>, onde o poder central se espalha no sentido periférico, isto é, para os estados-membros e os municípios.

A forma federativa de Estado encontra-se resguardada pela cláusula pétrea do artigo 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Isto significa que, assim como as outras matérias constantes no mesmo dispositivo, a forma federativa de Estado é impassível de alteração por meio de emenda constitucional. Esta escolha do Constituinte é completamente plausível, pois o federalismo tem por base a descentralização do poder e a autonomia dos entes, que são características que, por si, poderiam levar a situações de secessão. Assim, portanto, é indispensável a expressão constitucional da indissolubilidade da Federação.

O modelo instalado pela Constituição buscou enraizar os ditames democráticos e equilibrar as desigualdades regionais<sup>31</sup>, utilizando-se, para tal, de instrumentos econômicos e financeiros. Para Abrucio (2022, p. 136)<sup>32</sup>, o federalismo brasileiro inaugurado em 1988 trouxe cinco principais componentes: a) o federalismo triádico; b) o maior equilíbrio tributário; c) a expansão do Estado de bem-estar social; d) a ampliação e consolidação e salvaguardas federativas e, por último, o que o autor chama de e) um relacionamento democrático entre os Chefes do Poder Executivo, presidente, governadores e prefeitos.

O federalismo triádico consiste na divisão de entes federativos em uma tríade: a União, os estados-membros e os Municípios, que até então, não tinham grande relevância do ponto de vista constitucional. Foi então a partir de 1988 que o Município foi alçado à categoria de ente

<sup>29</sup> CORRALO, Giovani da Silva. Município: autonomia na federação brasileira. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>30</sup> DE ASSIS, Sued Marai Rodrigues Rego; ROSA, André Felipe. Federalismo centrífugo e o modelo cooperativo no Brasil. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, 2024, 7.14: e14961-e14961.

<sup>31</sup> A pauta de desigualdades sociais é um problema que, conforme já visualizado, vem se arrastando por séculos na história brasileira. Desde o império, as capitanias mais rentáveis já eram mais favorecidas em detrimento das menores e mais pobres. Essas diferenças foram se aprofundando ao longo do tempo, e nenhuma mudança de ordem constitucional foi capaz de freá-las. A Constituição de 1988, neste ponto, não trouxe inovação de objetivos, mas instituiu medidas que foram capazes de levar a uma melhor distribuição de renda. Neste sentido, FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010; e SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, 2005.

<sup>32</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, Brasil, n. 134, p. 127–142, 2022. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/202382..> Acesso em: 17 maio. 2024.

federativo, dotado de autonomia, trazendo uma nova roupagem ao sentido de que se tinha sobre o Município e fortalecendo o federalismo cooperativo. Considerando que o federalismo é moldado à realidade dos diferentes Estados onde é utilizado, é interessante observar que o protagonismo municipal à luz da Constituição é uma particularidade brasileira, posto que, via de regra, o federalismo trata sobre a formação de um Estado soberano dividido em estados-membros, dotados de autonomia.

A Assembleia Constituinte entendeu que a descentralização de poder era uma medida fundamental para a redemocratização do país, que estava saindo de um longo período autoritário, onde houve intensa centralização de poder. A autonomia municipal, neste sentido, pode ser compreendida como uma genuína expressão da intenção de descentralizar o poder no Estado brasileiro.

A inovação brasileira em dar protagonismo ao Município deve ser vista como um aspecto positivo do federalismo pátrio, pois é no âmbito municipal que o munícipe tem contato direto com o exercício da cidadania e com o desenvolvimento de políticas públicas, razão pela qual a autonomia direcionada ao Município fomenta o Estado Democrático e fortalece o desenvolvimento de atividades locais que contemplem os anseios da população diretamente impactada.

Foi, portanto, a partir de 1988, que o Município passou a ter autonomia política e administrativa, alterando o peso das eleições municipais e o gerenciamento sobre a própria organização administrativa municipal; autonomia tributária, com a melhor destinação de tributos para viabilizar os custos da res pública municipal; e autonomia financeira, dando ao Município o poder-dever de direcionar as suas finanças de acordo com o interesse local.

Os novos poderes conferidos aos Municípios não eram, no entanto, compatíveis com a capacidade tributária e financeira da maior parte deles, razão pela qual o segundo componente do federalismo brasileiro de 1988, o equilíbrio tributário, consiste em uma verdadeira necessidade do próprio rearranjo federativo promovido naquele ano. Para tal, a Constituição Federal de 1988, a União permaneceu responsável pela arrecadação de imposto de importação (II), imposto de exportação (IE), imposto de renda (IRPF e IRPJ), tributos previdenciários, imposto sobre produtos industrializados (IPI), dentre outros, todos elencados no artigo 153 da Constituição. Aos estados-membros, por sua vez, o artigo 155 definiu a responsabilidade pela arrecadação de imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA), imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD) e o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), e, por fim, aos Municípios restou a responsabilidade pela arrecadação de imposto predial e territorial urbano (IPTU), imposto sobre transmissão e bens imóveis (ITBI) e



o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN), definidos no bojo do artigo 156 da CRFB/88.

É possível notar que a União detém a maior parte de arrecadação de impostos, enquanto os estados e os municípios arrecadam, cada um, apenas três impostos. Esta divisão reafirma a força do governo federal, que avoca para si a maior parte da arrecadação tributária, ainda que existam definições para repasse de parte dessa arrecadação aos estados e municípios. Certamente, as desigualdades regionais continuaram a existir, mas o rearranjo fiscal e orçamentário trazido pela Constituição de 1988 trouxe grandes avanços relativos à autonomia e redistribuição financeira aos estados-membros e aos Municípios.

O impacto trazido aos estados-membros foi enorme. Se por um lado, os Municípios passaram a figurar em uma posição de maior destaque no cenário federal brasileiro, os estados-membros, nomeados por Abrucio (1994)<sup>33</sup> como ‘os barões da Federação’, perderam forças, já que os repasses instituídos pelo texto constitucional não tão somente cravaram a centralidade da União, como também garantiram a autonomia municipal, sem a necessidade de intervenções ou barganhas políticas entre o estados-membros e os municípios.

O terceiro componente presente no federalismo brasileiro a partir de 1988 é a expansão do Estado de bem-estar social, que guarda íntima relação com o desenvolvimento de políticas públicas, cujas transformações encontram respaldo direto no movimento de descentralização, que culminou na transferência de atribuições para os entes subnacionais, estados-membros e municípios. As atribuições delegadas aos demais entes dá-se em contraponto à centralização fortemente difundida ao longo das décadas de 1970 e 1980, sobretudo durante a ditadura militar, que foi caracterizada pela corrupção e ausência de participação popular no processo decisório<sup>34</sup>.

Apesar de ser uma realidade instituída a partir de 1988, a descentralização das políticas sociais enfrentou dificuldades até ser difundida para os entes subnacionais. Em virtude do legado do regime militar, o governo federal continuava responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social etc.<sup>35</sup>, o que evidencia, apesar de tudo, grande centralismo, mesmo após a Constituição Federal de 1988.

O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 instituiu competências concorrentes entre a União, os estados-membros, Distrito Federal e municípios, o que nos leva a identificar, mais

---

<sup>33</sup> A respeito, consultar obra de Abrucio, ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova: Revista De Cultura E Política**, São Paulo, n. 33, p. 165-183, ago. 1994.

<sup>34</sup> ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002, p. 26.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 30.

uma vez, a opção do Constituinte pelo modelo de federalismo cooperativo, onde os entes federados atuam de maneira conjunta para viabilizar a organização e execução de políticas públicas. É preciso compreender, no entanto, que esta delegação de competências não ocorre espontaneamente, sendo imprescindível a criação de Sistemas Nacionais de Políticas Públicas<sup>36</sup>.

Muitos foram os sistemas criados desde o início da década de 1990 até anos mais recentes. Certamente o sistema mais conhecido pelo brasileiro é o Sistema Único de Saúde (SUS), previsto na Constituição e implantado e aprimorado no Brasil através da Lei nº 8.080/1990 e da Lei nº 8.142/1990. Outro sistema importantíssimo é o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que deu seus primeiros passos por intermédio da Lei nº 8.742/1993. No entanto, apenas em 15 de julho de 2005, através de resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, o SUAS passou a, de fato, existir. A lei que consolidou o SUAS, por sua vez, é a Lei nº 12.435/2011, sancionada no governo Dilma Rousseff. Na área de segurança pública, podemos citar a Lei nº 13.675/2018, que foi responsável por criar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e prevê a cooperação de segurança pública entre as esferas federal, estadual e municipal.

Nota-se que, apesar das constantes mudanças, a União centralizou a padronização e a criação de critérios para o desenvolvimento de políticas públicas, delegando aos estados-membros e aos municípios muito mais a sua gestão e execução. Este aspecto, no entanto, não pode ser radicalizado e nos fazer crer que, a partir desta centralização de diretrizes gerais, não haveria espaço para discricionariedades dos poderes regionais e locais. Não tão somente é possível utilizar as diretrizes nacionais para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas como foi através destes e de outros sistemas que a descentralização pregada pela Constituição de 1988 passou a expandir o Estado de bem-estar social brasileiro.

Como quarto elemento do federalismo brasileiro, temos a ampliação e a consolidação de salvaguardas federativas, assunto bastante debatido nas obras de Abrucio<sup>37</sup>. No modelo federativo brasileiro, instituído em 1988, a divisão do Estado entre três esferas governamentais, federal, estadual e municipal, revela uma grande complexidade de organização de estado e de medidas que possam, ao mesmo tempo, viabilizar a criação e a implementação de políticas

<sup>36</sup> BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sérgio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, n. 102, p. 01-23, jan. 2020.

<sup>37</sup> A exemplo de GRIN, Eduardo José; BERGUES, Martina; ABRUCIO, Fernando. Policy decision-making no Brasil: arenas de pactuação intergovernamental e salvaguardas federativas. In: *Proceedings of XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 23., 2018, Guadalajara. **Anais...** Guadalajara: Instituição Editora CLAD, 2018; e ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, Brasil, n. 134, p. 127-142, 2022. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/202382..> Acesso em: 17 maio. 2024.

públicas e coibir excessos de uma esfera sob a outra. Neste sentido, as salvaguardas federativas são assim consideradas como os mecanismos que regulam as relações intergovernamentais, evitando a tomada de decisões unilaterais de um ente que possa vir a prejudicar outro(s), isto é, são formas de evitar o centralismo e conflitos intergovernamentais, principalmente da União sob os entes subnacionais.

Como exemplos de salvaguardas federativas<sup>38</sup>, é possível citar a criação de fóruns e conselhos intergovernamentais, onde o espaço é aberto e amplo para discussões e arranjos entre as esferas estatais. De maneira errônea, muitas vezes estes instrumentos são vistos como mera deliberalidade, mas possuem um papel importantíssimo na mitigação de conflitos federais. A possibilidade de negociação e debate entre as esferas possibilita uma visão mais clara da realidade de cada um e as adaptações necessárias à efetividade de políticas públicas específicas, que possam, de fato, transformar a vida da população.

Para a devida efetividade, as salvaguardas federativas devem ser institucionalizadas, isto é, ter um corpo, um comando rotativo, reuniões regulares, participação de todos, de maneira organizada e justa<sup>39</sup>. Para Grin *et. al*<sup>40</sup>, Quanto mais institucionalizadas as salvaguardas federativas, menor a possibilidade de existir um federalismo oportunista, especialmente com decisões unilaterais da esfera central.

Nos é evidente, inclusive, que as salvaguardas federativas desempenham um papel fundamental na garantia da autonomia dos entes, principalmente quando se trata de estados-membros e municípios. Um exemplo claro e recente de uma salvaguarda federativa que foi capaz de proteger a autonomia de estados e municípios foi o Consórcio Nordeste, formado por nove estados, que diante da atuação problemática do governo federal diante da pandemia de COVID-19, tratou de instituir comitê próprio para controle de riscos da disseminação do vírus.

<sup>38</sup> Outros exemplos de salvaguardas federativas levantadas por GRIN *et. al.* são “consórcios intermunicipais, associações de municípios, conselhos de secretários estaduais e municipais, conselhos de prefeitos, arranjos produtivos locais, comitês de bacia hidrográfica, coordenadorias ou agências metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento, fóruns federativos, entre outros tipos de arranjos”. (GRIN, Eduardo José, et al. A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 2022, 27.87.)

<sup>39</sup> Do ponto de vista judicial, as ações de controle de constitucionalidade, por seus objetivos, podem ser consideradas instrumentos de salvaguarda federativa. Há, no entanto, diversos problemas relacionados ao controle de constitucionalidade no Brasil, sobretudo no que se refere à fragilidade do controle de leis e atos normativos municipais, e a tendência de julgamentos do STF pró-União. Sobre os temas, vide GRIN, Eduardo José, et al. A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 2022, 27.87; e CASTRO, Gina Gouveia Pires de. **Controle de Constitucionalidade de lei & ato normativo municipal: uma análise sobre seu funcionamento na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2016.

<sup>40</sup> GRIN, Eduardo José; BERGUES, Martina; ABRUCIO, Fernando. Policy decision-making no Brasil: arenas de pactuação intergovernamental e salvaguardas federativas. In: Proceedings of XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 23., 2018, Guadalajara. **Anais...** Guadalajara: Instituição Editora CLAD, 2018.

Além do papel limitador de medidas unilaterais desempenhado pelas salvaguardas federativas, é preciso lançar um olhar mais abrangente sobre o panorama e perceber que, na mesma medida, as salvaguardas servem como uma maneira de reafirmar o papel dos estados-membros e dos municípios na implementação de políticas públicas, pois é no cenário local que é possível perceber quais as necessidades latentes da população e direcionar de maneira eficiente os recursos para a realização de ações que realmente façam sentido àquele povo.

É com esse pensamento que chegamos ao quinto elemento do federalismo citado por Abracio, a democratização do relacionamento entre os chefes do Poder Executivo. Muitas vezes tratados como rivais, o espírito federalista instaurado em 1988 renovou as relações entre essas autoridades, pois a cooperação expressa na Constituição Federal e a necessidade de participação ativa em salvaguardas federativas institucionalizadas, como fóruns e conselhos, fez perceber que, em verdade, todas as esferas federativas devem caminhar juntas, no mesmo sentido, que é o de fortalecimento e manutenção da Federação brasileira. Assim, o anterior clima de embate foi, aos poucos, substituído por negociações, o que certamente deu maior equilíbrio ao pacto federativo e aos arranjos políticos entre as esferas federal, estadual e municipal.

Sobre este último elemento, faz-se necessário tratar das recentes mudanças de conformação no federalismo ocorridas durante o governo Bolsonaro. Com a pandemia de COVID-19, o governo federal tratou de fazer um movimento contrário ao que vinha sendo estabelecido até então, gerando animosidade entre as esferas da Federação, ao tentar dismantlar a cooperação intergovernamental. Em outras palavras, o governo Bolsonaro tentou centralizar decisões estratégicas de combate aos riscos de disseminação do vírus, minando a autonomia dos entes subnacionais, que se uniram, a exemplo do já citado Consórcio Nordeste, para suprir os vácuos de atuação do governo federal<sup>41</sup>.

Nesse espeque, desde 1988 até agora, o federalismo brasileiro sofreu diversas alterações, ora buscando aperfeiçoamento e fortalecimento, ora sofrendo tentativas de fragilização. Até 20 de dezembro de 2023, a Carta Magna já havia passado por 144 (cento e quarenta e quatro) alterações, sendo 132 (cento e trinta e duas) emendas regulares, boa parte delas com matérias relativas ao federalismo<sup>42</sup>; 6 (seis) emendas provenientes da revisão de 1994

<sup>41</sup> Neste sentido, recomendamos a leitura do trabalho de Alves (ALVES, Michele Maria Batista. **As implicações do federalismo bolsonarista para o Sistema Único de Saúde**. Orientador: Ana Maria Malik. 2023. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023).

<sup>42</sup> Em um estudo realizado por Melo em 2005 (2005, p. 860), o autor analisou 50 (cinquenta) emendas promulgadas entre 1988 e 2004 e identificou que 42% (quarenta e dois por cento) delas referiam-se a aspectos federativos. (MELO, Marcus André. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, dez. 2005).

e mais 6 (seis) tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, e que foram aprovados pelo Congresso Nacional com força de emenda. O ano de 2022 foi recordista em promulgação de emendas constitucionais<sup>43</sup>, com 14 (quatorze) alterações, ao todo, baseadas na agenda do governo Bolsonaro.

Um importante aspecto de mudança que pode ser observado é a migração de um federalismo competitivo para um federalismo cooperativo. Da análise fria do nosso texto constitucional, a divisão de poderes e competências pode induzir o leitor a acreditar tratar-se o federalismo brasileiro de um modelo competitivo, onde os entes federados digladiam silenciosamente por poder. No entanto, ao estabelecer competências comuns (art. 23, CRFB/1988) e concorrentes (art. 24, CRFB/1988), o constituinte deixou evidente a intenção de que os entes federados cooperem entre si para a manutenção do Pacto Federativo.

Talvez esta disposição não fosse suficiente para estimular a cooperação entre a União, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal, mas esse impulso veio com a Emenda Constitucional nº 53/2006, que adicionou parágrafo único ao artigo 23 da Constituição Federal de 1988, Vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
[...]  
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

O dispositivo acima, ainda que padeça de um tom genérico, reforça o pensamento do Constituinte em frisar a cooperação entre os entes federativos, a dar-se através da estruturação de políticas públicas. Em outras palavras, o federalismo cooperativo existe para que, de acordo com diretrizes nacionalmente uniformes, seja possível ao Estado a implementação de políticas públicas voltadas ao bem-estar social, levando em consideração as peculiaridades de cada local, principalmente em um país tão vasto quanto o Brasil. O Estado Social e o Estado Federal caminham lado a lado, em uma mesma proporção de força, pois a garantia do bem-estar social leva ao desenvolvimento do federalismo cooperativo, considerado como o federalismo adequado ao Estado Social<sup>44</sup>.

A partir de 1988, portanto, o Brasil foi caminhando, ano após ano, no sentido de

<sup>43</sup> BRASIL. Senado Notícias. **Ano de 2022 tem número recorde de emendas constitucionais**. Brasília: Agência Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/26/ano-de-2022-tem-numero-recordede-emendas-constitucionais>. Acesso em: 23 mar. 2024.

<sup>44</sup> MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O Federalismo cooperativo no constitucionalismo brasileiro pós-1988. *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, v. 43, n. 1, p. 11-33, jan./jun. 2022.

aprimoramento e expansão do federalismo cooperativo. A década de 1990 e o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram cruciais às primeiras alterações constitucionais e ao fortalecimento dos sistemas únicos voltados à promoção do bem-estar social. No entanto, a partir do ano de 2019, o federalismo cooperativo brasileiro enfrentou grandes abalos. A crise econômica já instaurada no Brasil deu partida a um movimento que alçou ao poder um governo populista<sup>45</sup>, que tentou se utilizar dos próprios ditames constitucionais a fim de promover a derrocada do Estado Democrático de Direito. ‘As quatro linhas da Constituição’, termo incansavelmente utilizado por Jair Bolsonaro durante os anos de seu governo, serviu como justificativa para centralização de poder no governo federal, enfraquecimento da cooperação intergovernamental, estabelecimento de conflitos entre os três poderes e ao crescimento exacerbado do Poder Executivo, através de uma intensa produção de medidas provisórias.

Este viés de centralização e dismantelamento do federalismo brasileiro se intensificou durante a pandemia de COVID-19, e o Brasil foi palco de verdadeiras batalhas federativas promovidas pelos entes subnacionais, que, graças à autonomia, foram capazes de promover o mínimo necessário à população, frente a um governo negacionista e de tons autoritários. Certamente, os efeitos da pandemia de COVID-19 são sentidos até hoje e ainda serão por um longo tempo. Do ponto de vista federativo, ainda é cedo para precisar todos os impactos causados, mas é perceptível que os impulsos centralizadores foram escancarados e combatidos tanto pelos governos estaduais e municipais como pelo Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da Constituição.

No ano de 2022, além dos ainda recentes efeitos da pandemia, sobreveio outro fato que inegavelmente trouxe mais alterações à federação brasileira. Dois dos principais produtores de petróleo e gás natural do mundo, Ucrânia e Rússia, entraram em uma guerra que levou ao aumento global dos preços de gêneros alimentícios e combustíveis. Para tentar conter os prejuízos, o governo brasileiro decidiu promover o congelamento do ICMS, o que gerou uma imediata e falsa sensação de alívio, mas não resolveu o problema. Ao contrário, esta medida fez com que os estados-membros deixassem de arrecadar cerca de R\$ 16,2 bilhões em ICMS até abril de 2022<sup>46</sup>.

As perdas de arrecadação sofridas pelos estados-membros acabaram por resultar em

<sup>45</sup> Sobre o tema, recomendamos a leitura de GOUVÊA, Carina Barbosa; CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Bôas. **Populismos**. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2021.

<sup>46</sup> OTTA, Lu Aiko; TRUFFI, Renan. Estados deixaram de arrecadar R\$ 16 bi com ICMS sobre combustíveis de novembro a abril. **Valor Econômico**, 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/05/12/estados-deixaram-de-arrecadar-r-16-bi-com-icms-sobre-combustiveis-de-novembro-a-abril.ghml>. Acesso em: 23 mar. 2024.

menores repasses de recursos aos entes municipais, o que, mais uma vez, evidenciou o poderio do governo federal frente aos Municípios brasileiros, em grande parte, com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e quase que inteiramente dependentes dos repasses provenientes da arrecadação da União e dos estados-membros. Como uma avalanche, a crise se acirrou, e antigas propostas de reforma tributária vieram à tona novamente. Não é o escopo do presente trabalho adentrarmos no estudo da reforma tributária, mas, a grosso modo, é possível observar que as propostas apresentadas desprestigiam os Municípios e apresentam inúmeras lacunas, ainda não sanadas. De todo modo, o chamado federalismo fiscal encontra-se em evidência e em constante e atual estudo pela comunidade acadêmica, que tenta desvendar e traçar hipóteses e conclusões a respeito das mudanças federativas sofridas pelo Brasil desde as crises políticas e financeiras deflagradas em 2016 até os dias atuais.

Impende lembrar que o Brasil é um país de dimensões continentais, caracterizado por uma profunda diversidade étnica e cultural, em uma população plural, em vários sentidos. Não é um papel simples administrar tantas particularidades, e, por isso, o país precisou adotar medidas de organização que são tipicamente brasileiras, a exemplo do protagonismo delegado aos municípios a partir de 1988. A federação é constituída por um arranjo complexo de cooperação, onde as esferas federal, estadual e municipal se articulam em todas as áreas da organização político-administrativa do país, gerenciando a descentralização e reprimindo ímpetos centralizadores.

É evidente que, após trinta e cinco anos da promulgação da Constituição de 1988, o federalismo brasileiro ainda necessita de reparos e melhorias, e sempre assim será, dadas as constantes mudanças pelas quais passam toda e qualquer sociedade ao longo do tempo. O fortalecimento dos entes federativos constitui um grande desafio ao federalismo brasileiro na atualidade, pois este fortalecimento significa maior participação dos estados-membros e dos Municípios e, conseqüentemente, maior participação popular, na tomada de decisões, como expressão cristalina da democracia. Percebe-se, portanto, que, ainda que mais desenvolvida, a cooperação entre os entes federativos ainda é uma matéria que precisa ser aprimorada, principalmente do ponto de vista tributário, e da expansão dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas.

## 2 O MUNICÍPIO BRASILEIRO

### 2.1 Origem, história e conceito de Município

Durante o período mesolítico, isto é, entre os anos 10 mil a 8 mil a.C., a vida do ser humano sofreu importantes alterações. Foi durante este intervalo, compreendido entre o paleolítico e o neolítico, que teve início o desenvolvimento das atividades agrícolas, artesanais e a domesticação de animais pelo homem. Este movimento propiciou relevante aumento da oferta de alimento e, conseqüentemente, a sedentarização e o aumento populacional humano.

A visão aristotélica afirma que o homem é um ser social. Partindo desse princípio, é possível observar que o núcleo social básico do homem se caracteriza pela família, que se intensificou durante o período mesolítico. Isto porque, naturalmente, os grupos familiares sempre buscaram manter a união, seja por laços sanguíneos ou por objetivos políticos e econômicos em comum, e considerando o estabelecimento de residências fixas e o aumento da população, começaram a formar pequenos aglomerados, como condados, aldeias, burgos e vilas. Em outras palavras, antes de entendermos o Município moderno, precisamos olhar ao longe, para a pré-história, e identificar as formas primitivas de agrupamentos do homem sedentário, que são, antes de mais nada, fenômenos sociais, isto é, partem da natureza associativa do homem.

Os agrupamentos acima citados se solidificaram e cresceram ao longo dos séculos, sendo considerados como os primórdios do que hoje identificamos como Município. Neste evoluir, convencionou-se que a organização política da sociedade na forma de cidades modernas, administrativamente organizadas, teve sua origem com a República Romana, que, na visão de Hely Lopes<sup>47</sup> (p. 35, 2021), desejava manter a paz sobre as cidades conquistadas por seus exércitos. As cidades modernas, portanto, nasceram de uma necessidade de manter o poder e paz social, mesmo que sob constante tensão.

Basicamente, a vida em sociedade deu origem a conflitos que antes não existiam, principalmente no que se refere à guerra pelo poder. No entanto, promover disputas internas entre sujeitos de opiniões distintas e componentes de um mesmo aglomerado, certamente levaria ao extermínio de todos, razão pela qual era necessária uma entidade superior, a qual todos os integrantes pudessem se submeter em troca de segurança e estabilidade, e que possibilitasse, para tal fim, a deliberação de questões de interesse comum que pudessem viabilizar o equilíbrio da vida em sociedade. Foi a partir desse ideal que começaram a surgir as primeiras cidades modernas. Com o tempo, as nuances dos primeiros municípios romanos

---

<sup>47</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.



foram consideradas um verdadeiro sucesso, se consolidando e, posteriormente sendo estendidas a todas as colônias da Itália<sup>48</sup>. Mais tarde, por ocasião de outras guerras por conquistas territoriais, a tradição das cidades romanas se espalhou por toda a Península Ibérica, atingindo países como a França e Portugal.

Ao tentarmos buscar definições de Município, normalmente esbarramos em conceitos técnicos que basicamente o condicionam a uma subdivisão do Estado. Clássicos autores já tecem críticas sobre essa definição há mais de um século<sup>49</sup>, isto porque as organizações à semelhança dos municípios modernos não foram idealizadas por um legislador. São, em verdade, criações naturais, que precedem a existência do Estado e que foram, posteriormente, por ele institucionalizadas, mas que não devem ser limitadas a um mero departamento estatal. Neste sentido, Alexis de Tocqueville<sup>50</sup> (2005, p. 70-71) define o Município como uma associação natural, que, segundo ele, “onde quer que haja homens reunidos, forma-se por si mesma”. O autor exalta a figura das comunas de maneira bastante real, atual e simbólica:

[...] é na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições comunais estão para a liberdade assim como as escolas primárias estão para a ciência: elas a colocam ao alcance do povo, fazem-no provar seu uso tranqüilo e habituam-no a empregá-la. Sem instituições comunais uma nação pode se dotar de um governo livre, mas não possui o espírito da liberdade. Paixões passageiras, interesses de um momento, o acaso das circunstâncias pode lhe dar as formas externas da independência; mas o despotismo reprimido no interior do corpo social cedo ou tarde volta à tona.

As palavras de Tocqueville são atemporais, e refletem ainda hoje o que de fato se espera de um Município, um local onde a liberdade pode se expressar e o palco onde a vida acontece diante de nossos olhos. Não nos afastando do pensamento do autor, observamos na literatura brasileira que é possível identificar duas correntes de pensamento a respeito da definição do Município. A primeira corrente apresenta um viés jusnaturalista e coaduna com o pensamento apresentado até este momento, isto é, de que o Município é uma criação natural da sociedade, que antecede o próprio Estado. Por outro lado, existe a corrente que entende o

<sup>48</sup> Hely Lopes (p. 36, 2021) revela, neste sentido, que a expansão das técnicas administrativas adotadas por algumas cidades romanas à toda a Itália se deu através da *Lex Julia Municipalis*, uma lei de Júlio César, datada do ano de 79.

<sup>49</sup> Bastante crítico em relação à definição de Município, João de Azevedo, em 1883, já se posicionou afirmando que “A *communa* sempre aparece depois do Estado. É uma subdivisão administrativa que em todos os tempos e países recebe d’elle os seus limites, a forma de sua organização e até a sua própria independência. Quem não vê uma confusão deplorável neste argumento em que se toma a forma pelo princípio e reduz-se a municipalidade a uma subdivisão puramente geométrica?”, in AZEVEDO, João de. **O Município**: estudos sobre administração local. Rio de Janeiro: Typ. De G. Leuzinger & Filhos, 1883.

<sup>50</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Município como uma ferramenta de organização idealizada pelo Estado, para fins de administração. Ainda que busque não desprezar o conteúdo histórico de sua formação, esta corrente apresenta um viés tecnicista, com ênfase na organização da Administração Pública. Não nos parece correto excluir nenhuma das correntes, e sim, conjugá-las, pois ambos os posicionamentos não são excludentes entre si, e, ao contrário, enriquecem o entendimento sobre a municipalidade. Neste mesmo sentido, dispõe a obra de Océlio de Medeiros<sup>51</sup>, que já em 1956 enfatizava as duas correntes de pensamento sobre a origem do Município e as divide em corrente sociológica e corrente realista. Unindo, pois, os dois conceitos, podemos definir o Município como uma organização humana que ocorre desde os primórdios, de maneira natural, e que, posteriormente, com o surgimento do Estado, veio a ser por ele legitimado, isto é, passou a existir também do ponto de vista jurídico-formal<sup>52</sup>.

É certo que as correntes e o pensamento expresso por Océlio de Medeiros se deram no ano de 1956, onde o contexto do ente municipal era bem distinto do atual, mas as observações do autor a respeito da origem do Município e sua definição continuam bastante atuais. Assim, o Município é, de fato, uma peça importantíssima à organização político-administrativa estatal moderna, mas limitá-lo a isso é de um reducionismo atroz, que ignora todo um contexto histórico e natural de sua formação. Antes de existir o Estado já existia o Município, não como um ente jurídico, mas como um ente natural, uma junção de seres humanos politicamente organizados e com ideais em comum. De fato, ao longo dos séculos, o Município se diversificou e se adaptou à realidade de cada Estado<sup>53</sup>, que passou a organizar as atribuições de seus entes municipais de acordo com as suas próprias necessidades, criando estruturas e determinações próprias. Ainda assim, é possível observar que, à semelhança da antiguidade, o Município continua sendo o ente responsável pela organização e a proteção da sociedade a nível local.

<sup>51</sup> MEDEIROS, Océlio de. **Problemas fundamentais dos municípios brasileiros**: planejamentos intergovernamentais como instrumentos de solução: política de valorização de áreas e projetos da operação: município. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, p. 20-23.

<sup>52</sup> Neste sentido, “O Estado-membro não cria o Município, ele apenas o reconhece. [...] Poder-se-ia dizer que o Estado cria o Município do ponto de vista jurídico-formal; isto é, cria o Município como entidade jurídica”, in AZEVEDO, Eurico de Andrade. O Município – sua natureza e formação. **Revista Jurídica**. Porto Alegre, v. 20, n. 77/78, p. 1-7, jan/jun. 1967.

<sup>53</sup> Ao tecer comentários sobre as disposições constitucionais de 1967 a respeito dos Municípios brasileiros, Pontes de Miranda revela o afastamento do Brasil em relação aos primórdios do Município moderno, ao afirmar “Dos Municípios romanos, das Comunas medievais – o que é que nos resta hoje? A própria ligação da Comuna moderna ao Município da época romana é só histórica. O historiador passa o fio do raciocínio sobre realidades que não se fundem”. (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n. 1, de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. v. 2, p. 330-331). Sobre este pensamento, entendemos que, no contexto de 1967, de fato, os Municípios muito se afastaram dos ideais das polis romanas, mas, apesar do maior decurso de tempo, a Constituição de 1988 devolveu aos Municípios brasileiros poderes que eram vistos nas primeiras cidades romanas, mas não nas cidades brasileiras do século XX. Por vários fatores socioeconômicos e políticos, os Municípios brasileiros passaram por longos períodos de descaso, razão pela qual as palavras de Pontes de Miranda fazem total sentido à época em que foram escritas.

Como um dos avanços, observa-se que a abrangência da administração municipal não mais se limita aos centros urbanos, isto é, às sedes municipais, mas também ao campo, onde as responsabilidades municipais também existem, como, por exemplo, a proteção ambiental e o desenvolvimento rural.

No Brasil, a história do ente municipal tem início ainda no Brasil-Colônia, quando o modelo das comunas portuguesas foi importado para o nosso país. Sob a égide das três Ordenações – Afonsinas, Manuelinas e Filipinas –, os primeiros municípios brasileiros eram compostos por um presidente, três vereadores, dois almotáceis e um escrivão, um juiz de fora vitalício, dois juízes comuns<sup>54</sup> e um procurador<sup>55</sup>. Apesar dessa estrutura aparentemente organizada, o desenvolvimento dos municípios brasileiros era suplantado pelo centralismo das Capitanias, sem que lhes sobrasse qualquer nesga de autonomia. De certo, ao voltar os olhos para o período colonial, precisamos nos despir da noção moderna de Município ao observarmos as municipalidades daquela época. Isto porque, conforme preleciona Victor Nunes Leal, não existia a separação de poderes como hoje, e as entidades políticas municipais acabavam por desempenhar funções de ordem judiciária, executiva e legislativa sem qualquer tipo de critério de separação ou limitação<sup>56</sup>. Esta situação ocorria não somente com o que poderia se dizer do Poder Executivo Local, mas também com o Poder Legislativo. As Câmaras Coloniais funcionavam muito mais como uma extensão de ordem administrativa e policial do que, de fato, um órgão eminentemente legislativo.

Apesar de todas as confusões de poderes, ingerências e barreiras, não se pode, no entanto, pensar que o Município brasileiro, já àquela época, não detinha força. Ao contrário, desde sempre, o Município sempre foi naturalmente o âmbito para os grandes e pequenos acontecimentos do cotidiano dos cidadãos, e para tal, fixavam taxas, recebiam tributos, nomeavam almotáceis, realizavam pequenos julgamentos, e, dentre outras funções, convocavam a população para discutir assuntos de interesse local, em um ensaio do que posteriormente viriam a ser as audiências públicas.

Em 1824, quando da Independência do Brasil, houve sensíveis alterações na conformação dos Municípios brasileiros, mas quase todas as mudanças vieram para, em verdade, dificultar ainda mais o desenvolvimento municipal, pois o governo provincial não depositava confiança nos governos locais, que se viram totalmente submetidos ao governo

---

<sup>54</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 37.

<sup>55</sup> CASTRO, Gina Gouveia Pires de. **Controle de Constitucionalidade de lei & ato normativo municipal: uma análise sobre seu funcionamento na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 59.

<sup>56</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 77.

central (Província), com ainda menos autonomia do que antes. Se por um lado, no entanto, o período a partir de 1824 foi marcado por grande descentralização política entre o Império e as Províncias, o mesmo movimento não foi capaz de alcançar a realidade entre as Províncias e os Municípios. De qualquer forma, é preciso observar que, por mais que os Municípios não tenham sido inicialmente abarcados por disposições que lhes dessem real autonomia, a descentralização ocorrida às Províncias sem dúvidas contribuiu para que isso também ocorresse, bem mais tarde, com os Municípios.

A partir de 1891, a primeira Constituição republicana do Brasil reservou o título III para discorrer especificamente sobre os Municípios. Na ocasião, de maneira expressa e ainda muito tímida<sup>57</sup>, foi assegurada a autonomia aos Municípios brasileiros. Da mesma forma, as Constituições estaduais também procuraram, à luz da simetria, manter expressa a disposição a respeito da autonomia municipal. O que pacificamente se entende, no entanto, é que as disposições sobre a autonomia municipal durante o início da República brasileira não passaram de letra morta. Nas concisas palavras de Hely Lopes (p. 39, 2021), durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil<sup>58</sup>. Apesar disso, foi a partir de 1891 que o Município passou a cuidar de assuntos de interesse local, o que aconteceu de forma natural e orgânica, tendo em vista que a legislação vigente à época pouco se interessava sobre os problemas das localidades.

A partir do golpe de 1930, a Era Vargas minou o que poderia aparentemente restar de autonomia municipal, considerando a total dissolução do Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e das Câmaras Municipais. Mas, de toda maneira, houve um importante avanço no que posteriormente viria a ser a autonomia financeira e orçamentária dos Municípios, já que a Constituição de 1934 foi pioneira em discriminar as rendas de titularidade dos Municípios, com o fito de promover o desenvolvimento e progresso local<sup>59</sup>. Ainda na Constituição de 1934, o artigo 13 assegurou a autonomia municipal “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. A Constituição Federal de 1934, no entanto, teve uma vida muito curta, razão pela qual a autonomia municipal nela insculpida jamais chegou a ser desenvolvida e devidamente apreciada.

O golpe seguinte, de 1937, não necessariamente mudou o contexto do golpe de 1930. Em verdade, em 1937 o período ditatorial se intensificou no país, instaurando um regime de

<sup>57</sup> Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

<sup>58</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 39.

<sup>59</sup> Neste sentido, MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 40.

intervenção, por representantes (interventores) responsáveis pelos Estados e Municípios, agindo estritamente conforme a necessidade do Governo Federal. Assim, ainda que houvesse na Constituição Polaca a previsão de autonomia Municipal e rendas próprias da municipalidade, na prática, todas as decisões eram tomadas conforme a vontade do Governo Federal, interessado em manter a centralização de poder e, naturalmente, expurgar as bases federalistas do Brasil.

Visualizando um resumo sobre o Município desde 1824 até 1945, o último período, compreendido entre 1937 e 1945, conhecido como Estado Novo, foi aquele em que menos houve efetividade da autonomia municipal, pois as deliberações propostas em Câmara no tempo do Brasil Império já não mais existiam. Foi apenas em 1946, que a então nova Constituição, buscando dirimir as desigualdades regionais, fomentou uma névoa de esperança ao Brasil. A Assembleia Constituinte instalada em 01º de fevereiro de 1946 expressou a necessidade de redemocratização do país e foi bastante influenciada por ideais do municipalismo<sup>60</sup>.

A partir da Constituição de 1946, o processo de redemocratização do Brasil promoveu também o renascimento dos Municípios do país e da própria autonomia municipal<sup>61</sup> em uma maior amplitude, isto é, foi assegurado aos municípios o conjunto de autonomia política, financeira, administrativa e legislativa, desde que, dentro do “peculiar interesse” de cada um. Foi também a partir desse momento que o país voltou a promover eleições para a escolha de seus representantes, como prefeitos e vereadores da maior parte das cidades brasileiras. As exceções à eletividade dos representantes municipais foram expressas nos parágrafos 1º e 2º do artigo 28 da Constituição de 1946.

A primeira exceção fazia referência às Capitais e às cidades onde houvesse estâncias hidrominerais beneficiadas pelo Estado ou pela União<sup>62</sup>, enquanto a exceção trazida no §2º

<sup>60</sup> BESERRA, Leonardo Barbosa. **O Município como ente federativo**. São Paulo: Dialética, 2023, p. 43.

<sup>61</sup> O art. 28 da Constituição de 1946 dispunha “A autonomia dos Municípios será assegurada: I – pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais [...]”.

<sup>62</sup> Apesar da disposição já citada do art. 28, I, da Constituição Federal de 1946, o §1º do mesmo dispositivo dizia “Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos das Capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União”. Esta disposição revelava um péssimo resquício do costume centralizador que vigorou no Brasil até 1945. Naquela época, ainda se acreditava que as capitais eram mais ‘importantes’ que os interiores, razão pela qual o Constituinte estrategicamente manteve a nomeação dos prefeitos destas cidades. Seguindo o mesmo pensamento, percebemos que durante a primeira metade do século XX, foram construídas e reformadas muitas estâncias hidrominerais no Brasil, principalmente nos estados de São Paulo e Minas gerais, onde a atividade hoteleira deslanchou devido à grande procura por águas terapêuticas. A relevância econômica dessas regiões e a constante atenção sempre dispensada ao eixo São Paulo – Minas Gerais fez garantir a presença da exceção de nomeação dos prefeitos dessas localidades pelos Governadores. Mais uma tentativa em manutenção do poder esrachada pela Constituição de 1946, ainda que ela seja, de fato, um marco de redemocratização brasileira. Sobre o assunto, vide jurisprudência: STF - RE: 77705 MA, Relator: Min. RODRIGUES ALCKMIN, Data de Julgamento: 04/09/1974, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27-09-1974 PP-07018 EMENT VOL-00960-02 PP-00705 RTJ VOL-00071-01 PP-00211. Inteiro teor disponível em ALCKMIN, Rodrigues. Município-Autonomia-Estâncias hidrominerais.

estabeleceu a nomeação dos prefeitos das cidades onde “a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País”. Em ambas as situações, as nomeações ocorriam pelos Governadores dos Estados e Territórios, e estas disposições não apresentavam uma justificativa clara, a não ser a manutenção de resquícios do período ditatorial, extremamente centralizador, com o principal objetivo de manter o controle sobre as localidades que, à época, se entendiam como sendo mais importantes que outras.

Apesar das exceções à autonomia municipal previstas na Constituição de 1946, ela foi um marco do movimento municipalista, pois antes dela, o Brasil vinha de um dos períodos ditatoriais pelos quais passou. Victor Nunes Leal<sup>63</sup> observa que o municipalismo emanado durante a elaboração da Constituição de 1946 não foi pioneiro, mas trouxe resultados nunca antes vistos. Na visão do autor, esta diferença de efeitos deu-se porque em 1946 a sociedade brasileira passava por um momento de transformação impulsionado pelo desenvolvimento industrial e do mercado, ainda que os municipalistas daquele momento pudessem não entender integralmente os seus próprios impulsos<sup>64</sup>. O espírito municipalista emanado na Constituição de 1946 perdurou por longos anos, até o golpe de 1964. Como já visto, entre os anos de 1964 e 1967 não houve nova Constituição, e o Brasil foi guiado pela Constituição de 1946 e inúmeras emendas e atos institucionais. A Carta de 1967 restringiu ainda mais a autonomia municipal<sup>65</sup>, ainda que o texto constitucional estabelecesse melhor divisão de receita às municipalidades e que, em contrapartida ao projeto apresentado, a Constituição tenha ratificado a importância e natureza do Município, garantindo-os competências locais. A Emenda Constitucional de 1969,

---

**Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 123, p. 268-272, jan./mar. 1976.

<sup>63</sup> LEAL, Victor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. *In: Estudos sobre a Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954, p. 130-131.

<sup>64</sup> O autor faz uma análise bastante interessante ao afirmar que “É bem provável que esse raciocínio não ocorresse, com tal simplicidade, ao espírito de muitos daqueles que participavam da campanha municipalista. Na “lógica dos fatos”, não é de modo nenhum necessário que os homens tenham conhecimento pleno das condições e fatores de ordem social que possibilitam e impulsionam os movimentos ideológicos”. *Ibidem*, p. 130.

<sup>65</sup> Diz-se que a Constituição de 1967 restringiu a autonomia municipal porque, entre outras alterações, ampliou as possibilidades de intervenção do Estado no Município, elencadas no artigo 13. Além disso, asseverou a não eletividade dos prefeitos de Capitais e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual, mediante prévias aprovações elencadas no artigo 16, restringindo-lhes a autonomia política. Como um ataque à autonomia financeira municipal, a Constituição de 1967 atribuiu à União a competência para limitar o poder tributário dos Municípios (art. 19, §1º) e determinar a isenção de impostos municipais com base no relevante interesse social ou econômico (art. 20, §2º); também limitou o gasto com pessoal dos Municípios a 50% da receita corrente (art. 66, §4º), além da possibilidade de o Senado fixar limites da dívida consolidada dos Municípios e estabelecer limites de prazos e taxas de juros das obrigações emitidas pelos próprios Municípios (art. 69, §2º, alíneas a e b). São, portanto, decisões do Constituinte que têm como único objetivo a manutenção do controle sobre os Municípios, sem que lhes fosse, de fato, relegada a autonomia fantasiosamente prevista em texto constitucional. É impensável, hoje, que um Município não detenha autonomia sequer para definir prazos e taxas de juros sobre as obrigações por ele firmadas, mas esta era a triste realidade dos Municípios brasileiros durante o mais duro período da ditadura militar após o golpe de 1964.

por sua vez, não trouxe grandes alterações relativas à autonomia municipal, e as disposições desta época perduraram por mais de duas décadas, até o novo levante de redemocratização brasileiro, iniciado em 1984 e que, felizmente, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, responsável pelas maiores e melhores mudanças para o municipalismo brasileiro.

## 2.2 O Município na Constituição Federal de 1988: Ente Federado Autônomo

O Municipalismo pode ser conceituado como uma manifestação política que tem por mote defender a autonomia municipal como uma ferramenta capaz de otimizar o desenvolvimento de políticas públicas e, conseqüentemente, o desenvolvimento local. Apesar de ser um fenômeno antigo, a Constituição Federal de 1988 é, sem dúvidas, de todas as constituições brasileiras, a que mais trouxe consigo características do municipalismo, podendo ser considerada como uma versão atualizada e melhorada da Constituição de 1946, a partir da qual o movimento municipalista ganhou força no país. Respeitando a tese de que o Município é, primordialmente, um instituto jurídico decorrente de um fenômeno social e natural, que precede a existência do próprio Estado, nada mais justo e lógico que sejam a ele delegadas as funções de tutelar os interesses e particularidades locais.

Para isso, além de ser um importantíssimo marco da redemocratização de nosso país e renovar a esperança dos brasileiros em tempos melhores e garantia do bem-estar social, a CRFB/88 se preocupou com as várias limitações e deméritos sempre relegados às municipalidades, sobretudo durante o período ditatorial que a antecedeu. Foi a partir da Constituição de 1988 que o Município passou a ter plena autonomia política, administrativa e financeira<sup>66</sup>. Todos os Municípios, sem exceção, passaram a eleger seus próprios prefeitos e vereadores (art. 29) e foram estabelecidas competências privativas do Município, substituindo o jargão “peculiar interesse” pelo mais adequado termo “interesse local” (art. 30). Foi também a partir de 1988 que o Município passou a ter o poder de editar sua Lei Orgânica e teve ampliada a sua participação tributária (art. 158 e art. 159, §3º).

Todas essas e outras alterações legais e práticas só foram possíveis porque albergadas pela principal mudança, que foi garantir aos Municípios o *status* de ente federado, algo inédito no constitucionalismo brasileiro. Neste ponto, é importante trazer visões diferentes, de autores

---

<sup>66</sup> Hely Lopes afirma que a Constituição de 1988 delegou aos Municípios brasileiros o que ele chama de um triplice aspecto da autonomia municipal, já que, a partir de então, foram postas determinações constitucionais de cunho político, administrativo e financeiro. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 43).

que discordam da condição de ente federado do Município. José Afonso da Silva<sup>67</sup> e Raul Machado Horta<sup>68</sup> acreditam que a elevação do Município a ente federado seria um equívoco. Outro autor bastante crítico sobre o assunto é José Nilo de Castro<sup>69</sup>, que em sua obra *Direito Municipal Positivo* (2001), chegou a utilizar-se de um tópico específico para tratar do assunto, nomeando-o como “Os Municípios brasileiros não são entes federativos”. O autor tem o posicionamento baseado em justificativas semelhantes àquelas apresentadas por José Afonso da Silva. Para ele, os Municípios não compõem o conceito de Federação, que seria formada apenas por estados-membros, e não por Municípios. Buscando argumentos para sua tese, Castro enumera que os Municípios não possuem representação no Senado, não podem propor emendas constitucionais, não possuem Poder Judiciário, não têm Tribunal de Contas (à exceção de São Paulo e Rio de Janeiro) e possuem *quórum* próprio para rejeição de pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas, o que não ocorre com estados-membros e com a União. Não nos parece que estas características, no entanto, sejam suficientes para elidir a consagração do Município como ente federado.

É importante observar que os autores que se põem contra o *status* do Município brasileiro como ente federativo argumentam, basicamente, que no conceito clássico de federalismo não existe a figura do Município como um componente indispensável à sua formação. Dadas todas as vênias, não compactuamos deste pensamento, pois, em que pese não ser o Município um elemento essencial à formação do Estado Federal clássico, seria, no mínimo, imprudente, desconsiderar que o federalismo se molda às realidades nas quais é inserido e, em razão disso, sofre adaptações que são imprescindíveis ao seu funcionamento.

Nesta toada, o Brasil, de maneira inédita, passou a adotar o Município como um ente federativo, em hierarquia semelhante aos Estados-membros, à União e ao Distrito Federal. Assim o sendo expressamente, também, dotado de autonomia, por força constitucional, refletir o contrário seria, além de uma afronta à intenção do Constituinte, um desrespeito ao próprio Município, que surgiu antes mesmo do Estado e é, desde sempre, o palco da vida dos seres

<sup>67</sup> Segundo o autor, “não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação”. (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 474-475).

<sup>68</sup> O autor afirma que, “salvo na referência inovadora da competência comum, para fins de preservação de valores e objetivos do Poder Público, o Município, não obstante a equivocada relação a ente constitutivo da organização político-administrativa da República Federativa (art. 18), em inédita adoção, não participa da repartição federal de competências e, por isso, a Constituição reservou espaço próprio para enumerar a apreciável competência dos Municípios”. (HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. **Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 249-274, out. 1991, p. 259).

<sup>69</sup> CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 25-32.



humanos. Não há federação brasileira sem Município. Concordamos com este pensamento, também defendido por eméritos juristas, como Hely Lopes Meirelles, Alexandre de Moraes, Augusto Zimmermann, entre outros. A condição de ente federado do Estado-membro não é, por si só, capaz de elidir a condição de ente federado do Município. Em verdade, as duas situações são complementares, e não excludentes entre si. Ainda mais, não é necessário que todos os entes federados possuam características idênticas para que possam, todos, serem classificados como entes federados. O Município brasileiro é, portanto, uma parte vital do Estado Federal brasileiro, e dotado de autonomia, de acordo com a disposição expressa da Constituição de 1988. Neste sentido, Diogo Lordello de Mello<sup>70</sup> afirma que o Município “constitui uma ordem política e administrativa inerente ao sistema federal brasileiro”. Já a palavra “autonomia” decorre da junção de duas terminações de origem grega (auto=próprio; nomia=lei), e significa “lei própria” (Andrade et. al., 2000, p. 73). Isto é, a autonomia municipal, seria, a grosso modo, o poder do Município em editar as suas próprias leis. No entanto, há de se convir que a realidade brasileira no que se refere aos Municípios é única e requer definições igualmente únicas, razão pela qual, no Brasil, a autonomia municipal tem uma acepção bem mais profunda<sup>71</sup> do que em outros Estados federais.

Para melhor compreensão da autonomia municipal no contexto brasileiro, apresentamos a tríplice autonomia já citada por Hely Lopes Meirelles, qual seja, a) autonomia política; b) autonomia administrativa e c) autonomia financeira, rol ao qual adicionamos d) autonomia auto-organizatória e e) autonomia legislativa. Observe-se que tal divisão tem cunho puramente didático, pois não buscamos dividir a autonomia em espécies diferentes. Há, em verdade, uma única autonomia municipal, que, dada sua complexidade, é multifacetada, e precisa ser estratificada para melhor estudo. Tendo isso explicado, passemos a identificar as faces da autonomia municipal brasileira, uma a uma.

A autonomia política do Município tem por fundamento a eletividade de seus representantes, isto é, do prefeito, vice-prefeitos e vereadores, além da estruturação de seu próprio governo, desde que, à simetria da Constituição Federal de 1988. Assim, ainda que a legislação eleitoral seja de competência federal, os cidadãos têm o poder de escolher os seus representantes mais próximos e esta disposição é, antes de tudo, lógica, posto que ninguém melhor que o próprio munícipe para escolher quem oferece melhores projetos para as

<sup>70</sup> MELLO, Diogo Lordello de. **A Moderna Administração Municipal**. Rio de Janeiro: FGV EBAP - Cadernos de Administração Pública, 1960, p. 62.

<sup>71</sup> Neste sentido, Pontes de Miranda classifica concepção brasileira de autonomia municipal como diferente. (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n. 1, de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. v. 2, p. 345).

necessidades de sua comunidade. Relembre-se que, antes de 1988, havia exceções à eletividade dos representantes da esfera Municipal, que foram completamente extintas quando da promulgação da Constituição Cidadã. Nota-se que o exercício precípua da autonomia política dos Municípios dá-se pelo próprio cidadão, através do sufrágio, enquanto outras faces da autonomia são desempenhadas por outros personagens, como é o caso da autonomia administrativa, que veremos a seguir, abarca funções do Poder Executivo Municipal.

A autonomia administrativa é, de certo, a mais antiga expressão da autonomia municipal, isto porque, muito embora sempre tenha havido restrições quanto à autonomia política, legislativa, auto-organizatória e financeira dos Municípios, sempre houve, em menor ou maior grau, o poder municipal em organizar a própria administração, isto é, gerir o interesse local através da organização e operacionalização de serviços públicos voltados à comunidade local, ou, nas palavras da época, tratar de matérias de peculiar interesse municipal. É com base na autonomia administrativa que há a chamada desconcentração administrativa: são criados os órgãos da Administração Pública local, como secretarias, diretorias e departamentos; há a nomeação de agentes públicos e a definição de suas atribuições, bem como o exercício de atos administrativos e suas respectivas consequências. Já através da descentralização administrativa, o município pode constituir pessoas jurídicas da Administração Pública Indireta voltadas à consecução de serviços específicos, como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. As funções inerentes à autonomia administrativa do Município são competências típicas do Poder Executivo local e variam de cidade para cidade, a depender da realidade de cada uma, dos recursos humanos e orçamentários disponíveis e das demandas específicas de cada lugar.

Quando falamos em autonomia financeira, falamos sobre as receitas públicas e como elas são recebidas e direcionadas pelos Municípios. O federalismo cooperativo também abarca a esfera do federalismo fiscal, razão pela qual há a necessidade de sempre buscar o equilíbrio entre os entes federativos, não somente politicamente, mas também financeiramente. Aos Municípios são delegadas pela Constituição de 1988 atribuições de competência comum, concorrente e privativa, mas todas elas só podem ser efetivadas através da disponibilização de recursos. Todo serviço tem custo financeiro. Ações como o funcionamento de uma escola, de um hospital ou de um posto de saúde, o pagamento do servidor público e a coleta de lixo regular, dentre inúmeros outros serviços, apenas são possíveis com a destinação de recursos para custeio de todos eles. É por isso que, além das receitas próprias, provenientes da arrecadação de tributos municipais, as transferências intergovernamentais são fundamentais para a manutenção da maioria dos Municípios brasileiros.

Sob um olhar mais breve, poder-se-ia pensar que a necessidade municipal de transferências intergovernamentais seria uma prova escancarada da subserviência municipal ou de sua suposta desigualdade frente aos outros entes federativos brasileiros. Quando mergulhamos no federalismo brasileiro, no entanto, entendemos que a necessidade do aporte de recursos pelas chamadas transferências intergovernamentais são, acima de tudo, uma cristalina expressão do federalismo cooperativo, posto que o federalismo implica uma constante tensão e tendência à desarmonia entre os seus componentes<sup>72</sup>, mas ainda que tendam à desarmonia e ainda que sejam possivelmente “desiguais”, devem ser, ao mesmo tempo, “capazes”<sup>73</sup>. É exatamente nesse ponto que reside um dos maiores problemas dos Municípios brasileiros, pois as atribuições constitucionais a eles delegadas dificilmente se coadunam com a disponibilização de recursos. Acontece que todos os serviços públicos, assim como os particulares, têm custos, e é um grave erro delegar funções sem aporte financeiro para custeá-las. O texto constitucional de 1988 não foi inerte nesse aspecto, e aumentou a fatia de arrecadação própria e de transferências constitucionais aos Municípios, mas as divide de forma ineficiente. Também não se busca criticar o aumento de funções dos Municípios, ao contrário, o municipalismo é um movimento extremamente benéfico, e sendo o ente municipal aquele mais próximo do cidadão, isto é, a primeira porta do Poder Público onde o cidadão pode bater e reivindicar seus direitos, é fundamental que também seja o Município o ente responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas capazes de suprir as necessidades de cada local. O que se critica, no entanto, é que o aporte de recursos aos Municípios deve acompanhar o aumento de suas funções, sob pena de limitar a execução adequada de políticas públicas que possam, de fato, resolver os problemas de nossas cidades.

Já a autonomia auto-organizatória do Município por vezes é confundida com a autonomia administrativa, pois seu título apresenta caráter polissêmico. No entanto, a autonomia auto-organizatória é inconfundível, pois ela trata do dever-poder do Município em editar sua Lei Orgânica, que nada mais é do que a “Constituição Municipal”. Entendemos que o termo “Constituição Municipal” seria mais adequado, da mesma forma que existem as Constituições Estaduais e a Constituição Federal<sup>74</sup>. A Lei Orgânica é uma lei essencialmente

---

<sup>72</sup> Este é, inclusive, o pensamento de José Luis Fiori, ao afirmar que “federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que supõe necessária e positiva uma permanente tensão e desarmonia entre as partes. Desarmonia que está na origem da tensão mas que é o motivo também de uma negociação que passa a ser permanente e cujos produtos serão sempre arranjos institucionais transitórios”. (FIORI, José Luís. **O Federalismo frente o desafio da globalização**. Texto para Discussão IEI/UERJ, Rio de Janeiro, n. 336, 45 p., jun.1995, p. 10).

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>74</sup> Neste mesmo sentido, “Ora, se se trata de documento legislativo dotado de valor fundante, que vincula toda a produção normativa inferior dentro da esfera local, a Lei Orgânica não pode ser outra coisa senão a própria

auto-organizatória, que, simetricamente à Constituição Federal e à Constituição Estadual, traz as bases da organização do ente municipal, dentro do que preceituam o artigo 29 da Constituição Federal de 1988, os princípios constitucionais e a Constituição Estadual de onde encontra-se situado. Ela constitui mais uma importantíssima evidência do *status* municipal dado pelo Constituinte às municipalidades, pois a auto-organização é uma característica inerente aos entes federados, normalmente concedida aos estados-membros, e na peculiar realidade brasileira, também aos Municípios, entes federados dotados do mesmo grau de importância que a União, os estados-membros e o Distrito Federal.

Mais uma característica que apenas serve para corroborar com a tese de que o entendimento sobre os municípios mudou drasticamente a partir de 1988 é que, até a Constituição anterior não havia possibilidade do Município brasileiro editar sua Lei Orgânica, sendo papel do estado-membro legislar sobre a organização local<sup>75</sup>. A antiga determinação, dadas todas as vênias, não havia como se sustentar em um Estado verdadeiramente federal, pois em um país de dimensões continentais como o Brasil, que apresenta até hoje grande desigualdade regional, seria inconcebível manter o estado-membro como responsável por organizar realidades tão distintas que ele jamais conseguiria identificar. A título de exemplificação, segundo dados do Censo 2022 do IBGE<sup>76</sup>, o estado de Pernambuco, que ocupa apenas a 19ª posição no quesito ‘extensão territorial’ entre os estados brasileiros, tem uma população de mais de 9 milhões de pessoas, distribuídas em 184 (cento e oitenta e quatro) Municípios e no Distrito Estadual de Fernando de Noronha<sup>77</sup>. Seria impraticável pensar em uma possibilidade onde o Governo Estadual fosse capaz de absorver todas as peculiaridades das administrações locais. Este exemplo nos leva a crer que a decisão do Constituinte em possibilitar a edição, pelos próprios Municípios, de suas respectivas leis orgânicas, revela

---

Constituição do Município”. (RESENDE, Antônio José Calhau de. Autonomia municipal e lei orgânica. **Cadernos da Escola do Legislativo da ALMG**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 7-42, jan./dez. 2008, p. 31).

<sup>75</sup> A única exceção que se faz a esta disposição trata-se do amplamente divulgado caso do estado do Rio Grande do Sul, que em sua Constituição Estadual de 1891, permitia que seus Municípios editassem suas respectivas Leis Orgânicas, de maneira autônoma (art. 64). Se, de fato, havia autonomia aos Municípios gaúchos naquela época é um objeto de estudo que não nos cabe. Sem dúvida, no entanto, a previsão legal em tempos tão anteriores à Constituição de 1988 revela o pioneirismo daquele Estado-membro.

<sup>76</sup> IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

<sup>77</sup> Na forma do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 11.304, de 28/12/1995, o Distrito Estadual de Fernando de Noronha é considerado uma entidade autárquica territorial, dotado de autonomia administrativa e financeira, dirigido por um Administrador-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, com prévia aprovação da Assembleia Legislativa. Na forma do §2º do artigo 96 da Constituição Estadual de Pernambuco, os cidadãos residentes no Arquipélago elegerão pelo voto direto e secreto, concomitantemente com as eleições de Governador do Estado, sete conselheiros, com mandato de quatro anos, para formação do Conselho Distrital, órgão que terá funções consultivas e de fiscalização, na forma da lei. Apesar de não ser juridicamente um Município, a autarquia territorial tem população, e a Constituição Estadual de Pernambuco tanto abre certo teor de autonomia quanto viabiliza a possibilidade do Arquipélago vir a ser transformado em Município (art. 96, §3º, Constituição do Estado de Pernambuco).

grande sensibilidade e coerência com o Pacto Federativo e o objetivo de diminuir as desigualdades regionais.

A Federação Brasileira constitui uma organização complexa, com mecanismos de equilíbrio e limitação entre os seus componentes, razão pela qual todas as normas federais, estaduais, municipais e distritais devem caminhar em consonância, em um sentido de complementariedade, e nunca de contrariedade, conforme reza o princípio da simetria constitucional. O que se observa é que ocorre uma espécie de mimetismo constitucional<sup>78</sup>, onde as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas transcrevem o texto literal da Constituição Federal. De acordo com Corralo<sup>79</sup>, na elaboração da Lei Orgânica, o Município deve observar as normas de repetição obrigatória e as normas de imitação. As normas de repetição obrigatória referem-se àquelas que devem ser observadas, independente de disposição estadual, por se tratarem de matérias inerentes ao núcleo do Estado Federativo<sup>80</sup>, enquanto as normas de imitação são aquelas que podem ou não ser seguidas pelas constituições estaduais e pelas leis orgânicas, como quóruns e frequência de reuniões, dentre outras matérias, que podem ser modificadas, sem afronta ao Pacto Federativo.

Além das normas de repetição obrigatória, expressas na Constituição Federal, a Lei Orgânica também deve obrigatoriamente observar os princípios elencados na Constituição Federal, tanto expressamente, a exemplo da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como aqueles implicitamente dispostos no texto Constitucional. Tomando por base tais limitações, e fazendo um breve passeio por Leis Orgânicas Brasil afora não é difícil encontrar dispositivos flagrantemente inconstitucionais, seja por legislarem sobre matérias que não são de competência municipal, seja por ir totalmente de encontro a princípios consagrados pela Constituição Federal. Muitas dessas inconstitucionalidades não se dão de forma proposital, mas pela ausência de controle de constitucionalidade local e pela defasagem do texto da Lei Orgânica, que na maioria dos casos, permanecem desatualizados<sup>81</sup>.

Por fim, temos a autonomia legislativa dos Municípios, face através da qual o Município edita suas próprias leis – de acordo com a Constituição Federal, a Constituição

---

<sup>78</sup> MODESTO, Paulo. Leis Orgânicas Municipais. As Normas de Reprodução, Imitação e Remissão como Parâmetro de Controle de Constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o Papel das. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 61, p. 151-162, jul/set. 2016, p. 153.

<sup>79</sup> CORRALO, Giovani da Silva. Município: autonomia na federação brasileira. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2022, p. 233-244.

<sup>80</sup> STRECK, Lênio. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 582.

<sup>81</sup> Sobre o controle de constitucionalidade a nível municipal vide CASTRO, Gina Gouveia Pires de. **Controle de Constitucionalidade de lei & ato normativo municipal**: uma análise sobre seu funcionamento na Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2016.

Estadual e a Lei Orgânica – sobre matérias que versem sobre interesse local, e de maneira suplementar à legislação federal e estadual pré-existent, à luz do art. 30, I e II, da Constituição de 1988<sup>82</sup>, quando, na mesma medida, tratem-se de assuntos de interesse local. É, portanto, uma competência legislativa residual, capaz de ser exercida quando não houver disposição expressa de competência da União ou dos estados-membros. Ao elencar as possibilidades de entes editarem normas sem que lhes tenha sido outorgada constitucionalmente esta competência, Sundfeld<sup>83</sup> vai além, e afirma que é possível ao Município editar lei, em caso de omissão da União, quando esta lacuna normativa implicar na ausência de determinada atividade municipal. Para tal, o processo legislativo municipal pode lançar mão dos instrumentos elencados no art. 59 da Constituição Federal, simetricamente alterando a disposição do inciso I para emendas à Lei Orgânica, em ritos próprios a serem concentrados no Poder Legislativo Municipal, isto é, na Câmara de Vereadores, órgão importantíssimo de representação popular e fiscalização do Poder Executivo.

Portanto, é possível observar que a autonomia municipal é um instituto amplo, que inclui não somente a edição das próprias normas pelo Município, isto é, autonomia legislativa; mas também a autonomia auto-organizatória, que assegura ao Município a edição de sua Lei Orgânica; a autonomia política, expressa pela capacidade de auto-organização e eleição dos representantes municipais; a autonomia administrativa, através da qual o Município organiza os seus serviços locais de acordo com as suas necessidades; e a autonomia financeira, exercida através da coordenação de receitas próprias e de transferências constitucionais, além da possibilidade de instituição e arrecadação de tributos próprios. A autonomia municipal é uma prerrogativa tão importante e tão resguardada pela Constituição de 1988, que em seu art. 35 foram definidas as possibilidades de intervenção dos estados-membros nos municípios visando salvaguardar a Administração Pública e a autonomia municipal.

É muito interessante notar a força do Constitucionalismo brasileiro à época da redemocratização e o quanto esse posicionamento estimulou a deflagração de movimentos democráticos, como o Diretas Já e as consequências decorrentes da insatisfação popular. Após essa árdua jornada histórica de mais de cem anos, foi o artigo 18 da Constituição Federal de 1988 o dispositivo responsável por alterar o status do Município no ordenamento jurídico brasileiro, alçando-o ao patamar de ente federado dotado de autonomia, e, por conseguinte, quebrando a tradição do federalismo *dual*. A redemocratização brasileira e a Constituição

---

<sup>82</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber [...].

<sup>83</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional das Competências. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 1, p. 272-281, jan./fev./mar. 1993, p. 275.

Federal de 1988 vieram a consagrar o município como ente federado dotado de autonomia. Nas palavras de Bonavides<sup>84</sup>, a Constituição Federal de 1988 elevou o Município a “um grau qualitativo muito acima daquele a que juridicamente esteve cingido em quase cem anos de constitucionalismo republicano”. À despeito dos posicionamentos contrários, hoje, mais de três décadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é evidente o quanto o ente municipal se desenvolveu no federalismo brasileiro, e o quão errado é sequer cogitar diminuí-lo a uma mera subdivisão do estado-membro. Há, sem dúvidas, falhas, como sempre há de ocorrer em qualquer organização estatal. Percebe-se que as disparidades regionais veementemente combatidas pelo Constituinte ainda persistem, e ainda há lacunas graves no equilíbrio entre os entes federativos e na consecução de políticas públicas. Ainda assim, no Brasil, o Município é um órgão vivo e fundamental à manutenção do Pacto Federativo.

### **2.3 O peculiar interesse e o interesse local dos Municípios brasileiros**

Desde a Constituição de 1891, os textos constitucionais brasileiros trouxeram o que os Constituintes sempre denominaram como ‘peculiar interesse’, uma forma de determinar as competências de atuação do Município. De acordo com o art. 68 da Constituição de 1891, “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Como já vimos, o Município só passou a ser considerado um ente federativo a partir de 1988, de forma que, em 1891, relegava-se aos Estados a incumbência de garantir a autonomia municipal, sob a égide do que seria o peculiar interesse. Assim considerando, por mais que a Constituição expressasse a autonomia municipal em seu texto, na prática, havia total dependência da legislação estadual para a atuação dos Municípios.

Ao longo dos anos, o peculiar interesse sempre foi um conceito extremamente genérico e pouco elucidado. A justificativa para tal abstração não leva a crer que ela se deu de maneira descuidada, mas sim, orquestradamente, com o principal objetivo de manter os Municípios brasileiros sob as ‘rédeas’ do Governo Federal. Isto porque, em casos onde o Município quisesse avançar e esta não fosse a vontade do Governo Central, poder-se-ia arguir a ausência de peculiar interesse para que o Município administrasse tal assunto. Na mesma medida, se o Governo Central não vislumbrasse proveitos em gerenciar determinada questão, poder-se-ia levantar a responsabilidade do Município, com base no mesmo ‘peculiar interesse’.

As Constituições posteriores à de 1891 repetiram o vocábulo, até que ele foi

---

<sup>84</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 352.

substituído pelo ‘interesse local’ na Constituição de 1988. Como o peculiar interesse era um conceito bastante amplo e alvo de muitas discussões, há de perceber-se que a alteração não foi feita despretensiosamente pelo Constituinte. Em que pese alguns autores entenderem que o ‘peculiar interesse’ e o ‘interesse local’ são sinônimos<sup>85</sup>, faz-se necessário traçar explicações a respeito de potenciais diferenças entre ambos.

Observando o contexto histórico e doutrinário apresentado até este momento, nota-se que são inseparáveis os conceitos de ‘peculiar interesse’, ‘interesse local’, e o entendimento sobre competências municipais e autonomia municipal. A grosso modo, o ‘peculiar interesse’, posteriormente substituído pelo ‘interesse local’, são expressões que sempre foram e são utilizadas para discriminar as competências do ente municipal e delimitar a sua autonomia. Na visão de Meirelles<sup>86</sup>, o interesse local significa predominância de interesse do Município sobre os interesses dos estados-membros e da União. É assim inclusive, que já em 1928, lecionou Sampaio Dória<sup>87</sup> ao afirmar que o “peculiar não é nem pode ser equivalente a privativo. [...] A ordem pública de um Estado é seu interesse peculiar, mas é também interesse da Nação. Logo, não é privativo do Estado. Uma escola primária que certo Município abra é de seu interesse peculiar, mas não exclusivo, não privativo, porque a instrução interessa a todo o País”.

Indo um pouco além, José Afonso da Silva<sup>88</sup> cunha o Princípio da Predominância do Interesse. Para o autor, é este o princípio responsável por nortear a repartição de competências entre os componentes federativos do Estado, ou seja, à União cabem as matérias de interesse geral; aos estados-membros cabem as matérias de interesse regional; e aos Municípios cabem as matérias de interesse local, termo que veio a substituir em 1988 o termo “peculiar interesse”, de conceituação insatisfatória. O pensamento de José Afonso da Silva é semelhante ao de Meirelles e ao de Sampaio Dória, demonstrando que diferentes gerações de eméritos doutrinadores repetiram a necessidade de compreensão do instituto do interesse local/peculiar interesse.

Apesar disso, é preciso expor pensamentos que vão de encontro aos que foram esposados até então. Cronologicamente após a exposição de Sampaio Dória, precisamente em 14 de maio de 1932, através do Decreto nº 21.402, do Governo Provisório, foi criada a Comissão do Itamarati, responsável pela elaboração do anteprojeto da Constituição de 1934, que em seu

<sup>85</sup> Neste sentido, TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 108. “Peculiar interesse significa interesse predominante. Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse”.

<sup>86</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 96.

<sup>87</sup> DE SAMPAIO DÓRIA, Antonio. Autonomia dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, 1928, p. 423.

<sup>88</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 477-478.



artigo 87 determinava “Os Estados organizarão seus Municípios, assegurando-lhes por lei, e de acôrdo com o desenvolvimento econômico-social dos mesmos, um regime de autonomia em tudo quanto lhes disser respeito ao privativo interesse”. O termo “privativo interesse” do anteprojeto foi substituído pelo já conhecido “peculiar interesse” na Constituição de 1934 (art. 13). Essa tentativa revela um pensamento do Constituinte em limitar a autonomia do Município, pois fica claro que o interesse, a princípio, era de manter sob a égide do Município apenas as matérias que fossem consideradas de privativo interesse, isto é, exclusivamente de interesse municipal. Não se sabe, afinal, o que motivou a substituição pelo “peculiar interesse”, mas de certo, durante toda a nossa história constitucional, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o “peculiar interesse” sempre serviu de apoio àqueles contrários à autonomia municipal.

Tomando por base o acima exposto, e a noção de que nenhuma mudança constitucional, por mais ínfima que possa parecer, deve passar despercebida, sem observação e estudo, discordamos da posição de Temer e de outros autores que acreditam tratar-se de sinônimos o “peculiar interesse” e o “interesse local”, isto porque, se assim o fosse, não haveria qualquer sentido em o Constituinte modificar um termo já utilizado há mais de cem anos e já consolidado na doutrina por outro novo sem que houvesse um motivo relevante para isso. Pois bem, a nosso ver, um ponto em comum entre ambas as expressões é que elas não indicam, em momento algum, exclusividade, mas sim, predominância de interesse. Observe-se que, mesmo quando se tentou utilizar a palavra “privativo”, o termo utilizado finalmente foi o “peculiar”. Na lição de Sampaio Dória, já citado anteriormente, ainda em 1928, portanto, sessenta anos antes do advento da Constituição Federal de 1988, a expressão “peculiar interesse” já não era considerada sinônimo de interesse privativo. À época, já se compreendia que não existe interesse privativo de nenhum ente federal, posto que como uma só nação, todas as matérias interessam a todo o Estado, no entanto, para alguns entes, com maior predominância de interesse. Neste sentido, vejamos as palavras de Hely Lopes Meirelles<sup>89</sup>:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

<sup>89</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 96.

A Constituinte que resultou na Constituição Federal de 1988 foi amplamente guiada por ideais do Municipalismo, e aqui reside a principal análise quanto à diferença entre os termos já citados. É preciso compreender que um dos objetivos da redemocratização e da nova Constituição era de restabelecer o federalismo e dirimir as desigualdades regionais, e esses desejos só poderiam ser alcançados através do fortalecimento do pacto federativo e do desenvolvimento local. Os municipalistas entenderam que limitando o Município, o Estado os fadaria à estagnação de que já sofriam há séculos. Era preciso desenvolver as municipalidades, dar-lhes autonomia plena para se autogerir, mostrar aos cidadãos que o Estado estava presente e que era possível oferecer-lhes o bem-estar social, enfim, deixar com que os Municípios, ainda que sob o olhar vigilante do Estado, caminhassem com as próprias pernas. Todas essas ilações foram traduzidas nas disposições municipalistas presentes na Constituição de 1988, alçando os Municípios brasileiros ao *status* de entes federativos e dotando-os de autonomia plena. Esse ciclo, no entanto, não seria completo se não se modificasse o termo “peculiar interesse”, sempre utilizado como justificativa para limitação dos Municípios. Entendemos, portanto, que o “interesse local” demonstra uma maior amplitude das capacidades municipais. Vejamos que a Constituição elenca competências privativas do Município, mas também competências concorrentes e comuns, e ainda, determina uma ampla capacidade legislativa, pois além das matérias de interesse local, os municípios podem suplementar legislação estadual e federal.

Resumidamente, todos os assuntos que são de interesse local, como, por exemplo, coleta de lixo, transporte escolar, abastecimento de água e saneamento básico, iluminação pública, pavimentação de vias etc., são também de interesse estadual e federal, pois as medidas tomadas – ou não tomadas – a nível local impactam no Estado Federal como um todo. Limitar a atuação municipal em assuntos de seu próprio interesse seria inviabilizar o desenvolvimento local, e tornar a vida da população mais difícil, o que já aconteceu por muitos e muitos anos em nosso país.

## **2.4 O federalismo fiscal e o Município**

Já conceituamos e situamos o Município no contexto federativo brasileiro, observando que desde o advento da Constituição Federal de 1988, o Município ganhou formas nunca antes vistas no Brasil e no mundo. Aqui, ele é responsável pelo desenvolvimento de uma série de atividades voltadas ao bem-estar da população. Sabe-se que este também é o papel dos Estados, do Distrito Federal e da União, mas a proximidade do Poder Público com o cidadão no âmbito municipal proporciona uma troca de experiências e uma sensibilidade que em outras esferas

estatais não é possível.

Para isso, no entanto, é preciso compreender que todas as atividades, projetos, políticas públicas, bens e serviços públicos têm um custo financeiro, logo, carecem de recursos para que sejam viáveis. Do ponto de vista brasileiro, os entes federativos são dotados de responsabilidades e deveres fiscais e financeiros. A todo o conjunto de responsabilidades, independente da esfera – Federal, Estadual ou Municipal –, é preciso que haja correspondência de receitas e transferências que sejam capazes de financiar as competências públicas, sem, no entanto, afastar-lhes de sua autonomia. A este arranjo entre competências e financiamentos dentro de cada esfera governamental, dá-se o nome de federalismo fiscal.

Pensando nisso, o Constituinte definiu uma série de recursos destinados obrigatoriamente aos entes da Administração Pública Direta (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios) nos arts. 145 e seguintes da CRFB/88, com o objetivo de financiar os deveres elencados pela própria Constituição. Apesar disso, os Municípios enfrentam uma série de desafios dentro do federalismo fiscal brasileiro, e a compreensão desse contexto é fundamental para elucidar de que forma o federalismo fiscal pode impactar na autonomia dos entes federativos, sobretudo no que se refere aos Municípios. De início, é preciso analisar as competências fiscais dos Municípios e as transferências intergovernamentais.

Como já visto, o modelo federativo é uma importante expressão de regimes democráticos, pois através dele o poder é igualitariamente distribuído entre o ente central (federal) e os entes regionais (Distrito Federal, Estados e Municípios), garantindo, ao mesmo tempo, a preservação dos aspectos locais e a descentralização do poder. A nossa atual Constituição, tida como Carta Cidadã, remodelou o que acontecera no Brasil até então, e trouxe diversos aspectos que levam à descentralização do poder, principalmente a partir da divisão de competências legislativas, administrativas e fiscais/tributárias, sejam elas em caráter privativo, exclusivo ou comum, e ainda tratando sobre a possibilidade de delegações. Perceba-se, no entanto, que a descentralização de poder no Brasil ainda é difícil e encontra muita resistência, o que se justifica pela própria forma de surgimento do federalismo em nosso país. Ocorre que o federalismo brasileiro se deu por desagregação, onde um governo unitário foi subdividido em unidades menores, e obrigou o governo central a se movimentar no sentido da descentralização. A descentralização foi ocorrendo, de fato, ao longo das décadas, mas de maneira lenta e nem sempre progressiva, até a Constituição de 1988, onde várias responsabilidades finalmente foram estabelecidas aos Municípios, ainda que de maneira financeiramente insuficiente.

As finanças municipais são muito complexas e não é escopo do presente trabalho esmiuçá-las. Apesar disso, é importante tratar brevemente sobre elas para que se entenda a

crítica que pretendemos tecer a respeito do federalismo fiscal do ponto de vista municipal. A princípio, é importante observar que a CRFB/88 não cria tributos, e sim descreve a possibilidade de que cada ente federativo possa legislar sobre eles, dentro do que é constitucionalmente aceito. Essa noção é fundamental para que não se confunda a competência tributária com a capacidade tributária. Na lição de Edimar Ferreira Bezerra<sup>90</sup>, a competência tributária é a capacidade de legislar e gerir os próprios tributos, enquanto a capacidade tributária é a possibilidade de ativar ou passivamente compor uma relação jurídica tributária. Assim, ao Município é dada a competência para legislar sobre os seus próprios tributos, que são subdivididos em impostos, taxas e contribuições. Portanto, dentro do que é constitucionalmente definido, os Municípios podem legislar a respeito de IPTU, ITBI e ISS, além de instituir e cobrar taxas e contribuições de melhoria.

Outrossim, notando a necessidade de fortalecimento do pacto federativo, foram instituídas as transferências intergovernamentais, caracterizadas por transferências financeiras entre diferentes entes federativos, com finalidades vinculadas ou não, e que visam a manutenção saudável dos bens e serviços públicos. Via de regra, as transferências intergovernamentais podem se dar de dois tipos: transferências correntes e transferências de capital. As transferências correntes são recursos voltados ao financiamento de atividades básicas municipais, como saúde, educação, assistência social etc. Algumas delas, as mais conhecidas, são garantidas na Constituição, a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o Sistema Único de Saúde (SUS). O FPM é um dos principais meios de distribuição de recursos aos Municípios brasileiros, e sua composição se dá pelo produto de arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributos de competência da União. Essa transferência tem caráter de redistribuição, tendo em vista que a União tende a arrecadar muito mais do que os Municípios. Isto é, é uma forma de tentar manter o equilíbrio entre os entes componentes da federação. Já o FUNDEB é a transferência responsável pelo financiamento da educação brasileira, principalmente educação infantil e ensino fundamental. Saliente-se que, dentro dos valores repassados pelo FUNDEB aos Municípios, existem índices mínimos de investimento a serem cumpridos, determinados pela própria Constituição e reforçados pela Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, ainda na modalidade de transferências correntes, temos as transferências oriundas do SUS, onde os Municípios recebem repasses para a manutenção dos serviços relativos à Saúde Pública, como

---

<sup>90</sup> BEZERRA, Edimar Ferreira. **Estrutura do federalismo fiscal brasileiro**. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2022.

atenção básica à saúde, atendimentos ambulatoriais, urgência e emergência.

Já a possibilidade de redistribuição de recursos por intermédio de transferências de capital, como o próprio nome diz, consistem em transferências de recursos aos Municípios, mas não para manutenção de atividades básicas, como as transferências correntes. Neste caso, as transferências são voltadas à execução de projetos específicos. Esses projetos podem se dar nas mais diversas áreas, como saúde, educação e assistência social, mas o mais comum é observar transferências de capital para a execução de obras de pavimentação, construções em geral, financiamento de projetos específicos, voltados à agricultura, por exemplo, ou a outras áreas que podem variar em sua magnitude a depender do Município.

Em que pese a tendência de descentralização de poder carreada pelo modelo federal, é inegável que a União detém uma capacidade maior quando falamos em finanças públicas, não somente porque a arrecadação tende a ser proporcionalmente maior, mas principalmente pela criação de contribuições<sup>91</sup> – que não são inseridas nos repasses obrigatórios – e pela sua competência tributária residual<sup>92</sup>. Isto comprova que o cenário acima demonstrado, à primeira vista, demonstra um arranjo federativo sem falhas e bastante equilibrado, mas a realidade é um tanto diferente, já que há uma flagrante centralização financeira por parte da União, que, por sua vez, passou a ter bem menos responsabilidades a partir da Constituição Federal de 1988. Ora, não se pretende ir de encontro ao que foi dito até então neste trabalho, pois, a descentralização e o aumento de competências aos Municípios é, a nosso ver, um imenso ganho democrático e algo que merece ser celebrado. No entanto, não se pode partir da utopia de que com poucos recursos seja possível honrar as responsabilidades constitucionalmente instituídas. Faltou ao Constituinte a sensibilidade em notar que junto às competências administrativas devem caminhar os recursos. O resultado disso tudo é que ainda hoje, mais de trinta e seis anos após a promulgação da Constituição Federal, boa parte dos municípios brasileiros não se mostra financeiramente autossustentável, pois enquanto os Municípios possuem uma série de obrigações relativas à prestação de serviços públicos, a União ainda é a principal detentora de arrecadação e concentração de recursos.

Em momentos de crise econômica, o desequilíbrio latente no federalismo fiscal se

---

<sup>91</sup> De acordo com Edimar Ferreira Bezerra, “[...] além de carrear recursos volumosos para os cofres federais, as chamadas contribuições são tributos não partilhados, onde a União não tem o dever constitucional de partilhar o produto de sua arrecadação com os entes subnacionais”. Vide BEZERRA, Edimar Ferreira. **Estrutura do federalismo fiscal brasileiro**. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2022, p. 39.

<sup>92</sup> O artigo 154, I, da Constituição Federal dispõe que “Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição”. Essa possibilidade abre diversas oportunidades de tributação à União que não estão disponíveis aos demais entes da Federação.

torna ainda mais evidente, pois as necessidades se mantêm iguais ou até maiores, mas o recebimento de recursos não consegue acompanhar esta demanda. É justamente nos momentos de crise que o objetivo principal do federalismo se põe à prova. Até o momento, tratamos do viés técnico do federalismo brasileiro, mas é preciso sempre lembrar da história do país para que não se deixe de lado o papel social do federalismo. O Estado federal não serve apenas para prestar serviços públicos, mas prestá-los com qualidade e sempre em busca da justiça social, que se torna mais próxima quando o Poder Público alcança os mais necessitados e promove mecanismos de redistribuição de renda. Esse posicionamento surgiu da própria CRFB/88, que obriga o Estado a garantir uma série de direitos, a exemplo dos serviços desenvolvidos na área da saúde (art. 196). Infelizmente, com financiamento insuficiente, o cidadão se sente mais e mais desassistido e propício a aderir aos ideais de governantes populistas que tentam implodir a jovem democracia brasileira. É um efeito cascata que só pode ser driblado com o maior reequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro.

A falta de aporte de recursos provenientes de transferências interestaduais reflete sumariamente na desigualdade socioeconômica da população, que também segue acompanhada pela tão combatida desigualdade regional. Em 2024, o Brasil ainda se encontra muito distante da justiça social, e nos é revelado um panorama de verdadeiros extremos. Nas palavras de Pedro Nery<sup>93</sup>, “temos toda a riqueza e toda a pobreza do mundo no Brasil”. Ainda em sua obra, Nery traz dados chocantes a respeito do nosso país. Por um lado, o Distrito Federal é considerado hoje a unidade mais rica de nossa federação, movimentada pelo coração do governo federal, onde se concentra boa parte dos gastos da União e de servidores federais, que também atraem serviços particulares de alto padrão e fomentam a economia local. Enquanto isso, o estado do Maranhão revela os piores índices nacionais, com a maior concentração de pobreza do Brasil, e onde muitas cidades não têm muitos serviços públicos básicos à dignidade de qualquer ser humano. A realidade sobre as desigualdades socioeconômicas do Brasil é angustiante, e nos leva a um local de reflexão onde muitas vezes não chegamos, pois dessa análise, percebemos que o desequilíbrio entre competências municipais e aportes financeiros para custeá-las faz com que, por exemplo, em 2024 existam milhares e milhares de casas que não possuem sequer um banheiro. É urgente a necessidade de reequilíbrio do federalismo, de incentivo a mecanismos que consigam redistribuir as rendas aos entes federados e, consequentemente à população. Sabemos que este ponto em específico gera uma série de discussões que são muito profundas para serem tratadas aqui, mas que não podem jamais ser dissociadas do federalismo fiscal. São

---

<sup>93</sup> NERY, Pedro Fernando. **Extremos**: Um mapa para entender as desigualdades no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2024, p.17.

as falhas na nossa estrutura fiscal que propiciam as perniciosas desigualdades socioeconômicas e a injustiça tributária<sup>94</sup>.

## 2.5 A participação do Município no desenvolvimento local

Para tratar do Município como um agente promotor de desenvolvimento local, é impossível afastar-se dos conceitos a respeito do federalismo e das peculiaridades brasileiras, pontos já abordados em tópicos anteriores. O estudo sobre o federalismo nos revela não somente as características a ele inerentes, mas nos serve como ponto de partida para uma reflexão muito mais profunda, que permeia o questionamento sobre desde quando o Estado existe e quais os motivos pelos quais o Estado existe.

Convenciona-se que o termo “Estado” teve sua primeira aparição na obra *O Príncipe*, de Maquiavel, no ano de 1513<sup>95</sup>. A partir daquela época, o termo foi utilizado para definir cidades independentes, a exemplo do *stato di Firenze*. Nos séculos seguintes, o conceito de ‘Estado’ passou a ser utilizado em países como França, Inglaterra e Alemanha. Na Espanha, passou a denominar grandes propriedade rurais onde o dono detinha poder jurisdicional. Estas são passagens que mostram as organizações primitivas pré-estatais, pois o Estado como organização política passou a existir, segundo alguns autores, apenas a partir do século XVII. Essa definição parte, no entanto, não da aplicação do vocábulo “Estado”, mas sim do início de utilização de um conjunto de características que são comuns às organizações estatais. Para Dallari, o Estado consiste em “todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros”<sup>96</sup>. Apesar da definição, voltamos a ressaltar que o Estado, à semelhança do Federalismo, não se confunde com o feudalismo. Os feudos eram composições de caráter privado, sumariamente agrários, comandados pelos chamados senhores feudais e que, ao enfraquecerem, deram lugar ao Estado modelo. Convenciona-se que o declínio do feudalismo se deu com o avanço do capitalismo, já que a maior intensidade de atividade mercantil era dificultada pela presença de vários senhores feudais (policentrismo),

<sup>94</sup> A injustiça tributária ou injustiça fiscal é caracterizada pelos desarranjos do sistema tributário brasileiro, que acabam por onerar as camadas mais pobres da sociedade. Os tributos incidentes sobre o consumo são responsáveis por boa parte da receita tributária nacional, razão pela qual, proporcionalmente, os indivíduos mais economicamente vulneráveis acabam por arcar com essa carga bem mais do que os grandes consumidores. A esta realidade, atrele-se o tabu da taxa sobre grandes fortunas, regulamentação que esbarra em interesses políticos e não consegue avançar no Legislativo. (Vide <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/camara-rejeita-imposto-sobre-grande-fortunas-na-regulamentacao-da-tributaria/>). O resultado dessa soma é o agravamento das desigualdades socioeconômicas, pois a arrecadação incide primordialmente sobre os mais pobres, enquanto os mais ricos contribuem menos para o nosso sistema tributário e, por fim, o retorno em bens e serviços públicos aos mais necessitados, como expressão da justiça social, resta prejudicado.

<sup>95</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 59-60.

pois as transações invariavelmente precisavam passar por territórios e comandantes distintos, tornando as transações muito mais burocráticas.

Sobre a existência do Estado, há uma corrente de autores que defende a ideia de que o Estado sempre existiu, como uma ordem praticamente natural que caminha junto com o ser humano. Por outro lado, há a corrente que acredita que o Estado nem sempre existiu e que, da mesma forma, é possível que nem sempre exista. O principal ponto que diferencia um pensamento do outro é o naturalismo x contratualismo. Enquanto o primeiro grupo acredita que a sociedade humana e, conseqüentemente, o Estado, são organizações naturais, que independem de normas e coação, o segundo grupo é contrário a este pensamento aristotélico, defendendo que o Estado nasceu de uma espécie de contrato forjada sob violência a fim de organização política e jurídica da sociedade.

Concordamos com a teoria de que o Estado nem sempre existiu e possivelmente nem sempre existirá, mas que ele consiste em uma organização política que provém da sociabilidade natural do homem. Isto é, o homem é, por si, um animal político<sup>97</sup>. Em união, a evolução do homem e o desenvolvimento da agricultura, do artesanato e da criação de animais, tornou-o sedentário e propiciou o aumento populacional. Este aumento, por sua vez, fez com que os pequenos grupos familiares crescessem e se tornassem, obviamente, mais complexos, dando origem, como já citado, aos primórdios das municipalidades. A partir do aumento de complexidade da sociedade humana, era imprescindível ocorrer uma organização, que pode ser pautada como o Município e, também, como o próprio Estado.

Assim, pensamos que é possível unir um pouco de todas as teorias, já que cremos sim ser o Município fruto de uma organização natural, reconhecida pelo Estado, e que o Município, de acordo com sua formação, é muito mais do que meramente uma subdivisão estatal, é, em verdade, um órgão vital do federalismo. Em igual pensamento, mesmo sendo uma associação natural, era imprescindível que ocorresse uma organização política e jurídica das sociedades, dada não somente a sua complexidade pelo seu desenvolvimento interno<sup>98</sup>, mas também porque o Estado não se encerra em si próprio, ele tem objetivos, e um dos principais objetivos para a

<sup>97</sup> ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos e Carvalho Gomes. Lisboa: Vega, 1998, p. 53.

<sup>98</sup> Robert Lowie, grande antropólogo norte-americano, propôs a teoria de um desenvolvimento interno das sociedades. Ele comparava o Estado a um “germe”, ao arguir que as sociedades surgiam naturalmente, a partir de agrupamentos primitivos, como tribos e aldeias, mas seu próprio desenvolvimento interno sempre fez com que houvesse a necessidade de uma certa organização política e jurídica. Em outras palavras, tal qual um germe, o Estado é, para ele, uma evolução histórica e antropológica resultado da complexidade dos agrupamentos humanos. O autor sempre foi um grande crítico da teoria do contrato social, e seu pensamento, do início do século XX, mostra uma visão antropológica e moderada, que consegue unir os pensamentos dos naturalistas e contratualistas de maneira bastante coesa (LOWIE, Robert. **The Origin of the State**. Nova York: Russel, 1961).



existência do Estado é alcançar o bem-estar social de seus membros. Basicamente, sem organização não se vai a lugar algum. Antes de trabalhar, por exemplo, é fundamental organizarmos nossa mesa, passar um café e separarmos todos os materiais que iremos usar. Com a sociedade humana não é diferente: é preciso organizar a sociedade, determinar atribuições, garantir proteção e aí sim, é possível pensar em meios para alcançar o bem-estar de todos.

No cenário brasileiro, o Município desempenha um papel fundamental na promoção de bem-estar à população. É, desde sempre, o Município o palco do nosso cotidiano, é onde a vida acontece, onde o cidadão consegue mais fácil acesso ao Poder Público e onde este mesmo Poder Público é capaz de enxergar de forma mais íntima a realidade e os anseios de seu povo. Essa possibilidade, observe-se, também guarda relação com o tamanho dos municípios brasileiros. Atualmente, há no Brasil o total de 5.568 (cinco mil e quinhentos e sessenta e oito) Municípios, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Distrito Federal. Desse total, no entanto, dados do Censo IBGE 2022, mostram que 69% (sessenta e nove) por cento das cidades brasileiras têm até 20 mil habitantes, isto é, a maioria dos Municípios brasileiros é constituída por uma pequena população, em que costumeiramente todos se conhecem e vivem uma rotina pacata. Apesar desse cenário singelo, financeiramente não se pode asseverar que estes pequenos municípios vislumbrem possibilidades de expressivo desenvolvimento populacional e de geração de renda.

De certo, todas as ações públicas que necessitam de serviços e obras carecem de receitas públicas para a sua consecução. As receitas públicas podem ser definidas como o conjunto de recursos que entra nos cofres públicos, independente da esfera. Por sua vez, as receitas municipais são uma espécie de receita pública direcionadas especificamente aos cofres municipais e que são fundamentais para que o Município possa tanto executar obras e serviços públicos como também manter o funcionamento de sua própria Administração. Há uma série de possibilidades para se auferir rendas a nível municipal, como a assunção de empréstimos e a emissão de títulos públicos, por exemplo, mas, em sua grande maioria, os Municípios brasileiros sobrevivem a partir da renda de tributos privativos e da renda de impostos partilhados. Os tributos privativos consistem no IPTU, ITBI e ISSQN, cujas disposições do art. 149 e art. 153, I a III, da Constituição Federal de 1988, reservaram aos Municípios a tarefa de instituir e arrecadar. Os impostos comuns, por sua vez, caracterizam-se pelas taxas e contribuições de melhoria, e recebem essa denominação por tratar-se de tributos que podem ser instituídos e arrecadados por todos os entes federados brasileiros. Já os impostos partilhados consistem, como o próprio nome diz, em impostos, que sendo de competência federal e

estadual, têm suas receitas compartilhadas com os Municípios, por força de determinação constitucional. São eles ITR, IPVA, ICMS, IPI e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Sobre esse último, é importante relatar que o fundo encontra respaldo no art. 159, I, “b”, “d” e “e” da Constituição Federal de 1988, é composto por receitas provenientes do IR e do IPI, ambos de competência privativa da União, e os seus critérios de disposição encontram-se elencados no Código Tributário Nacional. Além disso, os Municípios dispõem de recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), também instituído pela Constituição Federal de 1988 (art. 212), com o intuito de garantir o acesso à educação de qualidade dos brasileiros.

Esta é apenas uma parte dos recursos dos quais os Municípios dispõem, e este trabalho não tem o intuito de esgotá-los, mas tão somente demonstrar que a Constituição Federal de 1988 buscou adequar as receitas municipais à amplitude de competências que lhe foi garantida ao ente municipal, mantendo a proteção sobre a autonomia que lhe é inerente. A saber, boa parte dos Municípios brasileiros não sobreviveria sem as transferências constitucionais, isto porque, conforme já aludido em ponto anterior, a vastidão de Municípios brasileiros é amplamente composta por pequenas cidades de até 20 mil habitantes. Esse contexto faz com que as receitas provenientes da instituição e arrecadação de tributos privativos e comuns não sejam suficientes para garantir o funcionamento da máquina pública municipal. No entanto, nos parece errado, ou no mínimo, incompleto, observar a existência de tantos Municípios apenas do ponto de vista financeiro. Isto porque o Estado deve observar, acima de tudo, o bem-estar social e a dignidade da pessoa humana, em atividades que muitas vezes não são lucrativas, mas que não devem ser vistas sob esse viés, posto que o Estado não pode, de forma alguma, ser comparado a uma empresa privada. Observando sob o viés do federalismo e do papel promotor de melhora na vida da população, os pequenos municípios propiciam uma aproximação entre o particular e o Poder Público que parece praticamente impossível em grandes centros urbanos.

### 3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUA RELAÇÃO COM A AUTONOMIA MUNICIPAL

#### 3.1 Os Direitos Fundamentais: noções

Discutir os direitos fundamentais é uma tarefa complexa, pois diferentes perspectivas – histórica, sociológica e filosófica – oferecem múltiplas teorias que exploram a profundidade e os limites desses direitos. Não é, portanto, objetivo deste trabalho, traçar um estudo sobre a criação e o desenvolvimento dos direitos fundamentais como um todo, mas é imprescindível utilizar-se de um ponto de partida para a construção da crítica à qual o presente estudo se propõe.

O constitucionalismo moderno ou *neoconstitucionalismo* caracteriza-se como o conjunto de mudanças pelas quais o constitucionalismo e o Estado passaram ao longo do tempo. De acordo com Barroso<sup>99</sup>, o novo direito constitucional apresenta três marcos: o marco histórico, o marco filosófico e o marco teórico. Nos atendo aos dois primeiros marcos, tem-se que o marco histórico do neoconstitucionalismo brasileiro se deu após a promulgação da Constituição Federal de 1988, enquanto o marco filosófico se deu pelo chamado pós-positivismo.

Para compreender o pós-positivismo, partimos do jusnaturalismo, que traz a ideia do direito natural, isto é, do direito que independe de positividade, existe naturalmente, independente da vontade humana. Essa corrente perdurou até o final do século XIX, quando a corrente oposta, o positivismo, passou a se destacar, por defender que o direito prescindiria obrigatoriamente de positividade, isto é, equiparou o Direito à lei, afastando-o de seu viés filosófico. O positivismo teve seu apogeu durante a primeira metade do século XX, até que a derrota do nazismo e do fascismo deram espaço ao pós-positivismo, pois viu-se que não era possível desconsiderar o Direito como lei, mas tampouco afastá-lo do seu cunho filosófico, abrindo campo para reflexões sobre a função do Direito, seus aspectos éticos, morais e principiológicos, sobretudo no que se refere à proteção da dignidade do ser humano, um dos alicerces dos direitos fundamentais.

Se antes, o âmago do Direito era abrigado no Código Civil, a Constituição passou a ter papel central nos ordenamentos jurídicos, em um movimento que teve início na Itália, com o fim do fascismo, e na Alemanha, após a derrota do nazismo, e que se espalhou para outros Estados do mundo, a exemplo do Brasil, onde a constitucionalização dos direitos e a defesa dos direitos fundamentais têm como marco temporal o advento da Constituição Federal de 1988. Isto porque o neoconstitucionalismo trouxe uma inversão de valores: se antes o cidadão era

---

<sup>99</sup> BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Bol. Fac. Direito U. Coimbra**, Coimbra, v. 81, p. 233, abr. 2005.

visto precipuamente como um detentor de deveres perante o Estado, o cidadão passou a ter direitos que devem ser resguardados por esse mesmo Estado, a quem cabem precipuamente deveres<sup>100</sup>. Assim, os direitos fundamentais evoluíram a ponto de serem tidos como normas de limitação ao poder estatal, em um emaranhado indissociável entre os direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito. De acordo com Ferreira<sup>101</sup>:

A evolução dos direitos fundamentais confunde-se com a própria história do Estado Democrático de Direito, uma vez que o desenvolvimento de direitos fundamentais [...] somente ocorreu por volta do século XVIII, com o surgimento do modelo político chamado Estado Democrático de Direito, resultante das revoluções liberais ou burguesas.

Intimamente ligados, os direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito têm, por vezes, seus próprios caminhos pela mesma estrada, andando sempre lado a lado. É certo que não há como separar os direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito. Tanto o é, que para Canotilho<sup>102</sup>, grande jurista português, existem três pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito: 1) juridicidade; 2) constitucionalidade; e 3) direitos fundamentais. No caso brasileiro, essa noção já se mostra bastante clara no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que elenca, dentre outros, a dignidade da pessoa humana e a cidadania como fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito<sup>103</sup>.

Os direitos fundamentais como os conhecemos, portanto, não ocorreram por jusnaturalismo ou mera boa vontade estatal, e sim em decorrência da revolta da sociedade contra o absolutismo, como uma forma de garantir que os cidadãos pudessem usufruir de suas liberdades individuais. Como já visto, o Estado e os preceitos do federalismo nasceram não para oprimir – muito embora essa função tenha sido exercitada durante muito tempo como se típica

<sup>100</sup> Neste sentido, Hamanda Rafaela Leite Ferreira afirma “[...] os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direito, e, depois, deveres perante o Estado, e que este tem, em relação ao indivíduo, primeiro, deveres, e, depois, direitos”. FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. **O estado como titular de direitos fundamentais**: (im)possibilidade e consequências da atribuição de direitos fundamentais às pessoas jurídicas de direito público. Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes. 2014. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

<sup>101</sup> *Op. cit.*, p. 11.

<sup>102</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

<sup>103</sup> É preciso compreender, ainda que de maneira breve, o conceito de Estado de Direito. De acordo com o pensamento de Luigi Ferrajoli, o Estado de Direito pode ser compreendido, de maneira ampla, como qualquer ordenamento em que os poderes públicos são conferidos por lei e exercitados nas formas e procedimentos legalmente estabelecidos. De maneira estrita, por sua vez, o autor afirma que o Estado de Direito é aquele em que todos os poderes, inclusive o legislativo, estão vinculados pelo respeito a princípios estabelecidos pelas normas constitucionais, como a divisão de poderes e os direitos fundamentais. Como arremate, o termo ‘democrático’ tem como escopo demonstrar que em que pese as decisões serem tomadas pela maioria, o Estado tem por dever garantir as liberdades individuais e a proteção às minorias, expressão do ideal federalista (FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del estado de derecho*. **RIFP**, Barcelona, n. 17, p. 31-46, 2001 Disponível em: <https://typeset.io/pdf/pasado-y-futuro-del-estado-de-derecho-3urj5m64pj.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024).

fosse –, mas sim para proteger a sociedade, garantir a liberdade e fortalecer o Estado contra ameaças, sejam elas externas ou internas. Dito isto, é preciso observar que ao longo das últimas décadas, o termo “direitos fundamentais” tem sido banalizado pelos brasileiros, que tendem a acreditar que todos os seus direitos seriam fundamentais.

No entanto, não poderia assim ser, pois nem todos os direitos podem ser considerados fundamentais. Este, inclusive, é um dos escopos do presente trabalho, pois ao questionarmos a possibilidade de determinado direito ser ou não classificado como fundamental, automaticamente afirmamos que existem direitos que não o são, o que é correto e esperado, pois os direitos fundamentais são assim nomeados por serem dotados de particularidades que os elevam a outro patamar nos quesitos proteção e efetividade, isto é, são dotados de fundamentalidade. Para Marmelstein<sup>104</sup>, no Brasil, os direitos fundamentais possuem três características básicas:

- a) Possuem aplicação imediata, por força do art. 5º, §1º, da Constituição de 88, e, portanto, não precisam de regulamentação para serem efetivados, pois são diretamente vinculantes e plenamente exigíveis;
- b) São cláusulas pétreas, por força do art. 60, §4º, inc. IV, da Constituição de 88, e, por isso, não podem ser abolidos nem mesmo por meio de emenda constitucional;
- c) Possuem hierarquia constitucional, de modo que, se determinada lei dificultar ou impedir, de modo desproporcional, a efetivação de um direito fundamental, essa lei poderá ter sua aplicação afastada por inconstitucionalidade.

A importância da compreensão das características dos direitos fundamentais vai muito além da delimitação de termos mais adequados<sup>105</sup> para sua denominação, mas abrange principalmente questões de ordem prática, pois, apesar da proteção inerente a todo e qualquer direito existente, os direitos fundamentais possuem tratamento diferenciado, proteção específica, e hipóteses de limitação bem peculiares.

Neste sentido, compreendemos que os direitos fundamentais são dotados de um conteúdo sumariamente ético (material) e, no mesmo peso, de um conteúdo normativo (formal). Do ponto de vista ético (material), os direitos fundamentais carregam consigo valores que a sociedade considera essenciais para uma vida digna e livre de opressão, e, por essa razão, diz-se, de maneira geral, que guardam relação direta com a dignidade da pessoa humana e com a limitação de poder. No nosso entendimento, o aspecto ético (material) dos direitos fundamentais

<sup>104</sup> MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 15.

<sup>105</sup> Os direitos fundamentais muitas vezes são confundidos com os próprios direitos humanos, ou chamados de direitos do homem, direitos da pessoa humana etc. Como veremos mais a frente, entendemos que os direitos fundamentais não podem ser limitados à pessoa humana, e em razão disso, o termo simples “direitos fundamentais” nos parece mais pertinente.

merece especial atenção no que se refere à limitação de poder. A doutrina costuma tratar desse tópico considerando-o meramente como uma forma de limitação da atuação estatal em face do particular, quando, a nosso ver, o direito fundamental também pode ser tratado como uma forma de limitação de poder estatal de uma esfera federativa sobre a outra, isto porque a CRFB/88 brindou os entes federados com suas respectivas competências, ou seja, o Constituinte delimitou a atuação de cada ente, de maneira a proibir a invasão de competências entre eles e coibir ameaças à autonomia. Esta é, sem dúvida, uma forma de limitação de poder estatal, mas não em face do particular, e sim, em face do próprio Estado<sup>106</sup>. Este pensamento acompanha a noção de que o Estado pode ser, ao mesmo tempo, titular e destinatário de direitos fundamentais, conforme veremos mais adiante no decorrer deste trabalho.

Já do ponto de vista normativo (formal), os direitos fundamentais são assim reconhecidos quando dispostos na Constituição Federal de 1988, seja de maneira expressa ou implicitamente, isto é, presentes na constituição ou em normas de patamar constitucional ou ainda firmados constitucionalmente através da jurisprudência. Assim, em um primeiro momento, os direitos fundamentais podem ser tidos como aqueles que, por guardarem íntima relação com a dignidade da pessoa humana e com a limitação de poder, são assim reconhecidos de maneira expressa ou implícita pelo ordenamento jurídico constitucional de um Estado Democrático de Direito, e são por ele protegidos e garantidos através de mecanismos próprios que reafirmam a sua fundamentalidade.

No que se refere aos direitos fundamentais positivados, isto é, expressos, o nosso Constituinte destinou o Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da Constituição a eles. Esse rol é bastante longo e envolve todas as disposições entre o artigo 5º e o artigo 17, mas não é taxativo, o que significa que há outros direitos fundamentais espalhados ao longo do texto constitucional, a exemplo do artigo 196 e o artigo 225. À primeira vista, pode parecer bastante longa a lista de direitos elencada entre os arts. 5º e 17, mas essa é mais uma demonstração do ânimo do Constituinte em resguardá-los contra possíveis violações.

Ademais, percebe-se que muitos dos direitos contidos neste rol podem ser atrelados a pessoas jurídicas, o que mais uma vez justifica a necessidade de ampliação da titularidade de

---

<sup>106</sup> De acordo com Hamanda Ferreira, “o conteúdo material dos direitos fundamentais tem como elemento básico, além da dignidade da pessoa humana, a limitação do poder, de modo que, se determinada norma jurídica tiver relação com o princípio da dignidade da pessoa humana ou com a limitação do poder e for reconhecida pela Constituição formal ou material como merecedora de especial proteção, é bem provável que se esteja diante de um direito fundamental”. (FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. **O estado como titular de direitos fundamentais:** (im)possibilidade e consequências da atribuição de direitos fundamentais às pessoas jurídicas de direito público. Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes. 2014. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014, p. 22).

direitos fundamentais. Em soma aos direitos previstos no Título II da Constituição Federal de 1988, há direitos fundamentais previstos, como já vimos, em outros dispositivos constitucionais, e aqueles que são considerados implícitos, isto é, não se encontram expressos no texto, mas são emanados através da hermenêutica constitucional. Isso se dá pela cláusula de abertura dos direitos fundamentais, consagrada pela disposição do art. 5º, §2º, da CRFB/88<sup>107</sup>.

Por fim, é importante frisar a relação e a diferença entre os direitos fundamentais e os direitos humanos, pois os conceitos, apesar de fazerem parte do mesmo universo, não são sinônimos. Nas palavras de Bidart Campos<sup>108</sup>, “*los derechos humanos, una vez transvasados a la normativa constitucional, se convierten en derechos fundamentales*”. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 também foi, assim como sobre diversos outros assuntos, ousada e um verdadeiro marco jurídico, pois ampliou<sup>109</sup> o rol de direitos fundamentais (Título II da CRFB/88), tanto expressos quanto implícitos.

### 3.1.1 A fundamentalidade dos direitos

Para traçar um caminho sobre a titularidade dos direitos fundamentais, é preciso, antes de tudo, compreendê-los em sua estrutura, e quais as características que os determinam como fundamentais, ou seja, a sua fundamentalidade. Se por um lado já compreendemos a relação entre os direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito, o próximo passo é assimilar por que há direitos que são considerados fundamentais em detrimento de outros. De maneira geral, os direitos fundamentais são assim considerados por serem dotados de requisitos que os diferem dos demais. Se assim não o fosse, todos os direitos poderiam ser considerados

<sup>107</sup> Art. 5º. [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

<sup>108</sup> CAMPOS, Germán J Bidart. **Teoría general de los derechos humanos**. Ciudad de México: Astrea, 2006, p. 316-317.

<sup>109</sup> De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a Carta de 1988 explicita numerosíssimos direitos “fundamentais”, muitíssimo mais do que as anteriores e mesmo que as estrangeiras. Basta lembrar que [...] o art. 153 da Emenda nº 1/69 arrolava cerca de trinta e cinco direitos e garantias e o art. 5º da atual enumera pelo menos setenta e seis, afora os oito do art. 62, afora os que se depreendem do art. 150, afora o direito ao meio ambiente (art. 225), o direito à comunicação social (art. 220), portanto, no mínimo oitenta e seis e provavelmente uma centena, se considerar que vários dos itens do art. 5º consagram mais de um direito ou garantia. Quer dizer, três vezes mais do que o texto brasileiro anterior, cinco vezes mais do que a declaração alemã. Há, portanto, na Carta vigente uma “inflação” de direitos fundamentais”. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os direitos fundamentais: problemas jurídicos, particularmente em face da Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 203, p. 1-10, jan./mar. 1996, p. 4). Vale observar que o autor tece uma certa crítica ao que chama de “inflação de direitos fundamentais” ainda em 1996, apenas oito anos após a promulgação da CRFB/88. Se em 2024 a discussão sobre uma possível banalização dos direitos fundamentais ainda é efervescente, em 1996, a comunidade acadêmica recebia, em parte, o aumento do número de direitos fundamentais com um certo choque. Compreendemos que este aumento foi e é benéfico, tanto ao cidadão quanto ao Estado, porque o induz a executar o seu papel primordial de promotor de justiça social, e não opressor. De toda forma, é válida a crítica de Ferreira Filho, para que, em questões práticas, se delimite o que pode ser considerado direito fundamental ou não.

fundamentais, o que esvaziaria a sua peculiaridade perante os demais.

Para a delimitação da fundamentalidade de uma lei há de se considerar o conteúdo formal e o conteúdo material dos direitos fundamentais. O sentido formal dos direitos fundamentais refere-se àqueles direitos que se encontram expressamente positivados na Constituição, à exemplo do que dispõe o art. 5º da CRFB/88. Por outro lado, o sentido material dos direitos fundamentais defende que são assim considerados aqueles que, estando classificados expressamente ou não como direitos fundamentais na Constituição, encontram respaldo no texto constitucional, e, por seu próprio conteúdo<sup>110</sup>, são dotados de fundamentalidade. No ordenamento jurídico brasileiro, a afirmativa encontra resguardo no §2º do artigo 5º da CRFB/88, que evidencia o fato de que nossa Constituição é aberta e considera outros direitos como fundamentais, além daqueles expressamente dispostos no texto constitucional, decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Sobre o assunto, Ingo Sarlet afirma que “Os direitos fundamentais são a concretização, a realização concreta, a efetivação da dignidade da pessoa humana”<sup>111</sup>. Essa concepção surgiu após a Segunda Guerra Mundial, quando o momento pós-guerra clamava pela valorização do ser humano. Guerras, em si, não são uma novidade ao longo de nossa história geral, mas os horrores trazidos pela Segunda Guerra Mundial marcaram a humanidade como nunca antes havia acontecido. O impacto do nazismo deixou profundas cicatrizes psicológicas em todos os indivíduos que vivenciaram esse triste momento histórico. Daí surgiu a necessidade de resguardar a humanidade contra atos de barbárie e bestialidade, como aqueles que aconteceram durante a Guerra. Foi então a partir desse momento que os direitos humanos – e, consequentemente, os direitos fundamentais – passaram a ter espaço de destaque nas constituições, principalmente a dignidade da pessoa humana. Neste sentido, tende-se a pensar que a dignidade da pessoa humana, que ganhou extrema força no período Pós-Guerra, seria a única base de sustentação para a fundamentalidade dos direitos, mas, ainda que de extrema importância, há outras bases igualmente essenciais a este sistema.

Até este ponto, visualizamos a concepção geral de que os direitos fundamentais se apoiam na dignidade da pessoa humana e na limitação de poder. No entanto, analisando a Constituição Federal de 1988, esta definição automaticamente excluiria a possibilidade de pessoas jurídicas serem titulares de direitos fundamentais. Por isso, não nos parece suficiente

---

<sup>110</sup> Conteúdo que remete a pelo menos um dos fundamentos da República ou à limitação de poder.

<sup>111</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, v. 4, n. 17, p. 273-278, out./dez. 2005.



tomar a dignidade da pessoa humana como centro dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, por dois motivos: a) os direitos fundamentais não se restringem àqueles ligados à dignidade da pessoa humana, pois seu conteúdo também apresenta o viés de limitação de poder. Esta limitação, por sua vez, pode ser observada tanto entre o Estado e o particular quanto entre diferentes esferas estatais, e; b) no ordenamento constitucional brasileiro, a dignidade da pessoa humana possui *status* de princípio fundamental, assim como a soberania, a cidadania, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (art. 1º, CRFB/88), de maneira que a fundamentalidade dos direitos não deve se restringir à dignidade da pessoa humana, mas também se estender aos outros princípios fundamentais elencados pela Constituição Federal de 1988, que se encontram em pé de igualdade, sem estabelecimento de hierarquia entre eles. Assim, para avaliar se um direito pode ser considerado fundamental à luz do ordenamento jurídico brasileiro, é primordial observar suas características básicas, se ele se encontra atrelado a um dos fundamentos da República ou à limitação de poder e ainda, se possui proteção diferenciada.

Em paralelo, é compreensível que o conceito de direitos fundamentais à luz da CRFB/88 precisa mudar, pois nos cursos de graduação normalmente se leciona que os direitos fundamentais são aqueles quase que ‘derivados’ da dignidade da pessoa humana, quando, em verdade, direitos fundamentais à luz da CRFB/88 são todos aqueles que contribuem para o funcionamento do Estado Democrático de Direito, considerando os princípios fundamentais expressos pela Constituição, todos eles. Tanto assim o é – e deve ser – que praticamente todo o rol exemplificativo do art. 5º da Constituição é aplicável tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas.

É importante citar que o intuito deste pensamento não é, em nenhum momento, diminuir a importância da dignidade da pessoa humana, mas tão somente mostrar que ela não é o único requisito de fundamentalidade dos direitos, pois existem outros princípios aos quais ela se encontra hierarquicamente igual, e dos quais também se deve extrair a fundamentalidade dos direitos brasileiros. Não se pode restringir os direitos fundamentais à condição humana, pois a soberania, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político também possuem fundamentalidade, e se aplicam, por óbvio, tanto às pessoas físicas quanto às pessoas jurídicas.

A noção de fundamentalidade em todos os princípios fundamentais não é novidade, e já é estudada há mais de uma década<sup>112</sup>, mas pode encontrar resistência naqueles que alegam

---

<sup>112</sup> A exemplo de SCHIER, Paulo Ricardo. Novos desafios na filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo. A & C: **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20,

uma chamada ‘inflação de direitos fundamentais’. Nesse termo, cunhado em 1996 por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o autor faz uma comparação entre a Constituição Federal de 1988 e as Cartas que a precederam, esclarecendo que a CRFB/88 consagra três vezes mais direitos fundamentais do que a Emenda nº 01/69. Para ele, o sentido de “fundamental” estaria se igualando ao de “importante”, levando a uma banalização dos direitos fundamentais brasileiros. Discordamos deste pensamento por duas razões: (i) os direitos fundamentais não podem ser diminuídos e; (ii) os direitos fundamentais podem ser assim identificados unindo a materialidade destes direitos ao caso concreto.

Sobre o (i), é impensável a possibilidade de restrição de direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro<sup>113</sup>, pois estes direitos guardam íntima relação com o desenvolvimento da sociedade, de modo que cada período histórico tende a acrescentar itens ao rol de direitos fundamentais pré-existentes. É por este motivo, inclusive, que ao estudar os direitos humanos (que se transmutam em fundamentais quando positivados pela Constituição), entendemos não ser adequado utilizar o termo ‘geração’ de direitos, que pressupõe uma substituição de direitos a cada nova geração criada; o termo ‘dimensão’ se mostra bem mais pertinente, pois demonstra que há adição de direitos, nunca supressão. Este assunto é tão sério que a Constituição Federal de 1988 considera-o como cláusula pétrea, de modo que nem sequer chega a ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (Art. 60, §4º, IV, CRFB/88).

Sobre o item (ii), é certo que cada ordenamento jurídico apresenta os seus próprios direitos fundamentais, razão pela qual a classificação da fundamentalidade dos direitos não é homogênea e, sem dúvidas, isso dificulta bastante a tarefa de identificar características que seriam inerentes a todos eles ou até propor uma teoria fechada sobre isso. De acordo com

---

p. 145-165, abr. 2005.

<sup>113</sup> O art. 60, §4º, IV deu aos direitos e garantias individuais o *status* de cláusula pétrea, o que significa que estes direitos não podem ser mitigados. Em outras palavras, o Estado não pode lançar mão de disposições que levem ao retrocesso de direitos já estabelecidos, pois os direitos fundamentais devem caminhar sempre no sentido de progressão, de expansão, de melhoria para a população. Em caso contrário, estaríamos diante de uma flagrante afronta ao conteúdo material dos objetivos estabelecidos no art. 3º da CRFB/88. Avedação ao retrocesso dos direitos fundamentais, no entanto, não pode ser confundida com as hipóteses de restrição desses direitos, situação que é perfeitamente possível em caso de conflitos entre direitos, por exemplo. Na lição de Alexy, a teoria interna de restrição dos direitos fundamentais, com a qual coadunamos, esclarece que existe o direito e o seu conteúdo. De acordo com o autor, “O conceito de restrição é substituído pelo conceito de limite. Dúvidas acerca dos limites do direito não são dúvidas sobre quão extensa pode ser sua restrição, mas dúvidas sobre seu conteúdo. Quando eventualmente se fala em “restrições” no lugar de “limites”, então, se fala em “restrições imanentes”” (ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3 ed. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 277-278). Logo, considerando que não há, no ordenamento constitucional brasileiro, direito absoluto, há de se concordar que sim, há possibilidade de restrição de direitos fundamentais, mas por seu próprio conteúdo, e não através de retrocesso ao já determinado.

Bastos<sup>114</sup>, “a fundamentalidade do direito está relacionada à possibilidade de se atribuir a esse direito características peculiares que o diferenciam, no momento da sua proteção, concretização e exigibilidade”. Normalmente, essas peculiaridades são atribuídas à dignidade da pessoa humana, a exemplo do que dispõe Ingo Sarlet<sup>115</sup>:

[...] passando a centrar a nossa atenção na dignidade da pessoa humana, desde logo há de se destacar que a íntima e, por assim dizer, indissociável – embora altamente complexa e diversificada – vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais.

O pensamento de Sarlet não está errado, mas pretendemos lançar novos olhares sobre essa perspectiva, no sentido de que, da mesma forma, as normas de direito fundamental indubitavelmente também tratam sobre limitação de poder e/ou outros fundamentos da República brasileira. Neste sentido, o próprio Sarlet, junto a Marinoni e Mitidiero, reconheceu a necessidade de observar o ponto de vista de limitação de poder relativo aos direitos fundamentais:

[...] há que dar razão aos que ponderam que a história dos direitos fundamentais, de certa forma, é também a história da limitação do poder, ainda mais se considerarmos o vínculo dos direitos fundamentais com a história do constitucionalismo e do que passou a ser designado de Estado Constitucional<sup>116</sup>.

A visão estanque de ligar aos direitos fundamentais unicamente à dignidade humana não somente inviabilizaria a titularidade desses direitos por parte do Estado, como também o coloca unicamente como destinatário desses direitos, no papel de um grande vilão que precisa se manter distante – ou, em certos casos, prestacional – para garantir os direitos dos indivíduos e nada mais. Ocorre que, no mesmo patamar hierárquico da dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal de 1988 também elencou a soberania, a cidadania, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político como fundamentos da República. Por óbvio, aqueles direitos que carecem de condição humana não são extensíveis às pessoas jurídicas, mas não se pode inviabilizar os demais aos seus titulares de direito.

Diante do que foi apresentado até então, reunimos características que, em nossa visão, são capazes de, em conjunto, determinarem se um direito pode ser considerado fundamental ou não, à luz da Constituição Federal de 1988. São elas: a) Formalidade e materialidade; b) Relação

<sup>114</sup> BASTOS, Elísio Augusto Velloso. A fundamentalidade dos direitos sociais à luz da teoria dos custos dos direitos e do debate entre Fernando Atria e Carlos Pulido. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, [S. l.], n. 57, 2020. DOI: 10.17808/des.57.1012. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1012>. Acesso em: 22 nov. 2024.

<sup>115</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

<sup>116</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MIDITIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 393.

com um dos fundamentos da República ou com a limitação de poder; c) proteção especial por parte do Constituinte. A princípio, o direito deve se revestir de *formalidade e materialidade*. Em suma, no ordenamento jurídico brasileiro, todos os direitos elencados entre os artigos 5º e 17 da Constituição Federal de 1988 são formalmente considerados fundamentais. Há quem discuta a fundamentalidade de alguns dos direitos constantes nesse rol, sob a alegação de que não cumpririam todos os requisitos necessários. Discordamos disso, pois a nosso ver, a disposição no Título II da Constituição é suficiente para caracterizar um direito como fundamental, de acordo com a vontade do próprio Constituinte. A tarefa mais difícil reside na cláusula aberta dos direitos fundamentais, que, como visto, possibilita que direitos fora do rol contido no Título II da CRFB/88 sejam considerados fundamentais. Dentro da materialidade, podemos citar duas características que a compõem: i) conteúdo ético, pois o direito fundamental necessariamente deve trazer consigo valores que são considerados elementares para a vida digna em sociedade. Perceba-se que esses valores podem variar de acordo com a economia, a cultura e o período histórico, e ii) conteúdo normativo, pois, em que pese a possibilidade de direitos fundamentais fora do Título II, eles devem estar constitucionalmente resguardados, seja pelo próprio texto constitucional, legislação com status constitucional ou jurisprudência firmada pelo STF, ou seja, não é possível que lei crie direitos fundamentais. Considera-se, pois, que, uma vez expresso (formalizado) no Título II da Constituição, o direito fundamental apresenta aspecto formal e material.

Já em b) *Relação com um dos fundamentos da República ou com a limitação de poder*, temos uma característica que precisa ser analisada pelo jurista, como um item de cunho predominantemente subjetivo. Quando falamos em direito fundamental que possui formalidade expressa, a análise é mais fácil, pois o direito já está resguardado pelo Título II da Constituição Federal de 1988. Neste ponto, da mesma forma do ponto anteriormente abordado, o desafio é relativo aos direitos fundamentais em sua acepção material, que se encontram em dispositivos esparsos da Constituição ou que são fruto de construções de hermenêutica constitucional. Ainda assim, não é tarefa muito difícil relacionar um direito a um dos princípios fundamentais elencados pelo artigo 1º da Constituição ou à limitação de poder. Acreditamos que a parte verdadeiramente difícil reside em (i) não extrapolar os limites da interpretação, de maneira que um direito que flagrantemente não deva ser considerado fundamental assim o seja por um encaixe interpretativo forçado e; (ii) ter em mente que a limitação de poder não se refere somente à limitação estatal em face do particular, mas também limitação de um ente estatal em face de outro, para que competências não sejam invadidas e, conseqüentemente, não haja afronta à autonomia.

Por fim, os direitos fundamentais, por seu próprio atributo de fundamentalidade, apresentam *c) proteção especial por parte do Constituinte*. No caso dos direitos fundamentais constitucionalmente descritos e aqueles decorrentes da ordem internacional, ao cidadão existem as garantias fundamentais, também chamadas de remédios constitucionais, que nada mais são que mecanismos específicos que podem ser utilizados pelo indivíduo quando se percebe que o direito fundamental está sendo ameaçado ou tolhido e, normalmente, são exercidos de maneira mais simplificada através do direito de ação. Não suficientemente, o Constituinte definiu os direitos fundamentais como cláusulas pétreas, por força do art. 60, §4º, inciso IV, razão pela qual eles não podem ser suprimidos, apenas expandidos ou substituídos por outro direito mais adequado e que não traga prejuízo aos seus titulares.

### 3.1.2 Direitos fundamentais: acepção objetiva e acepção subjetiva

A doutrina moderna costuma iniciar os estudos sobre a estrutura dos direitos fundamentais, considerando-os como dotados de duas dimensões: objetiva e subjetiva. A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais é a mais clássica e refere-se à existência de um efeito ou comportamento esperado dos cidadãos e do Estado. Em outras palavras, os direitos subjetivos abrem aos seus titulares uma pretensão de pleitear judicialmente o direito tutelado<sup>117</sup>. Isto porque a norma positivada no ordenamento jurídico como direito fundamental garante a subjetividade desses direitos e dá ao indivíduo a possibilidade de reivindicá-los caso sejam ameaçados ou tolhidos. Logo, é perceptível que a relação de um direito fundamental, em sua acepção subjetiva, é trilateral, envolvendo: (a) o titular do direito, que pode ser uma pessoa física ou jurídica de direito público ou privado; (b) o objeto tutelado, referente a uma abstenção ou ação positiva; e (c) o destinatário, que pode ser outro particular ou o próprio Estado<sup>118</sup>. A reivindicação da proteção dos direitos fundamentais subjetivos ocorre no ordenamento jurídico brasileiro por meio de ações judiciais. Isto é, quando o indivíduo se sente ameaçado ou tolhido em seus direitos, pode recorrer a instrumentos processuais que visam resguardar os direitos fundamentais objetivos legalmente instituídos. É assim que afirma Barroso<sup>119</sup>:

Em desenvolvimento do raciocínio, as normas constitucionais definidoras de direitos - isto é, de direitos subjetivos constitucionais - investem os seus beneficiários em situações jurídicas imediatamente desfrutáveis, a serem efetivadas por prestações positivas ou negativas, exigíveis do Estado ou de

<sup>117</sup> Neste sentido, MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 292.

<sup>118</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3 ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

<sup>119</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

outro eventual destinatário da norma. Não cumprido espontaneamente o dever jurídico, o titular do direito lesado tem reconhecido constitucionalmente o direito de exigir do Estado que intervenha para assegurar o cumprimento da norma, com a entrega da prestação. Trata-se do direito de ação, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição, em dispositivo assim redigido: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Pois bem. É perceptível o papel desempenhado pela subjetividade dos direitos fundamentais, pois a Constituição garante o direito de ação (subjetivo) com vistas à proteção de direitos, dentre os quais, os direitos fundamentais. E assim é possível compreender que, se por um lado, já é consagrada a subjetividade dos direitos fundamentais, é necessário analisar a objetividade deles, assunto que vem tomando o interesse do meio acadêmico nas últimas décadas.

Ainda sobre a complexidade da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, Sarlet<sup>120</sup> frisa que a perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais não pode ser restringida apenas à liberdade, ainda que esta se mostre de forma mais acentuada. Para corroborar com este posicionamento, o autor cita a divisão dos direitos fundamentais em acepção subjetiva de acordo com Alexy<sup>121</sup>, que os elenca em a) direitos a algo, que envolvem as relações trilaterais clássicas entre titulares e destinatários de direitos fundamentais – pessoas físicas e jurídicas privadas e públicas – e o objeto, que essencialmente caracteriza-se por ações positivas ou negativas; b) liberdades, que dizem respeito à ausência de proibições e possibilidade de agir com liberdade jurídica dentro da discricionariedade de cada indivíduo; e c) competências, que tratam dos direitos fundamentais como poderes e competências (capacidade).

Os direitos fundamentais tomam um lado objetivo a partir do momento em que funcionam como um sistema de valores que se irradia por todo o ordenamento jurídico, servindo obrigatoriamente de base para a tomada de decisões. Desta forma, a relação trilateral entre titular, objeto e destinatário é aprofundada, pois o Estado emite a informação de que, ainda que o titular daquele direito permaneça inalterado, o objeto e o destinatário são ampliados. Esta é uma das consequências da dimensão objetiva dos direitos fundamentais trazida por Sarlet<sup>122</sup>:

Como uma das implicações diretamente associadas à dimensão axiológica da função objetiva dos direitos fundamentais, uma vez que decorrente da ideia de que estes incorporam e expressam determinados valores objetivos fundamentais da comunidade, está a constatação de que os direitos fundamentais (mesmo os clássicos direitos de defesa) devem ter sua eficácia

<sup>120</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 14 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024, p. 160.

<sup>121</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3 ed. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 193.

<sup>122</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 14 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

valorada não só sob um ângulo individualista, isto é, com base no ponto de vista da pessoa individual e sua posição perante o Estado, mas também sob o ponto de vista da sociedade, da comunidade na sua totalidade, já que se cuida de valores e fins que esta deve respeitar e concretizar.

Evidentemente, há outras consequências atreladas à dimensão objetiva dos direitos fundamentais, mas para o presente estudo, focaremos na observação de que, quando há objetividade do direito, a obrigação de resguardá-lo e cumpri-lo ou até de se abster deixa de ser somente do particular ou do Estado, e passa a ser obrigatoriamente dos dois, de maneira que o objeto automaticamente se expande. Da mesma forma, o destinatário do direito, que até então, poderia ser alternativamente o Estado ou o particular, passa a ser invariavelmente ambos. Isso significa que a partir do momento em que o direito fundamental tem reconhecida a sua dimensão objetiva, o ordenamento jurídico impõe o dever de resguardá-lo e respeitá-lo também ao indivíduo, que deixa de ser somente titular, e passa a ser também destinatário, dotado não somente de direitos, mas também de deveres. Os direitos fundamentais em sua dimensão objetiva precisam ser reconhecidos pela comunidade na qual se encontram positivados, e, assim sendo, passam a ser de responsabilidade de todos, isto é, titulares e destinatários, de toda a comunidade. Ainda segundo Sarlet, esta conclusão justifica o fato de que todos os direitos fundamentais em sua dimensão objetiva sempre serão direitos transindividuais<sup>123</sup>.

Outra consequência importantíssima da dimensão objetiva dos direitos fundamentais é que, a princípio, eles foram criados – isto é, positivados – com o objetivo primordial de limitar o poder estatal, sempre visto como opressor. No Brasil, não poderia ser diferente, sobretudo quando se considera que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada sob forte comoção após décadas de ditadura militar. Ocorre que, em 2025, é obsoleta a ideia de que o Estado seria um vilão e que a ele não podem ser titularizados direitos. Ora, é claro que os limites devem existir, inclusive, para todos, tanto Estado quanto particulares. Nesse esteio, seria individualista e, no mínimo, um contrassenso, destinar ao Estado apenas deveres, e não direitos, por isso, defendemos que o Estado deve ser tomado não somente como destinatário dos direitos fundamentais, mas também titular deles, à semelhança do que deve ocorrer em relação aos indivíduos, para que se estabeleçam dois pontos: a) o Estado é um agente promotor de justiça social, que deve estar sempre junto ao povo auxiliando a promoção do bem-estar social, de maneira que não faz sentido mantê-lo apenas como destinatário de direitos fundamentais, e sim resguardar a possibilidade de que também seja o Estado titular de direitos e; b) a própria Constituição Federal de 1988 estabelece uma série de direitos que são de responsabilidade não

---

<sup>123</sup> *Op. cit.*, p. 153.

apenas do Poder Público, mas também de todos os indivíduos<sup>124</sup>, de forma que os cidadãos devem ter seus direitos fundamentais respeitados e, ao mesmo tempo, serem agentes de respeito e proteção a estes mesmos direitos. Isto posto, assimilar a acepção objetiva dos direitos fundamentais é uma tarefa complexa, mas também extremamente necessária, porque a doutrina costuma tratar titulares e destinatários de direitos fundamentais como sinônimos, quando, em verdade, são partes diferentes de uma mesma relação trilateral. Esse conhecimento impacta diretamente na titularidade de direitos fundamentais, e revela que não se pode restringir a titularidade destes direitos tão somente a pessoas físicas, ponto que aprofundaremos adiante.

Perceba-se que os direitos fundamentais não são novidade e são analisados e estudados há muito tempo, mas constituem um microcosmo muito particular no ordenamento jurídico. No Brasil, em movimento por nós defendido, os direitos fundamentais são constantemente expandidos, o que se espera de qualquer Estado democrático em constante alinhamento com o avanço da sociedade. O que muito se teme, no entanto, é a banalização dos direitos fundamentais, razão pela qual é sobremaneira importante compreender os requisitos que constituem a fundamentalidade destes direitos.

### **3.2 O Município como titular de direitos fundamentais**

Tradicionalmente, os direitos fundamentais “nascem da intenção de garantir uma esfera de liberdade justamente em face dos Poderes Públicos”<sup>125</sup>, ou seja, em um primeiro momento, indiscutivelmente, os direitos fundamentais visam, em uma de suas acepções, garantir a liberdade dos indivíduos perante o Estado, protegendo-os contra abusos estatais, de modo que não há o que se discutir a respeito da titularidade de direitos fundamentais por indivíduos, bem como o papel ordinário do Estado como destinatário destes direitos, isto é, a pessoa (jurídica) em face da qual o titular (pessoa física) pode exigir a obediência, respeito e proteção de seus direitos.

De igual modo, no Brasil, em decorrência da nossa história e ideologia constitucional, as pessoas físicas sempre foram o cerne do que se entende por direitos fundamentais. Isto porque o olhar voltado ao ser humano ganhou extrema força após a Segunda Guerra Mundial, de maneira a coibir atrocidades semelhantes àquelas decorrentes de grupos extremistas, como o nazismo e o fascismo e, no Brasil, os direitos fundamentais tomaram lugar importante no Estado Democrático de Direito a partir de 1988, quando da promulgação da Constituição

---

<sup>124</sup> Exemplos: art. 144, *caput*; art. 225; art. 230.

<sup>125</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 196.



Federal, marco da redemocratização do país, após longo período de violenta ditadura militar.

Assim, o *caput* do art. 5º da CRFB/88 ratifica os direitos e garantias fundamentais aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país<sup>126</sup>. Em uma interpretação literal, poderíamos simplesmente aduzir que, fora do rol daqueles considerados brasileiros e estrangeiros residentes, nenhum outro indivíduo poderia ser titular de direitos fundamentais à luz do ordenamento constitucional brasileiro. Kelsen define que a pessoa física “é a personificação de um conjunto de normas jurídicas que, por constituir deveres e direitos contendo a conduta de um mesmo ser humano, regula a conduta desse ser”.<sup>127</sup> Para o autor, seria errado igualar pessoa e ser humano, pois juridicamente os conceitos são distintos, e, em verdade, a pessoa física seria a personificação de direitos e deveres, sem os quais, não existiria<sup>128</sup>, ou seja, os direitos e deveres de uma pessoa seriam como parte de sua própria constituição, como órgãos vitais.

Partindo do pressuposto de que o Município é o reconhecimento estatal de uma organização humana que acontece naturalmente, dada a característica social do homem, é possível refletir e concluir que o Município é um agrupamento de seres humanos, e não somente uma mera divisão dos estados-membros. Assim, se os seres humanos são dotados de direitos fundamentais, nada mais justo e lógico que o Município, enquanto agrupamento de seres humanos sob uma mesma jurisdição, também possa ser titular de direitos fundamentais. Se pensamos assim, é possível também observar, em maior grau, que não somente o Município pode ser titular de direitos fundamentais, mas todo o Estado Federal brasileiro, posto que composto pela União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal. O que são todos os entes federativos brasileiros senão agrupamentos de seres humanos sob a égide de uma Constituição em comum? Neste sentido, aduz Kelsen<sup>129</sup>:

[...] pessoa é o homem enquanto sujeito de direitos e deveres. Dado que, porém, não só o homem mas também outras entidades, tais como certas comunidades como as associações, as sociedades por ações, os municípios, os Estados, são apresentados como pessoas, define-se o conceito de pessoa como “portador” de direitos e deveres jurídicos, podendo funcionar como portador de tais direitos e deveres não só o indivíduo mas também estas outras entidades. O conceito de um “portador” de direitos e deveres jurídicos desempenha na teoria tradicional da pessoa jurídica um papel decisivo. Se é o indivíduo o portador dos direitos e deveres jurídicos considerados, fala-se de uma pessoa física; se são estas outras entidades as portadoras dos direitos e deveres jurídicos em questão, fala-se de pessoas jurídicas.

<sup>126</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

<sup>127</sup> KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 138.

<sup>128</sup> Neste sentido, Kelsen afirma “a pessoa existe na medida em que “tem” deveres e direitos; separada deles, a pessoa não tem qualquer existência”. *Op. Cit.*, p. 137.

<sup>129</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 120.

Em verdade, Kelsen quis deixar claro ao leitor o conceito puro e simples de ‘pessoa’, que pode tanto ser uma pessoa física quanto uma pessoa jurídica. É de se observar que, ambas são consideradas, à luz do direito, pessoas. O pensamento comum poderia nos conduzir no sentido de equiparar as pessoas físicas a pessoas naturais, mas essa analogia não nos parece justa, pois ao analisarmos a forma como o termo ‘pessoa’ é utilizado no contexto do Direito, tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas são construções jurídicas, isto é, ambas artificiais, e não naturais, ainda que compostas por seres humanos. No entanto, percebe-se que, ainda na visão do autor, tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas são “portadoras”<sup>130</sup> de direitos e deveres, isto é, titulares, o que nos leva a concluir que são plenamente aptas à titularidade de direitos e garantias fundamentais.

À luz do nosso ordenamento jurídico, as pessoas físicas titulares de direitos fundamentais seriam, estritamente, os brasileiros e os estrangeiros residentes no país. Contudo, a interpretação literal desta disposição constitucional não nos parece suficiente, pois, limitar direitos fundamentais é uma ação que vai totalmente de encontro ao que pregam os princípios da nossa República. Ao tratar sobre o primeiro grupo, os brasileiros, temos duas definições importantes. Os brasileiros natos são assim considerados aqueles que nasceram em território brasileiro ou, seguindo algumas determinações<sup>131</sup>, são filhos de brasileiros. Por essa condição, o Constituinte determinou aos brasileiros natos, prerrogativas no que se refere ao exercício de direitos políticos, posto que há cargos que são privativos de brasileiros natos<sup>132</sup>.

Já os brasileiros naturalizados são aqueles que possuem a nacionalidade brasileira como secundária, isto é, o brasileiro naturalizado já possui uma nacionalidade primária e,

<sup>130</sup> Kelsen se utiliza do termo ‘portador’ de direitos sempre em aspas, pois conceitua as pessoas como o próprio conjunto de direitos e deveres, ou seja, os direitos e deveres, em conjunto, compõem a pessoa, seja ela física ou jurídica. Neste sentido, “A pessoa, como “suporte” de deveres jurídicos e direitos subjetivos, não é algo diferente dos deveres jurídicos e dos direitos subjetivos dos quais ela se apresenta como portadora - da mesma forma que uma árvore da qual dizemos, numa linguagem substantivista, expressão de um pensamento substancializador, que tem um tronco, braços, ramos, folhas e flores não é uma substância diferente deste tronco, destes braços, ramos, folhas e flores mas apenas o todo, a unidades destes elementos. A pessoa física ou jurídica que “tem” - como sua portadora - deveres jurídicos e direitos subjetivos é estes deveres e direitos subjetivos, é um complexo de deveres jurídicos e direitos subjetivos cuja unidade é figurativamente expressa no conceito de pessoa. A pessoa é tão-somente a personificação desta unidade”. (KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 121).

<sup>131</sup> Art. 12. São brasileiros: I - natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.

<sup>132</sup> Art. 12. [...] § 3º São privativos de brasileiro nato os cargos: I - de Presidente e Vice-Presidente da República; II - de Presidente da Câmara dos Deputados; III - de Presidente do Senado Federal; IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal; V - da carreira diplomática; VI - de oficial das Forças Armadas. VII - de Ministro de Estado da Defesa.

através da naturalização, passa a secundariamente obter a nacionalidade brasileira. Em resumo, os brasileiros, natos ou naturalizados, são aqueles que adquirem a nacionalidade brasileira, seja originariamente (nato) ou de maneira derivada (naturalizado). Assim, com as ressalvas previstas no §3º do art. 12 da CRFB/88, ambos são considerados cidadãos brasileiros e titulares de direitos e garantias fundamentais. Enquanto isso, o estrangeiro é aquele que não possui nacionalidade brasileira, mas que se encontra em território brasileiro. Este entendimento é importante, porque o Constituinte claramente privilegiou os estrangeiros residentes em detrimento dos estrangeiros não-residentes. No entanto, a interpretação não deve ser restrita, de maneira que tanto os estrangeiros residentes quanto aqueles em trânsito devem ser considerados titulares de direitos fundamentais. Assim já se posicionou o Ministro Alexandre de Moraes<sup>133</sup>:

[...] a expressão residentes no Brasil deve ser interpretada no sentido de que a Carta Federal só pode assegurar a validade e gozo dos direitos fundamentais dentro do território brasileiro (RTJ 3/566), não excluindo, pois, o estrangeiro em trânsito pelo território nacional, que possui igualmente acesso às ações, como o mandado de segurança e demais remédios constitucionais.

Concordamos com o posicionamento de Alexandre de Moraes no sentido de que não se pode exercer interpretação tão restritiva sobre o termo “residentes no País”. Ora, se tratamos de direitos fundamentais, isto é, direitos que possuem estreita ligação com a dignidade da pessoa humana e limitação do poder, não seria lógico defender que não merecem proteção os transeuntes estrangeiros no Brasil. Apesar de haver, na doutrina, quem problematize essa situação<sup>134</sup>, nos parece evidente que, tomando por base a origem dos direitos fundamentais, não há de se falar em exclusão de seres humanos deste rol de titulares. Neste sentido, Paulo Gonet Branco<sup>135</sup> dispõe:

A declaração de direitos fundamentais da Constituição abrange diversos direitos que radicam diretamente no princípio da dignidade do homem – princípio que o artigo 1º, III, da Constituição Federal toma como estruturante do Estado democrático brasileiro. O respeito devido à dignidade de todos os homens não se excepciona pelo fator meramente circunstancial da nacionalidade.

Em que pese os posicionamentos acima transcritos, nos cabe algumas considerações. Há direitos que são inerentes a todo e qualquer ser humano, independentemente de sua nacionalidade, a exemplo da integridade física e a saúde, dada sua universalidade, uma das

<sup>133</sup> MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 82.

<sup>134</sup> José Afonso da Silva afirma que “a posição do estrangeiro não residente em face dos direitos e garantias assegurados no art. 5º não é fácil delinear”. (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 192).

<sup>135</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 197.

características dos direitos fundamentais. Apesar deste princípio não se encontrar expresso na Constituição Federal de 1988, a análise sistêmica do texto nos permite concluir que a universalidade foi recepcionada pela CRFB/88, que garante, inclusive, a igualdade entre todos, conforme leitura do caput do artigo 5º. Para Sarlet<sup>136</sup>, a universalidade dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro significa dizer que todas as pessoas são titulares de direitos e deveres fundamentais. O autor relata que isto não significa dizer que não haja diferenças entre direitos e pessoas, posto que a isonomia garante tratamento desigual aos desiguais na medida de suas desigualdades. Ponto nefrálgico, no entanto, reside no fato de que não há, no texto, diferenciação entre pessoas, isto é, sendo pessoa física ou pessoa jurídica, ambas são consideradas titulares de direitos fundamentais, dadas as suas especificidades. Ainda de acordo com o autor:

A universalidade será alargada ou restringida de acordo com a postura do legislador constituinte, sempre respeitando o núcleo essencial de direitos fundamentais, que é intangível por qualquer discricionariedade. Com efeito, a base antropológica dos direitos do homem concebe como sendo titulares de direitos inclusive estrangeiros não residentes, assim como pessoas jurídicas de natureza pública de privada, como forma de concretização da justiça na condição de fundamento material, compatibilizando a universalidade com a igualdade frente a uma apreciação tópica dos problemas enfrentados em face de uma delimitação da titularidade<sup>137</sup>.

Dessa forma, percebe-se que a universalidade não se confunde com a igualdade e que nem todos os direitos fundamentais são aplicáveis a todas as pessoas. A exemplo disso, certos direitos carecem do cumprimento de requisitos que os estrangeiros residentes ou em trânsito não possuem, como é o caso dos direitos políticos, já citados. Da mesma forma, há direitos elencados em nossa Constituição que são específicos de alguns grupos, como cônjuges, idosos, crianças e adolescentes etc. De todo modo, é certo de que não há dúvidas de que as pessoas físicas são titulares de direitos e garantias fundamentais, por expressão cristalina da Constituição Federal de 1988, e pela direta ligação entre a dignidade da pessoa humana – uma das facetas da fundamentalidade dos direitos – e o ser humano, isto é, a pessoa física. A discussão, no entanto, ocorre quando tratamos de pessoas jurídicas, pois ainda muito se discute sobre a possibilidade de titularidade de direitos por parte delas.

Ao longo do tempo, o ser humano percebeu que viver em grupos era muito mais seguro e benéfico para todos, pois em união, os indivíduos passaram a proteger uns aos outros e, formando sociedades sedentárias, passaram a organizar-se de maneira cada vez mais complexa.

<sup>136</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 209-210.

<sup>137</sup> *Op. cit.*, p. 210.

Quando lançamos nossos olhares a uma pessoa jurídica, é possível perceber que, antes de assim sê-lo, a sua unidade básica é uma ou mais pessoas físicas, que unidas com propósitos em comum, fundam uma instituição. Unindo o posicionamento de Kelsen a respeito do conceito de pessoa ao que se entende por pessoa jurídica, podemos defini-la como uma instituição composta por pessoas físicas e criada para determinados fins, reconhecida pelo ordenamento jurídico como a personificação de direitos e deveres, isto é, como um sujeito de direitos<sup>138</sup>. Esta explicação pode se aplicar tanto a pessoas jurídicas de direito privado quanto a pessoas jurídicas de direito público. Ocorre que, no segundo caso, construiu-se a narrativa de que as pessoas jurídicas de direito público, isto é, o Estado, eram tidas como ‘inimigas’, sobre as quais deveriam recair apenas deveres, e não direitos.

Mas afinal, a pessoa jurídica pode ser titular de direitos fundamentais? Essa é uma pergunta muito importante para o desenvolvimento deste trabalho, e não é de hoje que ela vem sendo formulada no meio acadêmico e também no âmbito dos tribunais. É certo que se encontra há muito tempo ultrapassado o posicionamento de que apenas as pessoas físicas seriam titulares de direitos fundamentais. De modo geral, a jurisprudência brasileira entende que as pessoas jurídicas de direito privado podem ser titulares de direitos fundamentais materiais, como o direito à personalidade<sup>139</sup>, à propriedade, à livre associação, e à liberdade da atividade econômica; bem como de direitos fundamentais processuais, como o direito ao contraditório e à ampla defesa e o direito ao devido processo legal. Há, por evidente, limitações à titularidade de direitos fundamentais por parte de pessoas jurídicas, mas quando tratamos de pessoas jurídicas de direito privado, não há discordância entre doutrina e jurisprudência quanto à possibilidade de titularidade.

Sobre as pessoas jurídicas de direito privado, José Adércio Leite Sampaio<sup>140</sup> descreve duas correntes, a negativa ou refutacionista, que nega a titularidade de direitos fundamentais por

<sup>138</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 56.

<sup>139</sup> É pacífico que as pessoas jurídicas de direito privado podem sofrer abalos à sua honra objetiva, isto é, à sua reputação. Assim demonstrada essa afronta, é possível que a pessoa jurídica em questão pleiteie indenização por danos morais. O posicionamento refletiu a edição da súmula nº 227, do STJ, que diz “A pessoa jurídica pode sofrer dano moral”. Neste sentido, vejamos jurisprudência: DANO MORAL. Ofensas ao autor, clube recreativo, por meio da rede social Facebook. Impropérios que ultrapassam o direito de crítica e de livre manifestação. Liberdade de expressão que não deve se sobrepor aos direitos fundamentais da honra objetiva e do bom conceito da pessoa jurídica. Linguagem coloquial e informal usada na Internet tem limite na violação da honra alheia. Dever de indenizar por danos morais. Possibilidade de danos morais à pessoa jurídica, titular de determinados direitos da personalidade. Critérios de fixação dos danos morais. Funções ressarcitória e preventiva. Quantum indenizatório mantido, à luz das circunstâncias do caso concreto. Recurso improvido. (TJ-SP 10061414320168260362 SP 1006141-43.2016.8.26.0362, Relator: Francisco Loureiro, Data de Julgamento: 26/10/2017, 1ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 26/10/2017)

<sup>140</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, p. 622 e ss.

peessoas jurídicas, e a corrente positiva ou afirmativa, que a defende. De acordo com o autor, a corrente negativa ou refutacionista utiliza-se da antiga máxima de que a condição básica para a titularidade de direitos fundamentais seria a condição de ser humano, isto é, para esta corrente de pensamento, os direitos fundamentais são unicamente aqueles relacionados à dignidade da pessoa humana, razão pela qual não haveria de se falar em direitos fundamentais para pessoas jurídicas. Já a corrente positiva ou afirmativa, como o próprio nome diz, defende a titularidade de direitos fundamentais por pessoas jurídicas. Os argumentos são inúmeros e plausíveis. Neste ponto, sempre é importante repisar o fato de que durante muito tempo se criou uma certa resistência e até aversão às pessoas jurídicas ou quaisquer organizações – com personalidade jurídica ou não – que buscassem um determinado fim. Mas, ao contrário disso, compreendemos que a pessoa jurídica nada mais é do que a união de pessoas físicas, que buscam, através de uma instituição, garantir direitos, ter força e voz, coibir excessos e opressão. Logo, tolher os direitos de pessoas jurídicas seria, por consequência, tolher os direitos das próprias pessoas físicas, isto é, naturais, que a compõem, o que seria inadmissível em um Estado Democrático de Direito.

De um lado, a teoria refutacionista sustenta que os direitos fundamentais cabem apenas às pessoas físicas, por sua condição de seres humanos. Por outro lado, a teoria afirmativa defende que as pessoas jurídicas, decorrentes do direito de associação dos indivíduos, necessitam da titularidade de direitos para alcançar seus objetivos. Conforme já mencionado neste trabalho, entendemos que tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas são construções jurídicas, e que ambas são titulares de direitos fundamentais. No entanto, pela própria natureza de determinados direitos, há de se compreender que as pessoas jurídicas não podem ser titulares de todos os direitos, a exemplo do direito à vida, a elas incabíveis. É o que dispõe, por exemplo, a Constituição Portuguesa<sup>141</sup>, ao afirmar que “as pessoas colectivas gozam dos direitos e estão sujeitas aos deveres compatíveis com a sua natureza”. Portanto, entre teorias puras, é possível levantar uma corrente de pensamento moderada, que analisa a titularidade de direitos fundamentais por pessoas jurídicas a depender da conveniência e necessidade, sempre prezando pela natureza destas modalidades associativas. É preciso reiterar que o pensamento esposado nesse estudo se relaciona com o ordenamento jurídico brasileiro, pois a expansão de direitos fundamentais e sua titularidade podem variar de acordo com o Estado e a realidade de cada um. Em nosso entendimento, a Constituição Federal de 1988 garante os direitos fundamentais a todos os brasileiros, independente da natureza do termo “brasileiros”. Nas palavras de

---

<sup>141</sup> PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/constituicao-republica-portuguesa>. Acesso em: 29 jan. 2025.

Sampaio<sup>142</sup>, “no Brasil, tem-se entendido que o texto constitucional não distingue, quando usa expressão genérica como “todos” e “brasileiros”, ou quando não faz referência direta a uma espécie ou categoria de pessoas”.

No entanto, o assunto se aprofunda ainda mais quando tratamos de pessoas jurídicas de direito público, isto é, o Estado. Até hoje, majoritariamente, tanto doutrina quanto jurisprudência entendem que as pessoas jurídicas de direito público não podem ser titulares de direitos fundamentais materiais, mas tão somente processuais, como o direito ao devido processo legal e à paridade de armas. Justifica-se que seria impossível que o Estado fosse titular e destinatário de direitos fundamentais, ao mesmo tempo, o que supostamente geraria confusão. Em nosso entendimento, não existe confusão. Considerando as hipóteses levantadas neste estudo, podemos dizer, por exemplo, que não há impedimento algum para que o Município, como titular do direito fundamental à autonomia municipal, possa propor ações contra outras esferas estatais, a exemplo do Estado-membro e União, que visem resguardar esse direito, ou ainda, ser alvo de intervenção, conforme descrito na Constituição Federal de 1988. Perceba-se que o objetivo, nestes casos, é garantir que a autonomia seja resguardada, e, conseqüentemente, garantir a proteção aos próprios cidadãos. Isto é, a possibilidade da titularidade de direitos fundamentais por pessoas jurídicas de direito público visa, ao final, a proteção das pessoas físicas a elas ligadas.

Neste sentido, de acordo com Sampaio, a doutrina alemã do final do século XIX já não via problema algum em reconhecer a universidades, a municípios e mesmo à igreja a titularidade de certos direitos públicos oponíveis, em regra, a outros entes públicos, mas, por vezes, também aos particulares<sup>143</sup>. Esse é o pensamento que vemos trazendo neste estudo, que a titularidade de direitos fundamentais pelo órgão estatal pode servir não somente como proteção em face de particulares, mas também em face do próprio Estado, de maneira a defender as suas competências perante abusos de outros órgãos da Administração Pública direta ou indireta, precipuamente quando falamos sobre a autonomia municipal, objeto deste estudo. Ao elencar os titulares de direitos fundamentais na Carta Magna, o Constituinte não os restringiu apenas a pessoas físicas, pois os brasileiros podem ser pessoas físicas ou jurídicas e, ainda assim, brasileiros. Essa interpretação é dada por análise dos incisos do art. 5º, onde é possível notar direitos dos quais não se extrai a dignidade da pessoa humana<sup>144</sup>. Isso se dá porque,

---

<sup>142</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, p. 632.

<sup>143</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, p. 636.

<sup>144</sup> Vejamos alguns incisos do art. 5º da CRFB/88: “XXI - as entidades associativas, quando expressamente

conforme já discutido, a fundamentalidade dos direitos à luz do ordenamento jurídico brasileiro se dá não somente pela dignidade da pessoa humana, mas também pela limitação de poder e pelos fundamentos da República. Entendemos que há titularidade de direitos fundamentais por pessoas jurídicas de direito público, desde que haja compatibilidade entre a atividade desenvolvida e o direito em questão. A princípio, a análise acima pode parecer um pouco contraditória, mas existe um ponto crucial que por muitas vezes é deixado de lado. Ocorre que o Estado não pode ser visto como algo intangível e separado do particular, posto que, como já discutido, os indivíduos se agrupam de maneira estatal, isto é, o Estado e os indivíduos coexistem, e precisamente o Estado Democrático de Direito preza pela participação popular direta e indireta nas decisões públicas. Ora, nada mais lógico, portanto, que o Estado possa/deva se resguardar contra abusos de outras esferas públicas capazes de fragilizar a própria esfera estatal, e, conseqüentemente – e principalmente – proteger os cidadãos contra os efeitos desses abusos.

Para melhor compreensão, é necessário relembrar que o Estado brasileiro, ainda que uno, dado o aspecto da descentralização, desempenha suas funções por intermédio de diferentes órgãos, isto é, de pessoas jurídicas distintas, sejam elas componentes da Administração Pública direta (União, estados-membros, municípios e Distrito Federal) ou da Administração Pública indireta (fundações públicas, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios públicos). É impossível que todas as funções públicas sejam desempenhadas por um único órgão. Por isso, a descentralização é fundamental ao pleno funcionamento das funções estatais. Dessa forma, cada pessoa jurídica de direito público tem direito à autonomia e à gestão de suas próprias competências. Apesar disso, as pessoas jurídicas de direito público continuam fazendo parte, todas elas, de um único Estado, o que pode dificultar a compreensão de que um órgão exerce abuso sobre o direito fundamental de outro. Isto, por consequência, tornaria o próprio Estado, ao mesmo tempo, titular e destinatário de direitos fundamentais. Ao tratar sobre o assunto, Canotilho nomeia este fenômeno como “argumento da identidade ou da confusão”<sup>145</sup>. Segundo o autor, nos casos acima descritos, em que uma esfera pública atentasse contra direitos

---

autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; [...] XV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; [...] XXVIII - são assegurados, nos termos da lei: a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas; b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas; XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País”.

<sup>145</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 422.



de outra esfera pública do mesmo Estado, seria possível interpretar tão somente um conflito de competências. Apesar de levantar esse argumento, Canotilho admite que não há como negar integralmente a possibilidade de titularidade de direitos fundamentais por pessoas jurídicas de direito público, pois há direitos <fundamentais> que, por sua natureza, devem ser resguardados a determinadas pessoas jurídicas de direito público como forma de garantir o seu pleno funcionamento. Como exemplo clássico e de cabimento quase que perfeito ao nosso estudo, é citado o caso das universidades. Tanto na Constituição Portuguesa (Artigo 76º/2.)<sup>146</sup> quanto na Constituição Federal de 1988 (Art. 207), as universidades são dotadas de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, razão pela qual esta autonomia deve ser considerada um direito fundamental das universidades e não apenas uma característica que lhes fora atribuída<sup>147</sup>. Estas considerações não diferem do nosso pensamento a respeito da autonomia municipal, que, a nosso ver, deve ser tratada como um direito fundamental dos Municípios e, sem ela, ou sob afronta dela, percebe-se que o ente federativo municipal não consegue fluir normalmente seu funcionamento, em um evidente entrave ao próprio Estado Democrático de Direito brasileiro. É, portanto, perfeitamente compreensível que as pessoas jurídicas de direito público, enquanto representantes do povo, podem e devem se resguardar contra abusos ao seu pleno funcionamento, isto é, à sua autonomia, como direito fundamental. Assim dispõe Ingo Sarlet:

[...] Considerando, especialmente em se tratando de um Estado Democrático de Direito, tal qual consagrado pela nossa Constituição, que o Estado e a Sociedade não são setores isolados da existência sociojurídica, sendo precisamente no amplo espaço do público que o indivíduo logra desenvolver livremente sua personalidade, designadamente por meio de sua participação comunitária, viabilizada em especial por meio dos direitos políticos e dos direitos de comunicação e expressão, não há como deixar de reconhecer às pessoas jurídicas de direito público, evidentemente consideradas as peculiaridades do caso, a titularidade de determinados direitos fundamentais<sup>148</sup>.

Apesar disso, a jurisprudência brasileira, em sua grande maioria, normalmente atrela a possibilidade de titularidade de direitos fundamentais às pessoas jurídicas de direito público quando se trata de direitos processuais, e não os materiais. Ora, se o Estado pode ser, ao mesmo

<sup>146</sup> “2. As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.” PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/constituicao-republica-portuguesa>. Acesso em: 29 jan. 2025.

<sup>147</sup> OTERO, Paulo. O Poder de Substituição em Direito Administrativo, vol. II, cir., p. 548 *apud* CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 422, p. 423.

<sup>148</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 223-224.

tempo, titular e destinatário de direitos fundamentais processuais, não há de se falar de impedimentos quanto à titularidade de direitos fundamentais materiais, desde que guardem compatibilidade com a própria pessoa jurídica em questão. Há de se compreender que, via de regra, a pessoa jurídica de direito público age no cumprimento das atribuições públicas que lhe foram dadas e, para tal, fazendo-se valer do poder estatal. No entanto, há situações em que a mesma pessoa jurídica de direito público pode se deparar com uma situação de submissão e impotência diante de outro órgão do mesmo Estado, a exemplo do fato relatado nos autos da apelação nº 0002455-29.2012.8.11.0003, da Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo do TJMT:

RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL C/C REVERSÃO DE BEM PÚBLICO E INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL – CITAÇÃO POR EDITAL – MEDIDA EXCEPCIONAL – IMPOSSIBILIDADE DE LOCALIZAÇÃO DO RÉU – DANO MORAL – NÃO CONFIGURADO - SENTENÇA MANTIDA - RECURSOS DESPROVIDOS. A citação por edital configura medida excepcional, devendo haver tentativas frustradas que evidenciem a impossibilidade de localização do réu, conforme preconiza o art. 231 do CPC ab-rogado. Assim, verificado que a citação por edital ocorreu tão somente após o fracasso das diligências efetuadas pelo oficial de justiça e por carta com aviso de recebimento, não há falar em nulidade, eis que ocorrera de acordo com os ditames legais aplicáveis à espécie. **Como é sabido, a doutrina e jurisprudência majoritárias só tem reconhecido às pessoas jurídicas de direito público direitos fundamentais de caráter processual ou relacionados à proteção constitucional da autonomia, prerrogativas ou competência de entidades e órgãos públicos, ou seja, direitos oponíveis ao próprio Estado, e não ao particular.** Nesses termos, pronunciou-se o Ministro Luiz Felipe Salomão, no REsp 1.258.389-PB, julgado em 17/12/2013 Desse modo, o entendimento majoritário é no sentido de que a pessoa jurídica de direito público não é titular de direito à indenização por dano moral relacionado à ofensa de sua honra ou imagem, porquanto, tratando-se de direito fundamental, seu titular imediato é o particular, de modo que o reconhecimento desse direito ao Estado contraria a ordem natural dos direitos fundamentais. De mais a mais, a municipalidade não demonstrou de nenhum modo o prejuízo grave sofrido em função do inadimplemento do contrato, motivo pelo qual a sentença deve ser mantida em todos os seus termos. (Ap 134284/2016, DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES , SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 12/02/2019, Publicado no DJE 20/02/2019) (TJ-MT - APL: 000245529201281100031342842016 MT, Relator: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES, Data de Julgamento: 12/02/2019, SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Data de Publicação: 20/02/2019)<sup>149</sup> (grifei)

<sup>149</sup> Ap 134284/2016, DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES , SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 12/02/2019, Publicado no DJE 20/02/2019) (TJ-MT - APL: 000245529201281100031342842016 MT, Relator: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES, Data de Julgamento: 12/02/2019, SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Data de Publicação: 20/02/2019.

No caso em análise, o município de Rondonópolis/MT vendeu um imóvel a uma pessoa jurídica que, após realizar um pagamento parcial, deixou de cumprir o contrato. Diante disso, foi proposta uma Ação de Rescisão Contratual, Reversão de Bem Público e Indenização. Em primeiro grau, os pedidos foram julgados procedentes em favor do Município, à exceção do pedido de indenização por danos morais, decisão que se manteve incólume em sede de apelação. O que chama atenção, no entanto, é o posicionamento da Desembargadora Antônia Siqueira Gonçalves, ao afirmar que “Como é sabido, a doutrina e jurisprudência majoritárias só tem reconhecido às pessoas jurídicas de direito público direitos fundamentais de caráter processual ou relacionados à proteção constitucional da autonomia, prerrogativas ou competência de entidades e órgãos públicos, ou seja, direitos oponíveis ao próprio Estado, e não ao particular”. O posicionamento originário partiu do REsp 1258389 PB 2011/0133579-9, onde o Ministro Luis Felipe Salomão relatou:

[...] de modo geral, a doutrina e jurisprudência nacionais só têm reconhecido às pessoas jurídicas de direito público direitos fundamentais de caráter processual ou relacionados à proteção constitucional da autonomia, prerrogativas ou competência de entidades e órgãos públicos, ou seja, direitos oponíveis ao próprio Estado e não ao particular. Porém, ao que se pôde pesquisar, em se tratando de direitos fundamentais de natureza material pretensamente oponíveis contra particulares, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nunca referendou a tese de titularização por pessoa jurídica de direito público. Na verdade, há julgados que sugerem exatamente o contrário, como os que deram origem à Súmula n. 654, assim redigida: “A garantia da irretroatividade da lei, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, não é invocável pela entidade estatal que a tenha editado”<sup>150</sup>.

Concordamos com o pensamento esposado pela jurisprudência, pois não devemos nos afastar do ideal de que os direitos fundamentais devem garantir a liberdade dos indivíduos, razão pela qual é importante que não se possa exercer titularidade pública sobre direitos fundamentais oponíveis ao particular, sob o risco de viabilizar situações de abuso de poder. No entanto, quando tratamos de direitos fundamentais oponíveis ao próprio Estado, visualizamos total possibilidade desta titularidade, sobretudo no que se refere à autonomia municipal. Se pensarmos na autonomia municipal como um direito fundamental, é plenamente possível garanti-la por intermédio de garantias fundamentais oponíveis ao próprio Estado, caracterizado, por óbvio, por pessoa jurídica distinta da impetrante. Um determinado Município, pessoa jurídica de direito público, poderia, por exemplo, impetrar um mandado de segurança em face de outra pessoa jurídica de direito público, neste caso, autoridade coatora, para garantir o seu

<sup>150</sup> STJ - REsp: 1258389 PB 2011/0133579-9, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 17/12/2013, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/04/2014 RDDP vol. 136 p. 142 RSTJ vol. 234 p. 419.

direito à autonomia, diante de determinadas situações fáticas que a coloquem em vulnerabilidade ou impotência, inviabilizando o exercício da autonomia e, conseqüentemente, o funcionamento da própria máquina estatal. A jurisprudência brasileira já se pronunciou neste sentido<sup>151</sup> e não há, a nosso ver, dificuldade, impedimento ou confusão nesta possibilidade. Há, em verdade, garantia de um direito fundamental que é basilar ao funcionamento do próprio ente estatal. Neste sentido, dispõe Canotilho:

A natureza dos direitos fundamentais não é puramente individualista, [...] prosseguindo certas pessoas coletivas de direito público interesses protegidos por direitos fundamentais específicos. Além disso, estas mesmas pessoas podem encontrar-se em situações típicas de sujeição e não numa posição de proeminência ou de poder<sup>152</sup>.

Um caso emblemático que ilustra o exemplo dado acima e reflete o estado de sujeição esposado por Canotilho trata-se do Mandado de Injunção 725/DF, impetrado pelo Município de Nova Brasilândia do Oeste/RO, para tratar de omissão legislativa do Congresso Nacional que inviabilizada a determinação dos limites territoriais municipais. Na ocasião, o MI foi não-conhecido, sob o argumento de que o Município não possuía legitimidade para tal. Acontece que a mesma decisão nos fornece subsídios para a discussão deste trabalho, pois ao não o conhecer, o Ministro Gilmar mendes identificou a possibilidade de utilização do MI e por quais motivos ele seria cabível. Vejamos transcrição parcial:

Como bem ressaltado pelo Procurador-Geral da República, há decisão proferida nesta Corte no sentido de que falece ao Município a legitimidade para impetrar mandado de injunção destinado à declaração da omissão inconstitucional impeditiva do exercício de prerrogativa constitucional conferida ao ente público pelo texto constitucional.

[...]

Estou certo de que não se deve fazer desse entendimento uma regra geral. A decisão citada deve ser devidamente contextualizada de acordo com os termos em que o caso concreto foi apresentado ao Ministro Relator.

Não se deve negar aos Municípios, peremptoriamente, a titularidade de

<sup>151</sup> No julgamento da Ação Originária 1415/SE, o Ministro Gilmar Mendes defendeu a possibilidade de utilização do mandado de segurança pelo Estado. “É bem verdade que não se pode descartar a possibilidade de impetração de mandado de segurança pelo Estado contra o próprio Estado. Um desenvolvimento singular na ordem jurídica brasileira diz respeito à utilização do mandado de segurança por parte de órgãos públicos. [...] Embora concebido, inicialmente, como uma ação civil destinada à tutela dos indivíduos contra o Estado, ou seja, para prevenir ou reparar lesão a direito no seio de uma típica relação entre cidadão e Estado, não se pode descartar a hipótese de violações a direitos no âmbito de uma relação entre diversos segmentos do próprio poder público. A doutrina constitucional tem considerado a possibilidade de que as pessoas jurídicas de direito público venham a ser titulares de direitos fundamentais, como, por exemplo, nos casos em que a Fazenda Pública atua em juízo [...] essas hipóteses, em que a pessoa jurídica de direito público seja titular de direitos, o mandado de segurança cumpre papel fundamental na falta de outros mecanismos processuais aptos a sanar, com a agilidade necessária, lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo provida de autoridade pública ou de pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas do poder público [...] (STF - AO: 1415 SE, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 15/08/2006, Data de Publicação: DJ 23/08/2006 PP-00019).

<sup>152</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 422, p. 423.

direitos fundamentais e a eventual possibilidade de impetração das ações constitucionais cabíveis para sua proteção. Se considerarmos o entendimento amplamente adotado de que as pessoas jurídicas de direito público podem, sim, ser titulares de direitos fundamentais, como, por exemplo, o direito à tutela judicial efetiva, parece bastante razoável vislumbrar a hipótese em que o Município, diante de omissão legislativa inconstitucional impeditiva do exercício desse direito, se veja compelido a impetrar mandado de injunção. A titularidade de direitos fundamentais tem como consectário lógico a legitimação ativa para propor as ações constitucionais destinadas à proteção efetiva desses direitos.

Para comprovar esse argumento, basta observar a experiência das jurisdições constitucionais de países ibero-americanos, nos quais existe intensa discussão sobre quais prerrogativas constitucionais podem ser definitivamente qualificadas como direitos fundamentais para efeitos de se conferir legitimação ativa a seus titulares, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para propor o devido recurso de amparo. Apesar do conceito, nesse sentido restrito, de direitos fundamentais que se delineou nessas realidades do direito comparado, reconhece-se aos Municípios, como pessoas jurídicas de direito público, a legitimação ativa para utilizar o recurso de amparo<sup>153</sup> para a defesa de sua autonomia municipal.

No caso em análise, porém, é difícil vislumbrar um direito ou prerrogativa fundamental do Município, em face da União e dos Estados, à modificação de seus limites territoriais com outro município.

[...]

(STF - MI: 725 RO, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 10/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-106 DIVULG-20-09-2007 PUBLIC-21-09-2007 DJ 21-09-2007 PP-00021 EMENT VOL-02290-01 PP-00001)<sup>154</sup>.

Pela transcrição parcial da decisão, confere-se que em 2007, o STF já reconhecia a possibilidade de titularidade de direitos fundamentais por pessoas jurídicas de direito público, inclusive frisando a possibilidade de utilização dos instrumentos de garantia constitucional para a proteção da autonomia municipal. Para o Relator Ministro Gilmar Mendes, a titularidade de direitos fundamentais pelo Município deve ser analisada caso a caso, de modo que não se pode negá-los imediatamente e completamente.

<sup>153</sup> O recurso de amparo é um instrumento de garantia dos direitos fundamentais vulnerados por ações ou omissões do Legislativo, Executivo e Judiciário. A utilização do amparo constitucional tem por escopo resguardar os direitos fundamentais e uniformizar a política jurisdicional de proteção a estes mesmos direitos, conferindo tal mister ao tribunal encarregado de exercer a jurisdição constitucional. A existência do recurso de amparo se justifica diante da necessidade impeditiva em não apenas se reconhecer determinados direitos como essenciais à vida humana, mas sim o de fazer garantir estes direitos a todos e protegê-los de qualquer tipo de violação ou ameaça decorrente da ação ou omissão dos poderes públicos. É assim, portanto, instrumento constitucional destinado a assegurar a efetividade dos direitos fundamentais. O amparo constitucional é hoje uma realidade multinacional, enraizada no sistema constitucional de diversos países, tais como Espanha, Alemanha e Argentina, o que reforça a sua importância enquanto mecanismo de proteção aos direitos fundamentais. No entanto, os seus elementos característicos e sua base normativa variam a depender do modelo analisado, mas sem perder de vista a sua essência e seus postulados mais fundamentais. (AZEVEDO, André Mauro Lacerda. **O Recurso de Amparo Espanhol**. Disponível em: <https://andremauro2.jusbrasil.com.br/artigos/121816406/o-recurso-de-amparo-espanhol>. Acesso em: 20 jan. 2025).

<sup>154</sup> BRASIL, STF, MI 725/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 10.05.2007, publicação em 21.09.2007, p. 9-11.

Diante do que diz a doutrina, e o posicionamento jurisprudencial em constante ampliação neste sentido, não se pode negar que há, sim, titularidade de direitos fundamentais por pessoas jurídicas de direito público, a exemplo do Município. Sobre os direitos fundamentais processuais não parece haver discordância, mas no que se refere aos direitos fundamentais materiais, é perceptível que não são todos os direitos fundamentais que podem ser titularizados pelas pessoas jurídicas de direito público, sobretudo quando se tratar de direitos oponíveis a particulares. De todo modo, inegável que o Município é titular de direitos fundamentais processuais e materiais.

### 3.3 A autonomia municipal como um Direito Fundamental

Até então, foram levantadas informações suficientes que nos levam a defender a hipótese de que tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas podem ser titulares de direitos fundamentais. É assim compreensível pois, em um primeiro momento, conforme já visto, o conteúdo material dos direitos fundamentais carrega consigo valores éticos que a sociedade considera como mínimos para a manutenção de uma sociedade justa, precipuamente no que se refere à dignidade da pessoa humana e **limitação de poder**. Já em um segundo momento, tanto o conteúdo formal quanto material dos direitos fundamentais, em nosso ordenamento jurídico, tomam por base os princípios fundamentais trazidos pelo art. 1º da Constituição Federal de 1988, que além da dignidade da pessoa humana, também elenca a soberania, cidadania, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Logo, tanto o conteúdo material quanto o conteúdo formal dos direitos fundamentais são plenamente atreláveis a pessoas jurídicas, sendo impossível limitar a titularidade destes direitos tão somente às pessoas físicas.

Apesar disso, coadunamos com o pensamento moderado de que, se por um lado seria exagerado afirmar que as pessoas jurídicas de direito público não poderiam ser titulares de direitos fundamentais, tampouco lhes cabe a titularidade de todos os direitos fundamentais abarcados pelo ordenamento jurídico brasileiro, pois, como já visto, o próprio rol exemplificativo da CRFB/88 elenca direitos que não são, por sua natureza, aplicáveis a todas as pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas. O Município é um ente estatal importantíssimo, mas a sua proeminência não é justificativa suficiente para o poder ilimitado, já que, invariavelmente, se trata de uma figura estatal, que deve sofrer limitações como forma de coibir abusos. Por outro lado, o Município deve ser visto não somente como uma figura temerosa e violenta, mas sobretudo, em seu aspecto moderno, quando tratamos do contexto brasileiro, o Município deve ser encarado como um aliado do povo, como um desenvolvedor de tarefas públicas que são básicas ao bem-estar social e que, em razão disso, necessita da participação popular e deve

promover e incentivar essa interação, fazendo com que o cidadão se sinta incluído na vida pública, como uma parte elementar do Município, que de fato o é. Existem situações em que o Município estará em uma posição de sujeição ao poder público<sup>155</sup>, como, por exemplo, em relações processuais, onde o ente municipal, atuando como polo ativo, passivo ou até como terceiro interessado, permanece à mercê do Estado-juiz. É por esse motivo que, como já visto, não se discute a titularidade do Estado a direitos fundamentais processuais, pois o fato de fazer parte do mesmo Estado não afasta do Município as garantias constitucionais do processo, logo, faz jus o Município à titularidade de direitos fundamentais processuais, como a garantia ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa, à razoável duração do processo, dentre outros. Neste viés, a titularidade dos direitos fundamentais processuais também por parte de pessoas jurídicas de direito público se justifica pela necessidade de limitação de poder, um dos escopos dos direitos fundamentais, como já visto, ainda que essa limitação seja do Estado contra o próprio Estado. Não é difícil de entender. É com base nisso que, em caso de relações processuais nas quais uma das partes seja o Município – ou qualquer pessoa jurídica de direito público – o Estado será, ao mesmo tempo, titular e destinatário de direitos fundamentais processuais.

Pois bem. É preciso analisar, a partir de então, o Município como titular de direitos fundamentais materiais, e quais seriam esses direitos. Para a construção da linha de pensamento, é preciso partir do questionamento sobre a posição do Município no caso concreto, pois, a nosso ver, é possível a titularidade de direitos fundamentais materiais por parte do Município desde que a) haja compatibilidade da natureza do direito com o Município e b) que o Município esteja em uma posição de sujeição de poder. A exemplo disso, Marmelstein<sup>156</sup> cita a situação hipotética em que a União deixe de repassar ao Município as verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF<sup>157</sup>). Na visão do autor, o fato acima ensejaria, por parte do Município, a possibilidade de impetrar Mandado de Segurança por afronta ao direito fundamental à educação, em que pese este direito ser de titularidade dos estudantes e não do Município. A nosso ver, tal situação ensejaria, de fato, a possibilidade de um MS, mas não por afronta ao direito à educação, e sim por afronta direta ao direito fundamental à autonomia municipal, pois ao deixar de repassar verbas constitucionais, a União estaria pondo em risco a autonomia financeira, orçamentária e administrativa municipal, e este

---

<sup>155</sup> Neste sentido, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 422, p. 423.

<sup>156</sup> MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 236.

<sup>157</sup> Atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

sim, seria um direito fundamental do Município. Percebe-se que na hipótese descrita, o Município estaria em posição de sujeição em relação à União, razão que justifica a sua necessidade de proteção em face de um ato abusivo.

Pois bem. Estabelecido que o Município é titular de direitos fundamentais processuais e materiais, é preciso entender a extensão de titularidade destes direitos materiais, pois, apenas a compatibilidade entre o direito e o Município, neste ponto, não nos parece suficiente para determinar quais os direitos poderiam ser abarcados pela esfera municipal enquanto pessoa jurídica de direito público. De início, nos é evidente que não há como estabelecer um rol taxativo de direitos fundamentais materiais de titularidade do Município, pois o direito, em si, deve ser analisado conforme o caso concreto, em pensamento alinhado com a doutrina e a jurisprudência já expressas neste trabalho. Ocorre que, ao analisar cada caso, é possível discutir se o Município se encontra em estado de sujeição política, social ou econômica<sup>158</sup> diante da outra parte envolvida em um direito de sua titularidade ou se estaria tão somente no exercício de um poder.

Para compreender o que seria considerado direito ou poder, em sua obra *Some Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning and other legal essays*<sup>159</sup>, Hohfeld descreve o que, para ele, seriam os conceitos jurídicos fundamentais nas relações jurídicas. O autor descreve um total de oito conceitos que sempre andam junto com outro conceito correlativo ou oposto, fazendo entender que nem sempre um direito está atrelado necessariamente a um dever. O estudo de Hohfeld é clássico e bastante citado por juristas de todo o mundo até os dias atuais, pois as definições por ele propostas se mostram atemporais. Não pretendemos, no entanto, discutir toda a obra citada, mas sim nos ater ao estudo do direito *versus* poder. Na visão hohfeldiana, o poder (*power*) consiste no controle que uma pessoa detém sobre a situação jurídica de outra, que fica *sujeita* às alterações dessa relação jurídica, ainda que esta não seja a sua vontade, o que não necessariamente indica uma desvantagem, a exemplo dos cidadãos, que estão submetidos ao poder do legislador ou dos herdeiros, que se sujeitam ao poder daquele que criou o testamento<sup>160</sup>. Em outras palavras, quando a pessoa é capaz de alterar

<sup>158</sup> Neste sentido, FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. **O estado como titular de direitos fundamentais:** (im)possibilidade e consequências da atribuição de direitos fundamentais às pessoas jurídicas de direito público. Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes. 2014. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014, p. 135.

<sup>159</sup> HOHFELD, Wesley Newcomb. **Some Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning and other legal essays**. Editado por Walter Wheeler Cook, então professor na Universidade de Columbia University, ex-professor na Universidade de Yale. Nova Haven: Yale University Press, 1919.

<sup>160</sup> ROSS *apud* LEITE, Sara Moreira de Souza; COELHO, Fabiana Moura. Considerações sobre os conceitos jurídicos fundamentais de Hohfeld no direito brasileiro. **Revista de Direito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (RVMD)**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 84-98, jul./dez. 2021, p. 92.



a situação de uma determinada relação jurídica, é possível afirmar que este poder seria uma *competência*, enquanto a pessoa que sofre os efeitos dessas alterações independente de vontade se encontra em um estado de *sujeição*. Por seu turno, o *direito*, em sentido estrito, se contrapõe a um dever jurídico, logo, a partir do momento em que um direito é violado/ameaçado, nasce para o titular deste direito uma *pretensão* de resguardá-lo por intermédio de meios administrativos ou de ações judiciais cabíveis. As diferenças apontadas entre poder e direito são imprescindíveis para compreendermos quando o Município estará diante de um poder (competência) ou diante de um direito fundamental de sua titularidade. Quando, por exemplo, um Município cobra tributos, ele está exercendo um poder (competência), enquanto o cidadão cobrado deve sujeitar-se a este poder, pagando o que é devido, independentemente de sua vontade. Já se, por outro turno, a União deixa de repassar a este mesmo Município os recursos do FPM, nasce para ele a pretensão de resguardar-se judicialmente contra violação à sua autonomia financeira, posto que, conforme já explicado, a autonomia municipal é um direito fundamental do Município. Logo, ao exercer suas atividades públicas, o Município não está exercendo direitos, e sim poderes (competências), razão pela qual não devemos cair no simplismo de acreditar que só existem direitos. Se tudo for fundamental, nada é fundamental. Se, por outro lado, o Município for tolhido em sua autonomia em decorrência de abuso de poder proveniente de uma esfera/ente estatal em estado de proeminência diante dele, como é o caso do segundo exemplo, surge ao Município a pretensão para garantir o seu direito fundamental à autonomia.

É perceptível que a Constituição Federal de 1988 trouxe importantes e inéditas transformações no que se refere à Administração Pública, substancialmente em relação ao papel desempenhado pelo Município. Dentre as alterações, a autonomia municipal ganhou novos contornos, sendo finalmente reverenciada de tal modo que há disposições constitucionais que garantem a sua proteção, como as possibilidades de intervenção descritas nos artigos 34 e seguintes da Constituição. Alguns autores são bastante críticos em relação à consagração do Município como ente federado. Neste rol, podemos citar Roque Antônio Carrazza<sup>161</sup>. Vejamos:

Os Municípios não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado Federal e nem da Câmara dos Deputados. Como se isso não bastasse, a autonomia não é uma cláusula pétrea. O Congresso Nacional no exercício de seu poder constituinte derivado, pode, querendo, aprovar emenda constitucional que venha a diminuir ou mesmo a eliminar a autonomia dos Municípios.

<sup>161</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. **Direito constitucional tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Juspodivm Editora, 2021, p. 147.

No mesmo sentido, José Nilo de Castro<sup>162</sup>, em 2010, afirmou que a autonomia municipal sequer poderia ser considerada uma cláusula pétrea. Para ele, a mera existência da PEC nº 297, de 1995 já evidenciaria a fragilidade da autonomia municipal. Na proposta citada, o artigo 1º, §5º, inciso IV previa “a desconstituição dos Municípios que, durante um período de cinco anos, não atenderem aos requisitos que forem fixados com base no inciso anterior”. O que não foi citado pelo autor, no entanto, é que a referida PEC não prosperou justamente por afrontar a autonomia dos Estados-membros em dispor sobre a matéria. Na época, a Constituição de Justiça e Redação emitiu parecer pela inadmissibilidade da proposta. Em seu voto, proferido em 05 de maio de 1999, o Deputado Luiz Antonio Fleury, relator da comissão, evidenciou que a PEC tentava alterar as disposições a respeito dos Municípios brasileiros, que são, inegavelmente, entes federados, e cujas disposições são remetidas a normativas de competência dos Estados-membros, também autônomos. Ao fazê-lo, a PEC nº 297/1995 vai totalmente de encontro à cláusula pétrea constante no art. 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que diz que “não será objeto de deliberação a proposta tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado”. Isto porque, nas palavras do relator, “É pacífico que não se pode falar em Federação sem autonomia dos Estados-membros. [...] O artigo 18 da Constituição, além de relacionar as entidades componentes do Estado Federal, diz que todos são autônomos<sup>163</sup>”. Indo um pouco além, acreditamos que conjugando as palavras proferidas pelo Deputado Luiz Antonio Fleury, podemos concluir que, sendo os entes federados autônomos, todos, conforme dicção do art. 18, *caput*, também não há Federação sem autonomia dos Municípios. Não há outra interpretação possível para a disposição constitucional do art. 18.

Além disso, nossa análise presume que, além de afrontar a disposição do artigo 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, tentar, de qualquer forma, tolher a autonomia municipal, fere, na mesma medida, o artigo 60, §4º, inciso IV, que trata sobre a impossibilidade de deliberar sobre matéria tendente a abolir os direitos e garantias fundamentais. Isso ocorre porque, conforme entendimento majoritário, sabe-se que a interpretação do referido dispositivo deve ser feita de maneira abrangente, e não restritiva, de forma que todo e qualquer direito fundamental, expresso ou não, é considerado cláusula pétrea<sup>164</sup>. Logo, sendo a autonomia

<sup>162</sup> CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

<sup>163</sup> BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 297, de 1995**. Altera o § 4º e acrescenta § 5º ao artigo 18 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1995. Disponível em: <https://shorturl.com/ZesH>. Acesso em: 03 jun. 2024.

<sup>164</sup> “as cláusulas pétreas referidas no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal deve abranger todos os possíveis e imagináveis “direitos fundamentais” assegurados na Lei Maior.” (ANDRADE, Fábio Martins de. As cláusulas pétreas como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais. **Revista da informação legislativa**, Brasília, v. 46, n. 181, p. 207-226, jan/mar. 2009).

municipal um direito fundamental, não há de se falar em qualquer deliberação a respeito de suprimi-la. Ações neste sentido, ferem, ao mesmo tempo, dois incisos de cláusulas pétreas elencadas no art. 60 da Constituição Federal, como uma espécie de ‘biproteção’. Além disso, já é pacificado que a pessoa jurídica de direito público tem direitos fundamentais processuais garantidos, a exemplo do direito de petição, o que reforça a possibilidade de proteção da autonomia municipal por intermédio de garantias fundamentais como o mandado de segurança, o mandado de injunção e a ação civil pública.

Repara-se que a ideia de que o Constituinte quis, de fato, dar elevada proteção à autonomia municipal não é malabarismo de interpretação, posto que, dado o contexto da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a influência exercida pelo movimento municipalista, tornou-se evidente a necessidade de garantir a fluidez dos municípios brasileiros, dando-lhes o dever-poder de se autogerir e, na mesma medida, garantindo-lhes proteção contra qualquer ameaça ou supressão de sua autonomia.

Em que pese os posicionamentos contrários, nosso levantamento e análise nos faz concluir que o Município é um ente federado e lhes é garantida a autonomia pela Constituição Federal de 1988, como um direito fundamental. Considerando que as características que revestem a fundamentalidade dos direitos são a) Formalidade ou materialidade; b) Relação com um dos fundamentos da República ou com a limitação de poder; c) proteção especial por parte do Constituinte, nos resta observar se a autonomia municipal se encaixaria em tal descrição. Pois bem. Em que pese a autonomia municipal não estar presente formalmente no rol exemplificativo do art. 5º da CRFB/88 como um direito fundamental, a cláusula aberta dá a possibilidade de que outros direitos possam assim ser considerados. Nesse viés, a autonomia municipal encontra respaldo constitucional no art. 18, art. 34 e art. 35, todos da CRFB/88, e seu conteúdo ético e normativo guarda íntima relação com a limitação de poder, além de ser a própria autonomia uma ferramenta para garantir a dignidade da pessoa humana dos munícipes. Além disso, é vasta a jurisprudência pátria que coloca a autonomia municipal como um conteúdo inviolável e básico ao Estado Democrático de direito brasileiro. Assim, é possível concluir que, cumprindo o primeiro requisito, a autonomia municipal é dotada de materialidade constitucional.

Em relação ao segundo requisito, percebe-se que os direitos fundamentais têm como base um dos fundamentos da República ou a limitação de poder. No que se refere aos fundamentos da República, é possível, de maneira até superficial, notar certa ligação entre a autonomia municipal e a soberania e a cidadania, pois ambas carecem do bom funcionamento da Federação, o que não seria possível sem a autonomia municipal, que além de reforçar o pacto

federativo, fomenta a participação popular nas decisões públicas e, por consequência, serve como um grande promotor da cidadania. Este argumento poderia ser o suficiente, mas compreendemos que a autonomia municipal possui ainda mais afinidade quando falamos da limitação de poder. Historicamente, os municípios brasileiros sempre ocuparam lugar subalterno, sendo sempre submetidos aos caprichos dos estados-membros e da União, utilizados tão somente como massa de manobra eleitoreira, sem que houvesse muito compromisso com a promoção do bem-estar social. A bem da verdade, essa situação não mudou de uma hora pra outra, e ainda há muitos resquícios de coronelismo e descaso em pequenos municípios Brasil afora. De todo modo, é inegável que a Constituição Federal de 1988 e a ideologia por ela imposta<sup>165</sup> trouxeram força e proteção à autonomia municipal, garantindo a intervenção diante de interferências ilegais e, porque não, a interposição de instrumentos processuais que, de igual maneira, viabilizem a sua proteção.

Assim, por fim, chegamos ao último requisito de fundamentalidade dos direitos, que se trata exatamente da sua proteção especial dada por parte do Constituinte. A autonomia municipal é tão forte e importante que diante de qualquer afronta, são cabíveis instrumentos específicos para a sua proteção. Classicamente, existe a hipótese de que outros entes da Administração Pública direta ou indireta tentem usurpar as competências municipais ou até, por meio de ação ou omissão, dificultar-lhes o exercício da autonomia, situações em que são cabíveis os remédios constitucionais, a exemplo do mandado de segurança e do mandado de injunção, conforme suas devidas aplicações, dentre outros. Além disso, a autonomia municipal é afrontada quando do desequilíbrio de contas elencado no art. 35 e incisos da Constituição Federal de 1988<sup>166</sup>. Neste caso, os descumprimentos previstos no dispositivo mencionado à intervenção, conforme descrito na CRFB/88, a fim de se fazer valer a autonomia municipal.

Os direitos fundamentais pressupõem a existência de ligação com um dos fundamentos da República ou com a limitação de poder, de maneira que, deparando-se com um direito que tenha ligação com uma dessas vertentes e que tenha respaldo formal ou material pela Constituição Federal de 1988, garantindo-lhe proteção especial, certamente esse pode ser considerado um direito fundamental. Tomando por base esses moldes, verificamos que a

<sup>165</sup> É importante falar que a ideologia constitucional fomenta um meio sem o qual não seria possível garantir a força da Constituição. Sem a aceitação do poder constitucional, ela não teria efetividade.

<sup>166</sup> Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

autonomia municipal se relaciona indubitavelmente com a limitação de poder, pois através dela é possível que o Município desenvolva suas atividades e competências sem a interferência de outros entes estatais e até de particulares, através do *jus imperium*. Além disso, a autonomia municipal encontra respaldo material na Constituição Federal de 1988, pois, em que pese não constar expressamente nos incisos do art. 5º, encontra-se elencada no texto constitucional (art. 18), com proteção especial dada pelo art. 34, VII, alínea ‘c, e art. 35 e incisos, ambos da CRFB/88, que dizem:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] c) autonomia municipal. [...] Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Isto é, o Constituinte deu à autonomia municipal um *status* que lhe garantiu um dispositivo de proteção, de maneira que podemos compreender que a intervenção federal com vistas à preservar a autonomia municipal trata-se de uma proteção especial *extra* à autonomia municipal como direito fundamental. Além disso, tratando sobre a relação tríplice dos direitos fundamentais, é perceptível que o titular do direito à autonomia municipal é o próprio Município, enquanto o destinatário é o Estado, de maneira geral, que possa através de um ente da Administração Pública direta ou indireta tolher seu direito à autonomia ou, em tese, o particular que pode ser responsabilizado por ir de encontro à autonomia municipal. Assim, além de diferir do conceito de *poder* hohfeldiano, é evidente que a autonomia municipal preenche todos os requisitos de fundamentalidade, razão pela qual deve ser considerada um direito fundamental. Essa necessidade se justifica não somente por mero enquadramento didático, mas principalmente como meio de reforçar o poder do pacto federativo brasileiro.

### **3.4 As consequências do Município como titular do direito fundamental à autonomia municipal**

A concepção de que o Município é titular de direitos fundamentais é capaz de fortalecer o ente municipal de uma maneira que, até então, foi pouco explorada pela doutrina e pela jurisprudência brasileira. Entre as consequências dessa conclusão, percebe-se que o fato de ser titular de direitos fundamentais amplia o leque de teses defensivas em favor do

Município, pois ao ser posto nessa posição, o Município passa a ter legitimidade para se defender contra ameaças e afrontas aos seus direitos fundamentais, utilizando-se de garantias fundamentais previstas constitucionalmente, sejam elas tradicionais ou não. Por tradicionais, entenda-se o rol de garantias constitucionais, consubstanciadas em ações judiciais como o mandado de segurança e o mandado de injunção.

Por outro lado, ao tratar precisamente do direito fundamental à autonomia municipal, há não apenas meios tradicionais de resguardá-lo, como os já citados, mas também o método consubstanciado na possibilidade de intervenção da União nos Estados-membros e dos Estados-membros nos Municípios a fim de se manter incólume a autonomia municipal. A principal diferença entre os meios utilizados refere-se à legitimidade ativa. Ocorre que o mandado de segurança, por exemplo, pode ser impetrado tanto pelo próprio titular do direito fundamental afrontado ou ameaçado quanto por um terceiro, em favor do titular. Isto é, se é possível ao Município lançar mão do mandado de segurança para resguardar seus próprios direitos, não há impedimento para que outras esferas ou entidades governamentais também possam fazê-lo em nome do Município. Já a figura da intervenção é um instrumento utilizado a) pela União sobre os estados-membros quando, dentre outras possibilidades, é necessário proteger a autonomia municipal (art. 34, VII, c, CRFB/88) ou b) pelo próprio estado-membro quando o Município descumpre medidas que põem em risco a sua própria autonomia (art. 35, CRFB/88), ou seja, por sua própria natureza, o Município não pode ser o promotor de intervenção, posto que já é a unidade básica de funcionamento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Traçando um paralelo, é possível concluir que os remédios constitucionais, a exemplo do mandado de segurança e o mandado de injunção, são instrumentos que, espera-se, não sejam utilizados, na medida em que suas utilidades surgem da ameaça e/ou violação a direitos fundamentais. Da mesma forma, a ferramenta da intervenção no Direito Constitucional brasileiro é uma medida excepcionalíssima, a ser utilizada em hipóteses específicas trazidas pela própria Constituição Federal de 1988. Para o nosso estudo, é importante saber que a intervenção pode ocorrer, dentre outros casos, pela União nos Estados-membros e pelos Estados-membros nos Municípios. Antes de 1988, a intervenção fora largamente utilizada como um instrumento de opressão durante o período ditatorial. Com a redemocratização e o princípio da não-intervenção, restou claro que, via de regra, ela vai totalmente de encontro à autonomia dos entes subnacionais, e por esta razão deve ser tratada como *ultima ratio*. É por isso que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até hoje ocorreram apenas três intervenções federais (União nos Estados-membros).

A primeira ocorreu em 2018, durante o governo Michel Temer, que decretou

intervenção na segurança pública do estado do Rio de Janeiro. De maneira integral, ainda em 2018 foi decretada a intervenção no estado de Roraima, que amargava atrasos de pagamentos, bloqueios judiciais e motins generalizados. O terceiro caso de intervenção federal se deu em 2023, por decreto do Presidente Lula, em decorrência dos ataques golpistas perpetrados em 08 de janeiro de 2023. Já quando tratamos de intervenção dos Estados-membros nos Municípios, por razoabilidade numérica, o rol é um pouco mais extenso, mas ainda assim restrito. Em Pernambuco, por exemplo, o município de Jaboatão dos Guararapes já passou por duas intervenções, uma em 1984 e outra em 1988. Décadas depois, em 2012, foi a vez de Araripina, no sertão, sofrer intervenção estadual. Por fim, noticia-se o caso de Gravatá, cidade do agreste que sofreu intervenção no ano de 2015. Esse histórico revela que a intervenção, seja em qual modalidade for, é uma medida bastante restrita, que não pode ser utilizada indiscriminadamente. Em manobras suspeitas, a intervenção pode ser utilizada como meio não de garantia, mas sim de opressão e abuso do Poder Público, o que evidentemente não se pretende.

Assim, de maneira a resguardar a excepcionalidade da intervenção, ela carece do preenchimento de pressupostos materiais e pressupostos formais. De acordo com a lição de Leonam Liziero<sup>167</sup>, os pressupostos materiais da intervenção podem ser divididos em quatro grupos: (1) defesa do País; (2) defesa do princípio federativo; (3) defesa das finanças estaduais e; (4) defesa da ordem constitucional. A proteção à autonomia municipal se encaixa tradicionalmente no grupo (4), pois sem ela não há de se falar em pleno funcionamento do pacto federativo. Já os pressupostos formais, ainda segundo o autor, referem-se às informações que obrigatoriamente devem constar no decreto de intervenção, à luz do artigo 36, §1º da Constituição Federal de 1988, como a nomeação do interventor, o prazo da intervenção, a amplitude – se integral ou parcial e, no caso desta última, em que área especificamente – e as condições de sua execução.

O que entendemos é que é possível questionar se a intervenção poderia ser considerado um instrumento não tradicional de defesa à autonomia municipal. Em concordância com essa hipótese, pode-se argumentar que a defesa da autonomia municipal é um dos motivos que justificam a intervenção, conforme previsto na Constituição, tanto expressa quanto implicitamente<sup>168</sup>. Já como argumento contrário, é perceptível que a intervenção não é um

<sup>167</sup> LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal: Teoria, história e dogmática constitucional**. Sankoré: Rio de Janeiro, 2024, p. 646 e ss.

<sup>168</sup> De maneira expressa, a Constituição Federal de 1988 assevera a possibilidade de intervenção da União sobre o estados-membros para garantia da autonomia municipal. A análise crua do dispositivo infere que é possível a União intervir em determinado estado-membro quando esse esteja atuando ou deixando de atuar de alguma forma

instrumento específico para proteção da autonomia municipal, ela age, *dentre outros motivos*, para protegê-la, assim, não deveria ser considerada um remédio para tal proteção especificamente. A grosso modo, entendemos que o fato de não ser um instrumento específico não diminui a eficácia de proteção dada pela intervenção, assim como, traçando um paralelo, o mandado de segurança não protege direito específico e sim *direito líquido e certo*, seja ele qual for. Esses e outros são questionamentos válidos e passíveis de análise, mas que, devido à sua profundidade, não podem ser exauridos nesta pesquisa.

Uma outra consequência do reconhecimento da autonomia municipal como um direito fundamental é que, assim sendo, a irradiação que emana dos direitos fundamentais coíbe, por si só, afrontas e abusos, e, por consequência, garante aos Municípios mais fluidez para desenvolver suas atividades e garantir o bem-estar social. Este deveria – e deve – ser o principal objetivo estatal, manter a organização e o bem-estar dos cidadãos, garantindo-lhes uma vida digna e com direitos resguardados. O Município, sabe-se, possui uma função importantíssima no desenvolvimento local, identificando problemas que são de interesse local e solucionando-os através da implementação de políticas públicas eficazes.

Além disso, uma consequência que poderia passar despercebida refere-se ao fato de que garantir ao Município a titularidade do direito fundamental à autonomia municipal, ao contrário do que se pensa, não dá apenas ao Município mais possibilidades de se defender, como, em contrapartida, diminui as chances de que outros entes estatais em posição de proeminência política, social ou econômica possam perpetrar atos de abuso de poder. Esses resultados são práticos, pois a classificação de um direito como fundamental o eleva a uma posição diferenciada dentro do ordenamento jurídico, garantindo sua aplicação imediata e proteção célere e eficaz contra abusos e ameaças, o que, infelizmente, não são acontecimentos isolados. Em uma busca rápida realizada em janeiro de 2025 no *site* Jusbrasil, a busca jurisprudencial pelos termos “autonomia municipal – “violação” – “afronta”, retornou 6.879 decisões judiciais proferidas apenas nos últimos 5 anos. Apesar de não ser um argumento infalível e de carecer de um filtro mais elaborado para excluir resultados que não guardem relação com o objeto estudado, o número de decisões que versam, em algum momento, sobre a

---

que interfira na autonomia municipal de um ou mais municípios contidos em seu território. Se, por exemplo, um estado-membro deixa de repassar a determinado município o percentual arrecadado por meio do IPVA, passamos a vivenciar uma situação em que a autonomia deste município é afetada como um todo, pois sem verba não há de se falar em plena autonomia financeira, orçamentária ou administrativa. Já de maneira implícita, o artigo 35 da Constituição Federal de 1988 descreve as hipóteses de cabimento de intervenção de um estado-membro sobre um município. Observemos que expressamente não há a previsão de garantia da autonomia municipal, mas as possibilidades elencadas nos incisos I ao IV descrevem situações de total desequilíbrio de autonomia por parte dos municípios.



afronta à autonomia municipal revela o quão importante é discutirmos e compreendê-la.

## CONCLUSÕES

Percebe-se que o federalismo é um conceito bastante complexo, cuja origem e evolução atravessam séculos de mudanças políticas, sociais e econômicas. Em que pese boa parte dos estudiosos atribuir o marco federalista mundial ao modelo norte-americano de 1787, a existência de estruturas anteriores, como as Tribos de Israel, demonstra que elementos federativos já estavam presentes em diversas formas de organização ao longo do desenvolvimento da humanidade. Isto porque tratando-se de história não há evento que surja imediatamente, sem que antes tenha havido uma construção lenta, razão pela qual as formas embrionárias do federalismo devem ser reconhecidas e defendidas.

Além disso, verifica-se que o federalismo não é um modelo fixo e imutável, mas sim uma construção altamente dinâmica, que se adapta às necessidades de cada Estado e precisa se adequar às mudanças da sociedade para que realmente funcione. Por ser adaptável a cada realidade e época onde se encontra inserido, o federalismo pode apresentar características que são inerentes a cada Estado, mas há dois pontos que se apresentam fundamentalmente para que haja a consagração do federalismo: a descentralização de poder e a autonomia dos entes federados. Em nossa visão, a autonomia dos entes federados dá sustentação à descentralização do poder e, por sua vez, ambos são o sustentáculo basilar do federalismo como um todo.

Também é preciso ressaltar que a descentralização – que não pode ser confundida com a desconcentração – consiste na delegação de funções aos entes federados e na busca por equalizar as diferenças entre cada um, promovendo, na medida do possível, uma maior uniformidade dentro do Estado Federal. Em suma, a descentralização de poder promovida pelo federalismo é efetivada através da autonomia dos entes federados. Dando aos estados-membros e aos municípios a autonomia que lhes é necessária, os próprios entes têm o poder-dever de cuidar de sua administração, legislação, economia e arrecadação e direcionamento de recursos. O que, para muitos, poderia soar como um distanciamento de poder e um enfraquecimento do federalismo, é, na verdade, medida que fortalece a união de todos, posto que dirime conflitos entre os entes, e os volta à direção que todos devem tomar: buscar melhorias para a população.

No Brasil, o desenvolvimento do federalismo foi marcado por transformações significativas, especialmente após a Constituição de 1988, quando o Município passou a desempenhar um papel mais ativo na federação e a cooperação entre os entes federativos passou a ter uma função primordial no funcionamento do Estado Democrático de Direito brasileiro. Sem os avanços democráticos e o estímulo à descentralização é perceptível que o Município brasileiro, tal como o conhecemos hoje, provavelmente não existiria, por isso o federalismo se mostra como a base estrutural para todo o nosso ordenamento jurídico, pois ele proporciona a

divisão de competências entre os entes federativos autônomos, submetidos a um único Estado soberano.

Para tal, no entanto, percebe-se que a fim de garantir sua força e coibir abusos de outras esferas estatais, as funções dos governos locais precisam ser resguardadas por uma força normativa suprema, que se transmuta na Constituição. Em outras palavras, o federalismo necessita de uma Constituição que o contemple, razão pela qual é impossível dissociar um do outro. Como visto, é por intermédio da Constituição que são estabelecidas as atribuições e competências dos entes federados, limitando que os entes federativos ultrapassem e até mesmo deixem de cumprir as determinações constitucionalmente escritas, garantindo, assim, a autonomia de cada um e coibindo abusos de poder, que poderiam levar à derrocada do Pacto Federativo.

Do ponto de vista democrático, a íntima ligação entre o federalismo e o constitucionalismo se faz ainda mais forte, pois em suas formas primitivas, como a descrita pelas Tribos de Israel, seja no modelo contemporâneo, em estados modernos, o federalismo parte da premissa de fortalecer um determinado grupo heterogêneo, mas que buscam o mesmo fim: a sobrevivência. Essa sobrevivência, no entanto, não pode ser interpretada apenas do ponto de vista literal, mas sobretudo pensando na sobrevivência de um modelo social, onde diferentes povos coexistam em harmonia visando a estabilidade e o desenvolvimento, expressão cristalina da democracia e, conseqüentemente, do Estado Democrático de Direito.

Quando observamos o federalismo brasileiro, verifica-se que a história constitucional brasileira é bastante conturbada. São sete constituições entre 1824 e 1988, o que demonstra uma certa incapacidade em gestão de crises e manutenção de regimes democráticos. Dentre golpes, autogolpes e regimes autoritários, o Brasil nem sempre foi capaz de driblar os problemas e manter a democracia. Da análise trazida no texto, é de se observar que grande parte das crises eram fomentadas por desigualdades socioeconômicas entre as regiões brasileiras e a limitação de autonomia dos entes federados.

É possível afirmar que em 1988 foi inaugurada uma nova versão do federalismo brasileiro, que trouxe o Município como ente federado dotado de autonomia, além da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal. Buscando viabilizar a autonomia desses entes, a Constituição Federal de 1988 proporcionou – em tese – maior equilíbrio tributário e a inserção de normas com vistas a proporcionar o bem-estar social. Além disso, observa-se que a partir de 1988, e sobretudo nas últimas duas décadas, houve grande avanço nas chamadas salvaguardas federativas, que consistem nas medidas de incentivo à participação popular na tomada de decisões, a exemplo dos fóruns e sobretudo dos conselhos, cada vez mais presentes no cotidiano

estatal, principalmente no âmbito municipal, onde a população costuma participar ativamente em conselhos voltados ao meio-ambiente, desenvolvimento social e proteção a determinados grupos, como mulheres, idosos, crianças e adolescentes etc.

Outro ponto que merece destaque como um positivo avanço no federalismo brasileiro consiste na relação mais democrática entre os Chefes do Poder Executivo. É comum a elaboração de reuniões, encontros e eventos onde os gestores do Poder Executivo podem se encontrar e, amistosamente, tecer estratégias para ajudar uns aos outros. É preciso lembrar, no entanto, que para ser algo comum hoje em dia, essas relações passaram por um longo caminho, e mesmo sendo básico, a cooperação entre os entes federativos deve ser notada e enaltecida como uma prática que deve ser mantida e aprimorada.

Não se pretende romantizar a Constituição Federal de 1988, que evidentemente apresenta inúmeras falhas, mas, na mesma medida, é inegável o papel fundamental que ela tem no fortalecimento da democracia brasileira. Os altos e baixos da democracia brasileira também exerceram impacto sobre a autonomia municipal. Ao longo das constituições brasileiras, percebe-se que os municípios nunca tiveram grande relevância, até que, aos poucos, os responsáveis pela edição dos textos constitucionais perceberam que o Município é o grande palco onde a vida dos cidadãos acontece. No entanto, foi apenas em 1988, que a Constituição, pela primeira vez, elevou o Município ao *status* de ente federado, no mesmo patamar da União, dos estados-membros e do Distrito Federal, delegando competências e garantido expressamente a autonomia municipal. Insta salientar que o município é ente mais próximo do cidadão, que reconhece, na ponta, os anseios e necessidades de seu povo. É também o âmbito municipal que presencia as tensões entre grupos e indivíduos com pensamentos diferentes.

Infelizmente o que vemos dia após dia, e o que mecanicamente é ensinado em cursos de graduação Brasil afora é que o Município é um ente federado, assim definido pela Constituição Federal de 1988, que possui autonomia, assim como os outros componentes, a União, os estados-membros e o Distrito Federal. Essa definição nos é passada muitas vezes através de uma fórmula pré-pronta que é exaustivamente repetida, sem que nos coloquem a pensar o porquê disso tudo existir, os motivos pelos quais o Município e o Estado, como um todo, surgiram.

Na biologia, aprendemos a estudar a unidade básica da vida como a célula. As células são divididas entre células procariontes, que são mais simples, e as células eucariontes, que detêm compartimentos organizados e organelas em seu interior que fornecem a energia de que necessitam, a exemplo da mitocôndria, que é tida como a ‘bateria’ das células eucariontes. Sem as mitocôndrias, as células eucariontes são incapazes de sobreviver. Transportando o conceito

biológico para traçarmos uma analogia com o universo do Direito, é como se o Município fosse a mitocôndria do Estado Federal Brasileiro, dando-lhes energia para manutenção do Pacto Federativo.

Tanta relevância merece destaque e valorização, especialmente diante da tendência de se concentrar a atenção apenas na União e nos estados-membros. O Município é o lugar onde a vida se desenvolve e se organiza, constituindo o elo mais próximo e importante entre o Poder Público e o cidadão. É por esta razão que o Município é o local perfeito para que o cidadão, mais próximo do Poder Público, possa comunicar quais os anseios da comunidade. Por sua vez, tomando conhecimento do que precisa o povo, é possível ao ente Município, dotado de autonomia, utilizá-la para direcionar recursos e criar e executar políticas públicas que reflitam a real necessidade dos cidadãos. Este movimento é um grande fortalecedor da democracia e do próprio federalismo, em um ciclo de realimentação. O federalismo garante a autonomia, a autonomia garante a democracia participativa e a democracia participativa fortalece o federalismo.

Por muito tempo, o Município brasileiro foi tido como uma esfera sem verdadeira importância, sempre à mercê dos interesses do governo central, situação que se acentuou durante os longos períodos de ditadura militar, onde o centralismo de poder era uma marca registrada. Talvez essa longa e difícil história justifique a existência de posicionamentos contrários à relevância federativa do Município. Contudo, acreditamos no papel fundamental que ele desempenha para as sociedades e para a Federação brasileira, pois não é exagero algum afirmar que a vida acontece no Município, elo mais próximo entre o cidadão e o Poder Público, e responsável por identificar problemas de interesse local e traçar políticas que possam solucioná-los.

O Constituinte entendeu isso e percebeu que os Municípios precisavam de autonomia para desempenhar suas atividades, razão pela qual ela encontra respaldo e proteção na Constituição Federal de 1988. De fato, a autonomia já havia sido citada em outras constituições brasileiras anteriores, mas foi apenas a partir de 1988, com o apoio e a pressão do municipalismo, que ela passou a ser de fato protegida, garantida e exercida, constituindo um dos marcos da redemocratização do país. A autonomia municipal é uma, mas tão complexa que em nosso estudo optamos por mostrar suas cinco facetas, a) autonomia política; b) autonomia administrativa e c) autonomia financeira, d) autonomia auto-organizatória e e) autonomia legislativa.

Certamente, não há dúvidas quanto à proeminência dada ao Município pela Constituição Federal de 1988 e o posicionamento majoritário – e ao qual nos alinhamos – de

que a autonomia municipal é indiscutível no ordenamento jurídico brasileiro. É preciso, neste ponto, frisar o papel importantíssimo desempenhado pelo movimento municipalista durante a Constituinte. Sem isso, é bem provável que muitos dos anseios municipalistas tivessem passado à margem do texto constitucional, e, neste momento, seria impossível traçar as discussões aqui levantadas.

Apesar disso, é sempre preciso lançar um olhar crítico sobre a realidade fática, e isso não poderia ser diferente quando falamos sobre o Município brasileiro. Em um primeiro momento, é preciso observar as manobras legislativas ocorridas ao longo da história constitucional brasileira com o intuito de manter o Município sem autonomia, por mais que, em texto, ela estivesse prescrita. O principal movimento neste sentido se deu, a nosso ver, através da nomenclatura “peculiar interesse”, que resistiu durante muito tempo até ser definitivamente substituída por “interesse local”. Ocorre que, dada a generalidade do termo, os governos centrais sempre se utilizaram do “peculiar interesse” para avocar o que fosse de seu interesse e repelir o que não fosse, sob análises extremamente subjetivas e enviesadas. Ao longo do tempo, no entanto, estudiosos como José Afonso da Silva evidenciaram que o peculiar interesse não poderia ser confundido com interesse privativo, e sim como predominância de interesse, o que, pouco a pouco, com ajuda inegável da semente federalista, consolidou a alteração para o termo “interesse local”. Esta discussão pode parecer simples, mas no Direito e nas palavras, qualquer mudança, por menor que possa parecer, gera efeitos gigantescos e que não podem deixar de ser observados. Esse quadro revela não somente o ideal centralizador que norteou os governos brasileiros por séculos como também as várias tentativas em manter o Município sem lhe dar a devida importância.

Em um segundo aspecto crítico, revela-se que, mesmo com todas as garantias federalistas resguardadas pela Constituição Federal de 1988, as atribuições delegadas aos entes municipais ao longo das últimas décadas revelam aprofundamento do desequilíbrio no federalismo fiscal mascarado de descentralização de poder, o que evidentemente influencia na autonomia municipal como um todo. Para melhor ilustrarmos, é preciso entender que o Município tem um papel preponderante no desenvolvimento de políticas públicas, funções destacadas pela Constituição Federal de 1988. Ocorre que, infelizmente, percebe-se que o número de atribuições aumentou, mas os repasses de recursos aos Municípios não acompanharam as reais necessidades desses entes que, em sua grande maioria, são pequenos e, por não terem receita própria suficiente, carecem de repasses da União e dos estados-membros para garantir o seu pleno funcionamento. A partir do momento em que o Município não recebe os repasses que deveria ou que recebe menos do que precisa ou ainda, sofre limitações graves

à destinação dos recursos disponibilizados, a autonomia financeira fica comprometida, e, consequentemente, o Município passa a ter dificuldades políticas e administrativas, isto é, a autonomia municipal é afrontada.

É certo que a Constituição Federal de 1988 ampliou a competência tributária dos Municípios, mas a realidade é que a arrecadação de tributos municipais, na maioria dos casos, é baixa, e irrisória frente aos tributos estaduais e federais, esferas que dispõem de mecanismos muito mais eficazes de tributação e fiscalização – pela própria natureza dos tributos em questão – e, consequentemente, arrecadam bem mais. Assim, o presente estudo também demonstra que não se pode confundir a necessidade de transferências intergovernamentais de recursos como um favor, como uma ‘esmola’ de outros entes. Pelo contrário, as transferências de recursos consolidam o federalismo cooperativo, que busca a harmonia entre os componentes federativos, diminuindo as desigualdades entre eles e buscando, acima de tudo, viabilizar o bem-estar social, objetivo do Estado Democrático de Direito.

Como se vê, o Município é o responsável direto pela promoção dos direitos fundamentais de seus munícipes. O que se visualiza de diferente, em verdade, é que para alcançar essa finalidade, o Município carece ele mesmo, pessoa jurídica de direito público, de direitos que resguardec suas atividades. Neste sentido, notando que a autonomia municipal se caracteriza como basilar para o Município, o terceiro capítulo deste trabalho analisou se ela seria dotada de atributos suficientes para ser considerada como um direito fundamental. De início, é preciso compreender as características dos direitos fundamentais, ainda que de maneira geral, para analisar se a autonomia municipal se encaixa nesse conceito.

Historicamente, o pós-positivismo nascente após a Segunda Guerra Mundial trouxe novos pensamentos sobre a humanidade. As barbáries perpetradas pelo fascismo e pelo nazismo deixaram claro que o conteúdo formal das leis não pode se afastar do conteúdo ético, moral e principiológico. Desde então, o Direito Civil deixou de ser considerado o centro do Direito e a Constituição ocupou esse espaço, levando à constitucionalização dos direitos e à consagração de direitos humanos através de direitos fundamentais. A trajetória dos direitos fundamentais, inclusive, se entrelaça profundamente com a trajetória do Estado Democrático de Direito, razão pela qual os direitos fundamentais são considerados como um dos pilares de sustentação dele.

Portanto, percebe-se que a consagração dos direitos fundamentais não surgiu do jusnaturalismo e do pensamento simplista de que estariam apenas ligados à condição de humanidade. Apesar disso, os direitos fundamentais são normalmente atrelados unicamente à dignidade da pessoa humana, e muitos autores acreditam que se não houver ligação do direito à condição humana não haveria fundamentalidade. Neste estudo, no entanto, concluímos que

os direitos fundamentais à luz do ordenamento jurídico brasileiro não se encontram presentes apenas junto à dignidade da pessoa humana, mas também quando o direito em questão guardar relação com qualquer um dos fundamentos da República – soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político – além da limitação do poder estatal.

É importante que se compreenda que ao estabelecer critérios para a caracterização de direitos fundamentais, este trabalho também lança luz sobre a banalização da fundamentalidade desses direitos. Em situações quase que corriqueiras é possível nos depararmos com situações em que os cidadãos bradam por direitos que consideram fundamentais, mas que, em verdade, não são. Por óbvio, todos os direitos, sejam eles fundamentais ou não, merecem e precisam de proteção, mas se todos os direitos fossem considerados fundamentais, por consequência, nenhum direito seria fundamental.

Percebe-se que, mesmo que se mantivesse o pensamento citado inicialmente — de que os direitos fundamentais estão ligados apenas à dignidade da pessoa humana — ainda assim seria possível tecer outras discussões. Isto porque os direitos fundamentais sob a ótica da dignidade da pessoa humana foram estabelecidos visando a limitação do poder estatal em face dos particulares, garantindo as liberdades individuais e a proteção dos indivíduos contra abusos de poder. Em nosso pensamento, por sua vez, os direitos fundamentais merecem especial atenção no que se refere à limitação de poder, pois o direito fundamental também pode ser tratado como uma forma de limitação de poder estatal de uma esfera federativa em face de outra esfera ou de uma entidade estatal. Este pensamento acompanha a nossa crença de que o Estado pode ser, ao mesmo tempo, titular e destinatário de direitos fundamentais.

Para melhor entender a titularidade de direitos fundamentais, o estudo identificou que as relações de direitos fundamentais são trilaterais, envolvendo o titular do direito, que pode ser uma pessoa física ou jurídica de direito público ou privado; o objeto tutelado, referente a uma abstenção ou ação positiva; e o destinatário, que pode ser outro particular ou o próprio Estado. Por titulares, entendemos que o texto constitucional não estabelece que os direitos fundamentais são exclusivos de pessoas físicas, pois no próprio rol exemplificativo do artigo 5º, e espreitados pelo texto constitucional, há dispositivos de direitos fundamentais que são voltados a pessoas jurídicas.

Em que pese a antiga interpretação de que apenas os brasileiros natos e naturalizados e os estrangeiros residentes teriam resguardados perante o ordenamento jurídico brasileiro os seus direitos fundamentais, tal concepção já entrou em desuso. A princípio, porque a universalidade dos direitos fundamentais derruba qualquer argumento que busque tolher



direitos fundamentais a pessoas que, pela natureza do próprio direito e dadas as devidas limitações, possam ser titulares deles. Em um segundo momento, percebe-se que, conforme elucidado, muito embora a pessoa física seja essencialmente um ser humano, a instituição em si se dá por criação jurídica, da mesma forma que a pessoa jurídica, ao mesmo passo em que também é uma construção artificial, é formada, em sua unidade básica, por seres humanos. Logo, não logra êxito, a nosso ver, argumentos radicais que pregam a impossibilidade de titularidade de direitos fundamentais por pessoas jurídicas, sejam elas de direito público ou privado.

Ademais, já é pacífico que pessoas jurídicas, sejam elas de direito privado ou público, são titulares de direitos fundamentais processuais, logo, não há óbice para que essas pessoas sejam também consideradas titulares de direitos fundamentais materiais, principalmente quando observada uma lesão em que o prejudicado/ameaçado encontra-se e uma situação de sujeição, o que não é difícil e acontecer no caso dos Municípios, que, apesar de constitucionalmente estarem no mesmo patamar da União e dos Estados-membros, possuem clara desvantagem econômica em detrimento dos demais. Percebe-se, portanto, que, em relações onde o Município encontra-se em estado de sujeição perante outra esfera ou entidade pública, o próprio Poder Público é, ao mesmo tempo, titular e destinatário de direitos fundamentais, e ao contrário do que pensam alguns estudiosos, isso não é difícil de entender nem gera confusão, posto que são posições distintas dentro da relação trilateral de direitos fundamentais.

Assim, considerando que o Município é titular e destinatário de direitos fundamentais, passou-se a analisar qual seria a extensão da titularidade desses direitos, pois, sabendo tratar-se do Poder Público, não há de se falar em titularidade de todos os direitos, mas sim aqueles que, conforme sua natureza, guardem compatibilidade com o ente municipal. Além disso, é preciso observar que, para que um direito seja considerado fundamental, é necessário que ele cumpra os requisitos de fundamentalidade, quais sejam: a) formalidade e materialidade; b) relação com um dos fundamentos da República ou com a limitação de poder; c) proteção especial por parte do Constituinte.

Falando especificamente da autonomia municipal, além de cumprir os requisitos citados anteriormente, o direito precisa diferir da própria competência municipal para que seja considerado um direito fundamental. Em outras palavras, verifica-se que as atribuições cotidianas do Município não perfazem direitos e sim poderes (competências), como o poder de tributar, de desapropriar um bem, exercer o poder de polícia, entre outros, isto é, tratam-se os poderes (competências) de ações positivas do Município que não carecem de nenhuma outra

medida para acontecer, são ações realizadas de pronto, e que as mudanças dela decorridas independem da vontade do terceiro, pois decorrem do próprio poder estatal. Por outro lado, o direito permanece inerte até o momento em que é ameaçado/violado, momento a partir do qual nasce a pretensão para garantir este direito, a exemplo da autonomia municipal, que cumpre todos os requisitos de fundamentalidade e, a partir do momento que é limitada, pode ser garantida por meio de ações judiciais cabíveis que visem proteger os direitos fundamentais, isto é, os remédios constitucionais.

Conforme disposições doutrinárias e jurisprudenciais, não há impedimento para que o Município – ou qualquer outro ente estatal – possa ser autor em um remédio constitucional, desde que preenchidos todos os requisitos inerentes a cada um deles. Sendo a autonomia municipal um direito fundamental, é possível que o Município se utilize dos remédios constitucionais para proteger seu direito à autonomia municipal. Além disso, no entanto, buscou-se identificar a possibilidade da intervenção nos Municípios como uma espécie de remédio constitucional. Tal questionamento surgiu do fato de que a intervenção da União nos Estados-membros ou dos Estados-membros nos Municípios apresentam hipóteses de atuação que englobam a garantia à autonomia municipal.

No entanto, ao analisar mais profundamente a questão, percebeu-se que a intervenção é algo tão complexo e excepcional que desde 1988 não fora tantas vezes utilizada, e que carece de situações críticas para que realmente seja implantada. Além disso, foi possível verificar que a facilitação do uso da intervenção poderia levar à normalização de um instrumento que deve ser mantido como algo excepcional e, por que não, assustador, visto que sua aplicação ocorre apenas em casos extremos, como o ocorrido em 8 de janeiro de 2023. Portanto, a intervenção deve ser considerada um tratamento de choque voltado a situações limítrofes que impactam a democracia brasileira, e não como um remédio constitucional, ainda que possa ser utilizado para resguardar um direito fundamental como a autonomia municipal.

Por todo o estudo levantado, é possível concluir que a autonomia se classifica como um direito fundamental de titularidade do Município, que, uma vez ameaçado ou violado em seu direito, pode se fazer valer de remédios constitucionais – conforme seus cabimentos – a fim de proteger a sua autonomia. Logo, há de se sedimentar que a autonomia municipal não é apenas uma ferramenta estatal ou uma característica municipal, é, de fato, um verdadeiro direito fundamental, sem o qual o Município é incapaz de funcionar adequadamente e, por conseguinte, promover o bem-estar social.

Como consequência dessa conclusão, observa-se que a determinação do Município como titular de direitos fundamentais confere a ele uma maior força de se defender contra

arbitrariedades, principalmente aquelas cometidas por esferas/entidades que se encontram em estado de proeminência política, econômica e social em relação ao Município, a exemplo da União e dos Estados-membros. Em paralelo, a autonomia municipal como um direito fundamental fortalece o ente municipal e o consagra, mais uma vez, como um ente proeminente dentro do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Por fim, um dos questionamentos levantados durante o desenvolvimento desse estudo foi a possibilidade do particular em ameaçar/violar a autonomia municipal. Como vimos, em tese, é possível a afronta à autonomia municipal desde que o Município esteja em situação de sujeição, seja ela econômica ou social. No entanto, o presente estudo não foi capaz de esvair toda a linha de pensamento capaz de concluir se o particular, ainda que em estado de proeminência econômica, política e social, seria hábil a tal afronta. O presente estudo reserva-se à conclusão de que há plena possibilidade de ameaça e afronta ao direito fundamental à autonomia municipal que seja perpetrada por outro ente ou órgão da Administração Pública direta ou indireta em face do Município, mas é necessário discutir a fundo a (im)possibilidade do particular figurar como autor dessa lesão.

Ainda em tempo, o presente estudo reforça a necessidade de alteração da forma como normalmente se transmite a matéria relativa aos direitos fundamentais em cursos de graduação em Direito no Brasil, sobretudo quando pensamos nos direitos fundamentais em relação especificamente ao nosso ordenamento jurídico. Ocorre que não existe óbice para que, em outros países, a caracterização de direitos fundamentais seja atrelada tão somente à dignidade da pessoa humana, mas no Brasil isso não é possível. É preciso sempre esclarecer que a dignidade da pessoa humana anda lado a lado com todos os outros fundamentos da nossa República, e em igual peso concorrem para a caracterização de fundamentalidade dos direitos.

O futuro é um horizonte ainda a se descortinar, mas as mudanças ocorridas no Brasil nos últimos quinze anos revelam que o país vem passando por crises decorrentes de desequilíbrios do pacto federativo. Protestos, violentos ou não, discursos de ódio e a ascensão da direita radical revelam que o modelo federativo brasileiro encontra problemas sérios, que, como visto na história recente, podem levar a graves ataques ao Estado Democrático de Direito. Todos os problemas precisam ser identificados em sua raiz para que a solução seja pensada, e neste caso, é fundamental observar quais os problemas do federalismo que têm levado a tantas crises institucionais. A diminuição do poder de compra do brasileiro, o desemprego, a ineficiência em distribuição de renda, e sobretudo o desequilíbrio no federalismo fiscal levam a um efeito cascata sem precedentes. Com isso, o Brasil tem um grande desafio em urgentemente tentar reequilibrar o federalismo, promover a participação popular e fomentar o

desenvolvimento socioeconômico para que, em bem-estar, a sociedade não se sinta desassistida. Este trabalho não tem o escopo de analisar, ponto a ponto, as razões das crises federalistas brasileiras, mas reiteramos a necessidade de sua identificação e estudo, que incentivem a proposição de soluções práticas e efetivas capazes de reparar as rachaduras do pacto federativo.

Além disso, apesar de vasta literatura a respeito dos Municípios levantada para a realização deste trabalho, percebe-se que boa parte das obras analisadas trata do Município dentro de outros temas, razão pela qual se clama pelo maior aprofundamento e protagonismo no estudo voltado especificamente ao Município brasileiro, suas peculiaridades e a urgente necessidade de seu fortalecimento como meio de consolidação do Estado Democrático de Direito brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, Brasil, n. 134, p. 127–142, 2022. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/202382..> Acesso em: 17 maio. 2024.
- ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. **Revista Katálisis**, Santa Catarina, v. 26, n. 2, p. 243-254, mai. 2023.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova: Revista De Cultura E Política**, São Paulo, n. 33, p. 165-183, ago. 1994.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, jul-set. 1996.
- ALCKMIN, Rodrigues. Município-Autonomia-Estâncias hidrominerais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 123, p. 268-272, jan./mar. 1976.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ALVES, Michele Maria Batista. **As implicações do federalismo bolsonarista para o Sistema Único de Saúde**. Orientador: Ana Maria Malik. 2023. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023.
- ANDRADE, Fábio Martins de. As cláusulas pétreas como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais. **Revista da informação legislativa**, Brasília, v. 46, n. 181, p. 207-226, jan/mar. 2009.
- ANDRADE, Luiz Antônio Botelho; LONGO, Waldimir Pirró; PASSOS, Eduardo. Autonomia como um modelo explicativo da ontologia da universidade. **Revista Universidade e Sociedade**, Distrito Federal, n. 21, p. 73-84, 2000.
- ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos e Carvalho Gomes. Lisboa: Vega, 1998.
- ARRETCHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, v. 28, n. 74, p. e003, 2020.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- ASSIS, Sued Marai Rodrigues Rego de; ROSA, André Felipe. Federalismo centrífugo e o modelo cooperativo no Brasil. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, São Paulo, v. 7, n. 14, p. e14961, mar. 2024.

AZEVEDO, André Mauro Lacerda. **O Recurso de Amparo Espanhol**. Disponível em: <https://andremauro2.jusbrasil.com.br/artigos/121816406/o-recurso-de-amparo-espanhol>. Acesso em: 20 jan. 2025.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. O Município – sua natureza e formação. **Revista Jurídica**. Porto Alegre, v. 20, n. 77/78, p. 1-7, jan/jun. 1967.

AZEVEDO, João de. **O Município**: estudos sobre administração local. Rio de Janeiro: Typ. De G. Leuzinger & Filhos, 1883.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Bol. Fac. Direito U. Coimbra**, Coimbra, v. 81, p. 233, abr. 2005.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. A fundamentalidade dos direitos sociais à luz da teoria dos custos dos direitos e do debate entre Fernando Atria e Carlos Pulido. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, [s. l.], n. 57, p. 75-109, out. 2020. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1012>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BESERRA, Leonardo Barbosa. **O Município como ente federativo**. São Paulo: Dialética, 2023.

BEZERRA, Edimar Ferreira. **Estrutura do federalismo fiscal brasileiro**. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2022.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sérgio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, n. 102, p. 01-23, jan. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 mar.

2024.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes. Rio de Janeiro/RJ, 1889.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 297, de 1995**. Altera o § 4º e acrescenta § 5º ao artigo 18 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1995. Disponível em: <https://shortlurl.com/ZesH>. Acesso em: 03 jun. 2024.

BRASIL. Senado Notícias. **Ano de 2022 tem número recorde de emendas constitucionais**. Brasília: Agência Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/26/ano-de-2022-tem-numero-recordede-emendas-constitucionais>. Acesso em: 23 mar. 2024.

CAMPOS, Germán J Bidart. **Teoría general de los derechos humanos**. Ciudad de México: Astrea, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPUCELLI, Rodrigo Crepaldi Perez; BEÇAK, Rubens. O constitucionalismo Democrático no Brasil: entre a crise da representatividade e a participação. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 56-74, dez. 2017.

CARRA, César Augusto. **O papel do Município no processo de concretização dos direitos fundamentais de caráter prestacional**. São Paulo: Dialética, 2022.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Direito constitucional tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Juspodivm Editora, 2021.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. O sistema de direitos fundamentais e sua abertura na ordem constitucional brasileira. **Revista de Investigações Constitucionais**, Paraná, v. 9, n. 1, jan. 2022.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A Constituição aberta e os direitos fundamentais - Ensaio sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CASTRO, Gina Gouveia Pires de. **Controle de Constitucionalidade de lei & ato normativo municipal: uma análise sobre seu funcionamento na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2016.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo**. São Paulo: Lumen Juris, 2021.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, jan. 2008.

COSTA, Luis Alberto da. Da autonomia à participação: o federalismo brasileiro nos domínios do constitucionalismo social democrático. In: XIMENES, Julia Maurmann; BARROS, Janete Ricken Lopes de. **Federalismo e Democracia Participativa**. Brasília/DF: IDP, 2012.

CUNHA, Lúcia Maria de Oliveira Jordão Rocha da. A evolução da autonomia municipal no constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica**, Araxá, v. 9, n. 8, p. 13-24, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

DOLHNIKOFF, M. **O Pacto Imperial** – Origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.

DÓRIA, Antonio de Sampaio. Autonomia dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 24, p. 419-432, jan. 1928.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del estado de derecho. **RIFP**, Barcelona, n. 17, p. 31-46, 2001 Disponível em: <https://typeset.io/pdf/pasado-y-futuro-del-estado-de-derecho-3urj5m64pj.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os direitos fundamentais: problemas jurídicos, particularmente em face da Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 203, p. 1-10, jan./mar. 1996.

FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. **O estado como titular de direitos fundamentais: (im)possibilidade e consequências da atribuição de direitos fundamentais às pessoas jurídicas de direito público**. Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes. 2014. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FIORI, José Luís. **O Federalismo frente o desafio da globalização**. Texto para Discussão IEI/UERJ, Rio de Janeiro, n. 336, 45 p., jun.1995.

FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. Aspectos Contemporâneos do Federalismo Brasileiro. **Revista Jurídica**, Araxá, v. 16, n. 15, p. 15-37, ago. 2012.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GOUVÊA, Carina Barbosa; CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Bôas. **Populismos**. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2021.



GRIN, Eduardo José *et al.* (ed.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Ed. UFRGS: CEGOV, 2021.

GRIN, Eduardo José *et al.* A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1-19, fev. 2022.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília, DF: Enap, 2019.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 77, p. p. [1]-23, out. 2021.

GRIN, Eduardo José; BERGUES, Martina; ABRUCIO, Fernando. Policy decision-making no Brasil: arenas de pactuação intergovernamental e salvaguardas federativas. *In: Proceedings of XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 23., 2018, Guadalajara. **Anais...** Guadalajara: Instituição Editora CLAD, 2018.

HAEBERLIN, Martín; PASQUALINI, Alexandre. Pointing out the false autonomy of Brazilian municipalities: The “quality of the Federation” drawn by the Rule of Law and its impact on promoting the common good. **Revista de Investigações Constitucionais**, Paraná, v. 9, n. 3, p. 515-542, set. 2022.

HOHFELD, Wesley Newcomb. **Some Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning and other legal essays**. Editado por Walter Wheeler Cook, então professor na Universidade de Columbia University, ex-professor na Universidade de Yale. Nova Haven: Yale University Press, 1919.

HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro. **Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 9, p. 68-88, out. 1957.

HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. **Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 249-274, out. 1991.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 6, n. 10, p. 51-61, maio 2001.

LEAL, Victor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. *In: Estudos sobre a Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o Município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Sara Moreira de Souza; COELHO, Fabiana Moura. Considerações sobre os conceitos jurídicos fundamentais de Hohfeld no direito brasileiro. **Revista de Direito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (RVMD)**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 84-98, jul./dez. 2021.

LICARIÃO NETO, Moaci; BÔAS, Regina Vera Villas. Efetividade da tutela jurídica dos Direitos Coletivos e Difusos: um olhar contemporâneo sob o prisma da Teoria da Complexidade. **Concilium**, Ribeirão Preto, v. 23, n. 8, p. 461-474, maio 2023.

LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal**: Teoria, história e dogmática constitucional. Sankoré: Rio de Janeiro, 2024.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 1-41, abr. 2022.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. F. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/5817>. Acesso em: 17 mar. 2024.

LOWIE, Robert. **The Origin of the State**. Nova York: Russel, 1961.

MACIEL, Marco. Compromisso com a Nação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 9-19, jul. 2010.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARMELSTEIN, George. O Estado pode ser titular de direitos fundamentais? In: **Direitos fundamenatais net**. Disponível em: <http://direitosfundamentais.net/2008/04/23/o-estado-pode-ser-titular-de-direitosfundamentais/#comments>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O Federalismo cooperativo no constitucionalismo brasileiro pós-1988. **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 43, n. 1, p. 11-33, jan./jun. 2022.

MEDEIROS, Océlio de. **Problemas fundamentais dos municípios brasileiros**: planejamentos intergovernamentais como instrumentos de solução: política de valorização de áreas e projetos da operação: município. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, Diogo Lordello de. **A Moderna Administração Municipal**. Rio de Janeiro: FGV EBAP - Cadernos de Administração Pública, 1960.

MELO, Marcus André. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **Dados – Revista de Ciências**

**Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, dez. 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n. 1, de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. v. 2.

MODESTO, Paulo. Leis Orgânicas Municipais. As Normas de Reprodução, Imitação e Remissão como Parâmetro de Controle de Constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o Papel das. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 61, p. 151-162, jul/set. 2016.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 1976.

MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das leis**. Espírito. Martins Fontes. São Paulo, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MOREIRA, Tito Belchior Silva; KILSON, Anna Rita Scott; SOUZA, Celso Vila Nova de. Uma avaliação empírica do tamanho ótimo dos municípios. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 1-26, jan. 2022.

NERY, Pedro Fernando. **Extremos: Um mapa para entender as desigualdades no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2024.

NUNES, Anelise Coelho. **A titularidade dos direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

OLIVEIRA, Felipe Luiz. Federalismo e Democracia Participativa. In: XIMENES, Julia Maurmann; BARROS, Janete Ricken Lopes de. **Federalismo e Democracia Participativa**, IDP, Brasília/DF: 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Federalismo e dominação (paixões). **Revista Brasileira de Federalismo**, Recife, v. 1, n. 1, p. 111-124, ago./dez. 2023.

OTTA, Lu Aiko; TRUFFI, Renan. Estados deixaram de arrecadar R\$ 16 bi com ICMS sobre combustíveis de novembro a abril. **Valor Econômico**, 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/05/12/estados-deixaram-de-arrecadar-r-16-bi-com-icms-sobre-combustiveis-de-novembro-a-abril.ghhtml>. Acesso em: 23 mar. 2024.

PACHECO, Deyse Macedo; SOUSA, Andrey; COSTA, Nelson Nery. A gestão pública municipal e a dependência financeira em face do pacto federativo de 1988. **Revista Gestão em Análise**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 24-34, maio/ago. 2024.

PAULA, Helton C. de.; PINHO, Maria M. The efficiency of public policies and the autonomy cost in Brazilian municipalities. **RAM - Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 1-26, abr. 2023.

PEREGO, Leonardo Guimarães. **A evolução do Estado Federal e a formação de sua identidade**. Orientador: Luiz Alberto David Araújo. 2023. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, p. 125-154, ago. 2017.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/constituicao-republica-portuguesa>. Acesso em: 29 jan. 2025.

RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 4, set./dez. 2015.

RESENDE, Antônio José Calhau de. Autonomia municipal e lei orgânica. **Cadernos da Escola do Legislativo da ALMG**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 7-42, jan./dez. 2008.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, set. 2011.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

SANTOS, Carlos Eduardo Ferreira dos. **Intervenção estadual nos municípios**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2022.

SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. **Direitos fundamentais atípicos: uma análise do § 2º, do art. 5º, da Constituição Brasileira de 1988**. Orientador: Luiz Carlos Figueira Melo. 2015. 270 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.

SARACENO, Gaspare. A autonomia municipal e o zoneamento industrial. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 19, n. 75, jul./set. 1982.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 14 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, v. 4, n. 17, p. 273-278, out./dez. 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MIDITIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SCAFF, Fernando Facury. O surgimento do município como ente federado na constituinte de 1988. **R. Fórum Dir. fin. e Econômico – RFDFE**. Belo Horizonte, ano 11, n. 21, p. 25-38, mar./ago. 2022.

SENISE, Irineia Maria Braz Pereira. **Formação de Estados federados**. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros. 2011. Quantidade total de páginas. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2011. Acesso em 10 mar. 2024.

SILVA, G. B. P.; EHRHARDT JÚNIOR, M. Pessoa e sujeito de direito: reflexões sobre a proposta europeia de personalidade jurídica eletrônica. **Revista Brasileira de Direito Civil**, [s.l.], v. 23, n. 01, p. 57, abr. 2020. Disponível em: <https://rbdcivil.emnuvens.com.br/rbdc/article/view/477>. Acesso em: 2 dez. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, São Paulo, 921 p., 2006.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: introdução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, s/v, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 42, v. 2, p. 197-251, dez. 1999.

STRECK, Lênio. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional das Competências. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 1, p. 272-281, jan./fev./mar. 1993.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Resgatando a autonomia municipal originária: Pontos de melhor na interpretação do STF do tema. **Revista Carioca de Direito**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 65-77, dez. 2023.

WRIGHT, Deil. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. Ciudad de México - México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.