

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

MARCOS FILIPE NOGUEIRA DE ARAÚJO

O FEDERALISMO BRASILEIRO E A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NO ESTADO
FEDERAL A PARTIR DE 1988

SOUSA-PB

2015

MARCOS FILIPE NOGUEIRA DE ARAÚJO

O FEDERALISMO BRASILEIRO E A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NO ESTADO
FEDERAL A PARTIR DE 1988

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador (a): Prof.^a Dra. Jacyara Farias Souza

SOUSA-PB

2015

MARCOS FILIPE NOGUEIRA DE ARAÚJO

O FEDERALISMO BRASILEIRO E A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NO ESTADO
FEDERAL A PARTIR DE 1988

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande- UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador (a): Prof.^a Dra. Jacyara Farias Souza

Banca examinadora:

Data da aprovação:10/03/2015.

Prof.^a Dra. Jacyara Farias Souza
Orientadora

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

Dedico

Às minhas avós
que com muita luta e amor
conseguiram fazer de seus filhos
os melhores pais.

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu pai eterno, amigo e fiel companheiro, guia de toda a minha vida e escudo protetor.

Aos meus pais, Marcos e Margarida, pelo esforço diário, pelo amor, por enfrentarem sempre as dificuldades com um sorriso no rosto e Deus no coração. Por me ensinarem os maiores valores que um homem pode levar para a vida. E serem, acima de tudo, minha grande inspiração e melhores amigos.

À minha irmã, Maely, por compartilhar comigo os melhores momentos e por me ensinar, na prática, o verdadeiro sentido das palavras companheirismo e generosidade.

Às minhas avós, a quem dedico este trabalho, por serem sempre os meus maiores exemplos de luta e vitória! Vó Nêga, por todas as mais sinceras lágrimas de amor, dedicação e preocupação, por passar à minha família o valor da fé e do temor ao nosso Pai. Vovó Rita (*in memoriam*), pelos melhores conselhos, sempre sensatas palavras e dedicação aos seus, pelo seu exemplo de força em todos os momentos, especialmente nos últimos.

Aos meus avôs, que mesmo sem poder desfrutar de suas companhias, sei da felicidade e orgulho que teriam ao ver seu neto alcançar mais uma conquista.

À minha família, tios e tias, primos e primas pela torcida, apoio, palavras de ânimo, puxões de orelha necessários e abraços de carinho.

Ao povo mais querido da universidade, meus melhores, Acácio Neto, Ewerton Dourado, Paula Ângela, Taíse Marques, Thiago Estrela e Vitória Régia por estarem sempre ao meu lado durante os últimos cinco anos, pela ajuda nas dificuldades, pela alegria compartilhada, pela sinceridade, conselhos, por todo o companheirismo e amor. São a melhor prova de que a amizade é uma das maiores dádivas que Deus

poderia nos deixar. Sem vocês, a caminhada teria sido árdua e espinhosa. Muito obrigado por tudo, meus irmãos!

Às minhas meninas Sarah Meneses e Letícia Barros. Àquela, pela confiança em mim depositada, pela perseverança, força e pelos almoços no hospital. À outra, por ser, segundo ela, o amor da minha vida, por conseguir ser a minha amiga fiel e companheira nas horas mais importantes da jornada.

Aos parceiros de peleja diária, grandes amigos Ana Eliza, Ana Paula, Daiane Brito, Diêgo Morato, Evelyne Sevi, Galvani Júnior, Iuska Dantas, Laryssa Braga, Ludmila Lyra, Maiara Alecrim, Thaisy Anne, Thiago Urquiza, Vinícius Araújo. À presença de vocês, não há obstáculos que sejam insuperáveis. Os terei sempre comigo.

Aos que agora chegaram, mas que apesar do pouco tempo já se fazem essenciais na minha vida.

Aos meus companheiros de luta estudantil, meus amigos e irmãos Leonardo Ventura, João Filho e Wesley Alves, com quem tive a honra de trocar grandes experiências e fazer da universidade um lugar melhor para cada estudante.

Ao meu Azul, pela acolhida desde a chegada, pela oportunidade de poder representá-lo, por me ensinar a trabalhar pelo próximo, por ser para CCJS o que nenhum outro grupo conseguiu, por tudo que já fez e ainda fará. Avante!

Aos professores com quem tive a honra de conviver, que de alguma forma contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

À minha orientadora e amiga, Professora Jacyara Farias, pela sua competência, empenho, dedicação, paciência e ensinamentos transmitidos ao seu orientando vida boa.

A todos aqueles que direta ou indiretamente torceram, ajudaram e de alguma forma se fazem importantes.

“É no município que tudo acontece.”

(José Carlos Polo)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo estudar a condição jurídica do Município na federação brasileira e as novas feições da descentralização de competências, visando o fortalecimento destes entes, a partir da CF/88. Nesse ínterim, a forma federativa de estado foi introduzida no Brasil, outorgada na tríplice capacidade, firmado pelo novo concerto federativo pátrio que surgiu para regulamentar a divisão de competências entre os entes federados. Vale salientar que, apesar da importância concedida pelo constituinte originário ao ente municipal, este ainda apresenta-se em posição de inferioridade financeira e de alçada legislativa perante as outras entidades formadoras da federação, adquirindo, assim, uma condição *sui generis*. Registra-se que a pesquisa em questão traz em seu arcabouço uma abordagem das características da União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, destacando as particularidades deste último e sua relação com os demais. Delimita-se o problema nas desproporções que o novo formato organizacional causou, o modo como realmente é realizada a repartição de recursos e competências e se os objetivos estão sendo realmente alcançados. As técnicas de pesquisa basearam-se nas bibliografias coletadas na doutrina brasileira e estrangeira, em estudo de artigos científicos e jurisprudências específicas. Outrossim, utiliza-se como métodos de procedimentos o histórico-evolutivo e o comparativo, e como técnica de pesquisa, a bibliográfica. Uma das finalidades principais do trabalho é o estudo da nova configuração que é dada ao Município com a promulgação da CF/88, demonstrando através de argumentos jurídicos convincentes o novo posicionamento do Município diante do ordenamento jurídico brasileiro. Assim, é justificado traçar novas diretrizes em termos de autonomia municipal, sendo, vislumbrado pelo Município novos parâmetros em seu desenvolvimento administrativo. Conclui-se pela imprescindibilidade de uma adequada (re)distribuição das receitas públicas de modo que seja compatível com suas competências e atribuições e possa abarcar todas as suas necessidades.

Palavras-chave: Federação. Município. Competências. Condição *sui generis*.

ABSTRACT

This work intended is to study the county legal condition in Brazil's Federation and the new faces of decentralization competencies, aiming the strength of these entities, from the Federal Constitution of 1988. In the interim, the state federation form introduced in Brazil, granted in the trinity capacity, signed by the new patriotic federation concept emerged to statutory the competences division between federated being. Added in, that, despite the importance conceded from the original constitute to the country, the last one appears in financial minority position and jurisdiction legislative in front of others former federation entities, acquiring, that, *sui generis* condition. Registering that the researching questioned brings in its framework a Union characteristics approach, Member-States, Federal District, and Countries, highlighting the particularities of the last one, distinct by the others. It outlines the disproportional problems that the new format causes, the way that is really realized the wherewithal and competences repartition and if the objectives are been really achieved. The Research techniques were funded in bibliographies collected in Brazilian and foreign doctrines, in scientific articles studies and specifics jurisprudence. Furthermore, was been utilized historic-evolution procedures methods and comparative, and research technique, bibliography. The most principals goals of this work is the new configuration study that it gives to the Country, with the promulgation of CF/88, demonstrating by convincing juridical arguments the new city positioning in front of the Brazilian juridical ordainment. In that lines, is justified plan new guidelines in terms of municipal autonomy, been, glimpsed for new cities, parameters in their administrative development. It follows by one indispensable adequate redistribution of public revenue so that be compatible with your attribution and competences and could cover all yours necessities.

Keywords: Federation. City. Competences. *Sui generis* Condition.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

Art - Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

EC – Emenda Constitucional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IPTU - Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana

ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por ato inter vivos

LC – Lei Complementar

LOM – Lei Orgânica Municipal

SPEVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 O FEDERALISMO: UMA ANÁLISE DE SUA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E ADEQUAÇÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO..... | 15 |
| 2.1 – MODELOS DE FEDERALISMO | 16 |
| 2.2 – ORIGEM HISTÓRICA DO ESTADO FEDERAL..... | 17 |
| 2.3 – O DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: IDEOLOGIA E FUNDAMENTALISMO | 20 |
| 2.3.1 - O Período Republicano e a Federalização do Brasil..... | 23 |
| 2.3.2 – Constituição, República e Liberalismo | 24 |
| 2.3.3 - Revolução Federalista de 1930 | 27 |
| 2.3.4 - A Constituição de 1937..... | 29 |
| 2.3.5 - A Redemocratização e o Federalismo em Prol do Desenvolvimento Nacional | 30 |
| 2.3.6 - A Ordem Constitucional de 1969..... | 32 |
| 2.3.7 - O Federalismo na Constituição de 1988 | 32 |
| 3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 35 |
| 3.1 OS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS: UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS..... | 35 |
| 3.1.1 União | 36 |
| 3.1.2 Estados-Membros | 37 |
| 3.1.3 Distrito Federal | 39 |
| 3.1.4 Municípios | 40 |
| 3.2 O PRINCÍPIO GERAL DA PREDOMINÂNCIA DOS INTERESSES | 41 |
| 3.3 O FEDERALISMO PREDATÓRIO NO BRASIL | 44 |

| | |
|---|-----------|
| 3.4 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CF/88: PRERROGATIVA DA UNIÃO | 48 |
| 4 DELINEAMENTO DO MUNICÍPIO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988..... | 52 |
| 4.1 PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL E TRIBUTAÇÃO | 52 |
| 4.2 O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: RECURSOS FINANCEIROS E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS | 58 |
| 4.3 AS FEIÇÕES “SUI GENERIS” DOS MUNICÍPIOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 60 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 69 |
| REFERÊNCIAS..... | 72 |

1 INTRODUÇÃO

Desde 1889, com a proclamação da República, o Brasil tem como forma de estado a Federação, estando seu processo de organização baseado no aparato político dos Estados Unidos, consubstanciado com a Constituição de 1787.

Até 1988, a Federação Brasileira esteve fundamentada no formato dual de divisão de poderes – União e Estados-Membros – deixando de lado sua visão de Estado, por causa, especialmente, da história da construção da nação, pela perspectiva da concentração de atribuições.

A Constituição de 1988 instaurou no Brasil uma nova ordem jurídica, política, econômica e social com grandes distinções do modelo até então vigente. Essa mudança pode ser constatada através do novo arranjo federativo que teve o escopo principal de desenvolver a divisão de competências entre os entes federados, passando os Municípios a figurarem em tal condição.

A partir da sua promulgação, as normas referentes à organização político-administrativa da estrutura legislativa do Brasil passaram a causar discussões acerca da posição do Município enquanto membro da Federação, bem como sobre os limites da sua autonomia, mais precisamente no que tange aos poderes de autogoverno, auto-legislação e auto-administração.

Interessante faz-se observar a questão da autonomia municipal, sendo a garantia que o município tem, resguardada pela CF/88, de auto-organização política, por meio de legislação própria; de autogoverno, através da eleição de seus representantes; de auto-administração, na coordenação de seus próprios assuntos e dispendo com liberdade sobre eles, envolvendo as competências e restrições impostas pela Constituição.

É patente que com a instituição do novo ordenamento constitucional, as municipalidades passaram a receber mais independência em certas diretrizes. Esse formato de autonomia tem por fim a proporção de uma maior descentralização nos serviços e recursos, resultando em um aumento da eficácia na efetivação de políticas públicas. Nesse sentido, deve-se fixar a problematização do presente estudo nas desproporções causadas por esse novo formato de organização estatal,

o modo como realmente é feita a repartição recursos e se os objetivos estão sendo alcançados por inteiro.

Far-se-á uma análise da atuação do aplicador do direito quanto a correta distribuição de competências, dispondo se haverá ou não uma organização concreta. Para tanto, o Princípio da Predominância dos Interesses será observado com o escopo de identificar como está sendo remodelado esse processo no sistema jurídico brasileiro.

Percebe-se, pois, que esse estudo terá como objetivo geral a análise detalhada do Município perante a CF/88 e de como ela concedeu ao ente local prerrogativas nesse novo posicionamento institucional, bem como objetiva, especificamente, inferir criticamente como acontece a transferência de recursos destinados aos Municípios, verificando sua autenticidade proposta por lei; estudar as técnicas de repartição de competências no ordenamento jurídico brasileiro; localizar o modo encontrado pelo legislador de garantia da autonomia municipal, na sua organização político-administrativa; identificar a veracidade na repartição de competências entre os entes da Federação.

No que se refere às técnicas de pesquisa, é necessário enfatizar a opção pela pesquisa bibliográfica. Assim, por meio da pesquisa bibliográfica se fará uso de artigos publicados em revistas especializadas, doutrinas, legislação e jurisprudência correspondentes ao tema.

No que tange aos métodos de procedimento, serão utilizados: o histórico evolutivo, a partir do qual será mostrado como o Município tem sido classificado com o decorrer do tempo; e o método comparativo, que consistirá em conferir e expor como o ente municipal foi tratado nos ordenamentos constitucionais anteriores, cotejando com o atual, tratado pela CF/88.

Com o intento de alcançar os objetivos supracitados, a pesquisa adotará como método de abordagem o dedutivo, segundo o qual há uma premissa geral, com princípios e lógicas considerados verdadeiros, que permite que se chegue a uma conclusão específica, uma análise particular de cada caso.

Cumprir registrar que a pesquisa será estruturada em três capítulos. O primeiro abordará o modelo Federal como fruto de um longo processo temporal. Far-se-á um apanhado histórico do seu surgimento nos Estados Unidos, evolução e consolidação no Brasil e no mundo.

O segundo capítulo, por sua vez, tratará especificamente da repartição de competências proposta pela Constituição Federal de 1988. Cuidará em apresentar as principais características e peculiaridades da União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, a divisão de suas atribuições e as diferenças que apresentam entre si.

Já o terceiro capítulo será o responsável por abordar, detalhadamente, o que foi disposto na CF/88 acerca da autonomia dos Municípios. Como ocorre a arrecadação de seus tributos; a disparidade entre seus recursos e competências; além de apresentar um esboço acerca das imperfeições dos entes municipais no ordenamento jurídico brasileiro.

Destarte, ante o exposto, observa-se a necessidade de um estudo constitucional minucioso, indo além da análise conceitual, organizando um apanhado da legislação específica, principalmente como ela é apresentada no ordenamento jurídico, fazendo-se questionamentos acerca dos problemas e deficiências vigentes, bem como quais soluções podem ser propostas.

2 O FEDERALISMO: UMA ANÁLISE DE SUA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E ADEQUAÇÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Sabe-se que diversas teorias a respeito da criação do Estado são formuladas. Dentre as quais podemos citar aquelas ligadas à bíblia, algumas relacionadas às famílias patriarcais, existem também as que se referem às sociedades matriarcais, outras que atribuem sua origem ao patrimonialismo que teve sua concepção na proteção à propriedade, e a que atribui seu surgimento baseando-se na teoria da força, onde havia a predominância dos mais fortes.

No âmbito da ciência política, o conceito de Estado Federal é basicamente atual, tendo não mais que trezentos anos. No entanto, nos últimos dois séculos de existência, tem causado repercussão nas Constituições dos Estados no que se refere às repartições de competências entre os órgãos que o integram.

A definição de Federalismo é algo não pacífico na doutrina, sendo objeto de diversos conceitos teóricos, porém nunca um contorno uníssono. De acordo com Hesse (1998), o federalismo deve ser interpretado como um princípio político fundamental, que tem por escopo unir ideias políticas destoantes em um apanhado de regras comuns, organizadas de modo a concretizar uma cooperação mútua entre seus componentes, Macedo (2013) também define o federalismo e o entende como:

[...] a forma de Estado, adotada por uma lei maior, que consiste na reunião de vários Estados num só, cada qual com certa independência, autonomia interna, mas obedecendo todos a uma Constituição única, os quais irão enumerar as competências e limitações da cada ente que se agregou.

O Estado Federal volta-se, basicamente, para questões internas, sendo sua criação assentada sobre o Direito Constitucional. Só pode-se falar em Estado Federal após sua concepção por certa constituição; ele tem uma definição que não pode se tornar geral, mas somente efetivado com o surgimento de uma norma fundamental; tratando-se, assim, de um conceito normativo.

Não se pode criar uma teoria geral a respeito do federalismo que idealize um molde perfeito ou mesmo um padrão teórico de referência. O federalismo apresentará sempre uma característica de variante histórica abancado no solo constitucional.

Segundo Anderson (2009), dos dez países mais populosos do mundo, seis são federação; e dentre os dez de maior território, oito tem como forma de Estado o federalismo. Inseridos nesse rol estão Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Rússia, entre outros. Tais nações trazem em suas características uma adequação ao gerenciamento plural, uma forma descentralizada de governo.

Unicamente o poder constituinte pode criar o Estado federal. Quando se propõe uma Constituição, este precisa delinear os traços principais da organização federal, indicando categoricamente as fronteiras de competência entre Estado Federal e os Estados-Membros, concedendo configuração às instituições e dando autonomia político-administrativa a cada, subordinando-os a sua ordem jurídico-constitucional.

2.1 – MODELOS DE FEDERALISMO

Cada Estado adotou um modelo de federalismo de acordo com sua realidade social, política, econômica, cultural e especialmente conforme o momento histórico à época. “O modo como se repartem as competências indica que tipo de federalismo é adotado em cada país” (Branco, 2014, p.789).

De acordo com Ferreira (1992), o federalismo pode apresentar a seguinte classificação, conforme seus diversos tipos: (i) o federalismo de equilíbrio ou clássico, esclarecido conforme a Emenda X dos Estados Unidos, oferece reserva de poderes aos estados membros; (ii) o federalismo neoclássico, representado pelo atual federalismo norte-americano, que faz crescer, gradualmente, os poderes da União em face dos estados membros. Caracteriza o modelo de federalismo no Brasil atualmente; e (iii) o federalismo hegemônico ou racionalizado, segundo o que aconteceu na Constituição social-weimariana e na Constituição Alemã de 1919.

Preleciona Horta (1958) que por causa do decurso temporal, o federalismo passou de um modo originário, conhecido como federalismo dualista, para um modelo mais hodierno, chamado de federalismo contemporâneo ou novo federalismo. Aquele nasceu no final do século XVIII, assemelhando-se aos objetivos não intervencionistas propostos pelo Estado Liberal e a sua queda concorre com o descrédito dessa forma de governo.

O federalismo contemporâneo, por sua vez, conforme prescreve Anacleto (2008), aparece juntamente com o Estado Intervencionista, objetivando dar a este uma diferente e atual repartição de competências, estrategicamente ligada aos anseios sociais e econômicos do intervencionismo. Nos Estados Unidos, o governo de *Roosevelt* foi responsável pela queda do federalismo dualista e a ascensão do federalismo contemporâneo.

O federalismo segregador, fortalecido nas oposições e resistências dos estados, foi substituído pelo cooperativo, erguido com o apoio monetário federal e fundado na veemência das relações intergovernamentais. Sendo este último modelo de federalismo classificado como uma evolução do contemporâneo (ANACLETO, 2008).

Hoje em dia, ocorre cada vez mais o movimento centrípeto ou por agregação, com predominância da União sobre os entes federados, apresentando um ideal de cooperativismo, “fundado na ajuda financeira federal e na intensidade das relações intergovernamentais” (Horta, 1958, p. 22). Demais modelos ou categorias de federalismo que existem na doutrina são, em sua maioria, derivadas destas.

2.2 – ORIGEM HISTÓRICA DO ESTADO FEDERAL

A expressão Federação, de acordo com Temer (2001 *apud* Souza 2014, p. 31), “do latim *foedus/foeduris* que significa aliança, pacto, união entre entes integrantes de um mesmo território”.

O federalismo vem sendo estudado desde as sociedades políticas mais remotas, porém, o estabelecimento do Estado Federal só surgiu com a federação norte-americana, que influenciou os moldes europeus e, especialmente, os latino-americanos, sem ser, entretanto, copiado fielmente por nenhuma outra nação.

Certos Estados utilizaram padrões mais integradores e outros nem tanto, adequando da “configuração americana” a filosofia política que alicerça e explica o poder político. O modo como se apresentam em harmonia as forças constantes na sociedade são utilizadas não somente na criação da forma federativa, analisado seu movimento dinâmico, mas permanecem, determinando seu crescimento.

A partir do rompimento das Treze ex-colônias Americanas com a Grã Bretanha e a instituição de uma Confederação em 1776, perante a marca de um “mal necessário”, surgiu o Estado Federal no ordenamento jurídico norte-americano. No decorrer da Revolução Americana, as colônias, principalmente as que não integravam a “Confederação da Nova Inglaterra”, que alimentavam precárias alianças entre si, passaram a observar a indispensabilidade de uma união em busca de um ideal comum, a luta pela independência.

Depois de proclamada a independência, em 1776, a totalidade das colônias se declarou “Estado Soberano”, organizando, cada uma, suas constituições, o que foi chamado de *Federalist Papers*, contendo em seu art. 2º: “Cada estado conserva sua soberania, liberdade e independência” (HAMILTON; MADSON; JAY, 1993). Cada Estado tinha o direito de secessão podendo romper o pacto e retirar-se da união em qualquer momento.

Os governos menores eram observados com uma afeição especial pelos norte-americanos, os que criam que ser estes melhor administrados, da mesma forma que repudiavam a monarquia e o autoritarismo. Acreditava-se que os direitos intransferíveis da liberdade e da procura da felicidade, a que a declaração de independência fazia referência, seriam mais bem guardados por estados pequenos (FARIAS, 1999).

Só existia uma entidade de controle centralizado, o Congresso Continental, não existindo qualquer representação dos demais poderes (Executivo ou Judiciário). Tal órgão fora instituído pelos *federalist papers* e era formada por uma única câmara legislativa, composta por deputados das diversas províncias. Os *federalist papers*, mesmo criando-o expressamente, não encarregavam quase nenhum poder, por exemplo, não podia estabelecer tributos nem para custear suas próprias atividades principais.

Foi com essa conjuntura e tentando afastar-se de uma provável anarquia que nasceu a Convenção da Filadélfia, que apresentou ao Congresso o esboço de uma Constituição, que passou por referendo em 28 de setembro de 1787 e propunha a adesão ao padrão federalista idealizado por Hamilton, Madson e Jay no *Federalist Paper*. Macedo (2013) dissertando acerca da vulnerabilidade do direito de secessão, constata que:

A permissão do direito de secessão foi o ponto frágil do pacto, já que aumentava o problema das constantes ameaças para tal, além da fragilidade perante os iminentes ataques britânicos. Nesse sentido, buscando uma solução para aquela situação em que se encontravam, os Estados Confederados reuniram-se entre maio e setembro de 1787 na cidade de Filadélfia (apenas o Estado de Rhode Island se ausentou), a fim de elaborar uma nova Constituição para os Estados Unidos em substituição aos Artigos da Confederação. Foi aqui que se estruturaram as bases para a Federação norte-americana.

Uma importante questão debatida na escolha da forma federativa era exatamente a respeito da utilidade na concepção de uma unidade matriz de governo. De acordo com seus idealizadores, esse Estado centralizado seria útil para causar uma diversidade de políticas integradoras que pudessem servir como um aparelho essencial à garantia dos direitos fundamentais. Faz-se importante observar que a Constituição fora concedida em semelhança e respeitando as normas apostadas nas constituições estaduais.

Avaliando a conjuntura histórica do momento, observa-se um receio generalizado de uma provável represália das forças opostas, que se valendo do anseio pela desagregação do estado americano, pudessem vir a invadir suas localidades e extinguir a liberdade conseguida a duras penas.

Santos (2012) aduz que a população se dividia em dois grandes temores: desprender-se de certos direitos naturais para que um governo central, longínquo, exercesse uma atividade política ou, sustentar sua autonomia e autodeterminação, porém se sujeitando a propensas dominações externas. Da mesma forma, havia a necessidade de se superar o velho molde confederativo. Santos (2012, p. 8) citando ainda os motivos da adoção do federalismo, reforça:

A abertura para adoção de normas segundo o antigo modelo confederativo estava baseado na absurda crença de que todos os estados cumpririam com os dispostos pela autoridade federal, visto que este representa o interesse geral. Contudo, a falta de vinculação normativa e a "tendência egoísta" do homem levaram ao profundo descumprimento das normas federais, ocasionando o enfraquecimento da autoridade e posteriormente a anulação da mesma. Era necessário que se restaurasse a autoridade central, para que pudesse existir um ordenamento federal.

O federalismo americano surgiu a partir do esgotamento do modelo confederativo, por causa da falta de execução de suas normas. Precisava-se criar uma forma que possuísse maior poder de controle e coerção do laço da união. Pode

ser que, inclusive, a não dissolução do pacto federativo seja a maior diferença entre a Confederação e a Federação.

A repulsa com aquele modelo somado ao trauma do domínio inglês foram fatores relevantes para o nascimento de um novo modelo de governo, mais hábil em manifestar e exprimir a segurança econômica, jurídica e política que tanto os americanos almejavam.

2.3 – O DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: IDEOLOGIA E FUNDAMENTALISMO

As capitâneas hereditárias, criadas em 1534 por D. João III, rei de Portugal (FAUSTO, 2009), consideradas as pioneiras na organização político-administrativa do Brasil, apresentavam características de desconexão e de falta de um sistema organizatório que demonstrasse a expressão de um pensamento tanto provincial, quanto nacional. Na realidade, observava-se um egoísmo por parte dos municípios, percebido, sobretudo, pelas atitudes das câmaras de vereadores, que, em quase sua totalidade, operavam sob controle dos senhores de terra e das tradições locais (CARNEIRO, 1953).

Boa parcela dessa conduta se dava pelo fato de que o “centro administrativo e político” do país encontrava-se em Portugal, e em grande parte das vezes estava com os olhos voltados para outros interesses. De acordo com LEAL (1996), dois foram os motivos que fizeram com que Portugal passasse a ter suas atenções para o Brasil: o banimento dos holandeses e o enfraquecimento das atividades comerciais nas Índias. Assim, forçaria Portugal ter mais cuidado em sua colônia, observando formas de reprimir revoluções futuras, dentre os quais o municipalismo está inserido.

O Brasil esteve por mais de meio século sob o governo de um Estado Unitário e centralizado. A Assembleia Constituinte foi dissolvida, em 1824, por D. Pedro I e a Constituição Imperial foi outorgada em seu lugar, fazendo nascer no Estado um embrião de unitarismo que, mesmo com os anos, ainda se apresenta inserido do imaginário popular. Havia, à época, um desejo de constitucionalização do Império, ao tempo que grupos rebeldes lutavam pela descentralização político-administrativa

e a implantação do federalismo, ensejando na autonomia das colônias. Entretanto, tal aspiração só foi acatada com a Constituição vindoura.

O período imperial pode ser dividido em dois, observando-se o modo de concentração político. Em um primeiro momento, percebe-se uma total centralização do poder político, já num segundo, com o advento do Ato Adicional de 1834, um movimento de descentralização administrativa. De acordo com BARROSO (1982), após o Ato Adicional, o Império passou a ser vislumbrado como uma forma híbrida diante das intenções desconcentradoras que se observaram após a sua edição.

Dessa forma, de início, no decorrer do imperialismo no Brasil, ocorreu uma importante redução do rol de competências dos municípios com o intuito de ampliar o poder central. Com a constituição de 1824, as Casas Legislativas municipais passaram a desempenhar a função meramente administrativa, limitando totalmente a autonomia do município, que a partir de então se subordina ao poder centralizador.

Diversas dificuldades fáticas aconteceram com as províncias, originadas do próprio modelo centralizado de Estado. Por um lado, existe um governo central, no qual a maioria das incumbências e deveres são tomados para si em relação aos governados e, como resultado, longe da real situação social, econômica e cultural da população, apresenta soluções e decisões sem qualquer discernimento de administração do interesse público; por outro lado, subexiste a voz de protesto das primeiras regiões com tal condição, e a luta por uma maior autonomia diante de Portugal. Nessa conjuntura, nasceu o Ato Adicional em 12 de agosto de 1834.

O Ato Adicional, segundo Santos (2012), foi notório por sugerir alterações violentas no arcabouço político da época, como: transformação do Império brasileiro numa monarquia federativa, extinção do Conselho de Estado, cessação do Poder Moderador, reforma do Senado (que havia sido instituído com o ideal de vitaliciedade), conversão dos Conselhos de Província em Assembleias Legislativas, concedendo aos legisladores provinciais imunidades parlamentares. Conforme assentado, essas modificações foram além das possibilidades políticas do período, e mesmo acolhidas, foram repensadas pela Lei de Interpretação de 1841, que acabou por suprimir o alcance das mudanças. A despeito do retrocesso, tal norma é vista até hoje como precursora no estabelecimento da desconcentração política no Brasil.

De importante apoio, pode-se mencionar o Manifesto do Partido Republicano, que apresentava as diversas discrepâncias sociais, culturais, econômicas e geográficas, censurou o fato de que cada província necessitaria possuir uma

administração e governo locais. Com a justificativa do extenso território brasileiro, apontou-se a forma federativa como sendo a melhor alternativa para se adaptar a tal realidade. Quase duas décadas depois da publicação, Marechal Deodoro da Fonseca proclamou a República e instaurou a forma federativa, em 1789.

A mudança considerável apresentada pelo Ato era a conversão dos Conselhos Gerais, com características meramente administrativas, em Assembleias Legislativas Provinciais, com alçada para legislar a respeito de temas direcionados às mesmas. Foi, assim, uma importante forma de descentralização do poder, entretanto, necessitava de uma solidificação, de uma força que o fizesse durar por certo tempo, o que ocorreu.

Aconteceu, posteriormente, o surgimento de duas linhas distintas de análise do Ato Adicional, um lado a favor das províncias e outra conservadora. A solução a respeito das questões de interpretação foi cedida pela Assembleia Geral, quando, através de lei ordinária, entendeu os princípios do Ato conforme pensamento conservador, gerando, conseqüentemente, a ruptura da autonomia pelas províncias por meio da restrição das competências normativas das câmaras (SANTOS, 2012).

Importante se faz destacar que a população brasileira queria a todo custo a independência definitiva de Portugal e o objetivo era a Proclamação da República. A Federação veio como mecanismo acessório. Na realidade, nem o povo, nem os setores mais influentes politicamente vislumbravam o que seria o Estado Federal, ou seja, um modelo gerencial em níveis de governo. Passou-se de um todo unitário para uma descentralização de fato abrupta.

Esse enfrentamento, portanto, entre governo central e províncias, em virtude da adequada divisão do poder, foi um embate social, histórico, que causou cada vez mais a ideia de implicação que tem o federalismo com a Democracia. Pensava-se que à medida que o poder político fosse mais repartido, mais junto da população estaria. Por esta razão, a busca pelo federalismo por parte das províncias, foi uma peleja popular.

Não é à toa que somente poucos anos antes, no séc. XVIII, duas importantes revoluções populares haviam surgido (Francesa e Americana), com o intuito de dar ao povo a titularidade do poder, e tornaram-se episódios marcantes na história que firmaram uma nova política.

2.3.1 - O Período Republicano e a Federalização do Brasil

O Brasil só adotou a configuração de Estado Federal a partir da ordem constitucional de 1891 e por influência norte-americana. Ademais, os resquícios da colonização da gestão portuguesa fomentaram a aversão ao modelo unitário.

Conforme se segue abaixo, o decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, expunha:

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil decreta:
Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.
Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.
Art. 3º. Cada um desses Estados, no exercício de sua legitima soberania, decretará opportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

Tal Decreto tornou-se de suma importância para alavancar a publicação da Constituição de 1891, que, por sua vez, alterou certas expressões provenientes daquele, como, por exemplo, “Soberania”, constante no art. 3º, entretanto, manteve-se o ideal de se constituir um federalismo baseado na forma clássica apregoadado pela Constituição Americana.

A Constituição de 1891 apresentava uma tríplice corrente ideológica: (i) a democracia da França, (ii) o federalismo dos Estados Unidos e (iii) o liberalismo da Inglaterra. Contudo, esse ideal sucumbiu diante da árdua realidade, já que não existia, no país, um grupo social que servisse de apoio fático para tanto (VIANA, 1981). Sendo inserida, de modo precipitado, enquanto lei, no ordenamento pátrio por meio do Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, passando a fazer parte do corpo da constituição de 1891 que criou os Estados Unidos do Brasil. Cuida-se de uma revolução advinda de um extenso período de desagrado econômico e político que assinalaram o fim do Império.

Três questões tornaram-se importantes, fazendo com que fossem repensadas as estruturas do Brasil em termos econômicos, sendo elas: a abolição da escravidão, a queda da forma de produção agrária e as dificuldades enfrentadas pelo setor de produção de açúcar. Tais elementos foram responsáveis pelos conflitos em várias áreas da sociedade e o declínio das forças de poder da época: a

monarquia, o exército e o clero. A população do país implorava por uma mudança na estrutura. Havia, realmente, uma forte voz que clamava por uma forma de governo que rompesse com o velho modelo.

Houve três reformas expressivas na estruturação Estatal, quais sejam: a transformação da forma de governo (de monarquia para república), do sistema de governo (de parlamentarista para presidencialista) e na forma de Estado (de unitário para federação). Fausto (2009, p. 250), ensina que a Constituição de 1891:

[...] estabeleceu os três poderes – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário –, “harmônicos e independentes entre si”. O Poder Executivo que antes coubera ao imperador, seria exercido por um presidente da República, eleito por um período de quatro anos. Como no Império, o Legislativo foi dividido em Câmara dos Deputados e Senado, mas os senadores deixaram de ser vitalícios. Os deputados seriam eleitos em cada Estado, em número proporcional ao de habitantes, por um período de três anos, os senadores teriam um mandato de nove anos, três senadores representando cada Estado e três representando o Distrito Federal, isto é, a capital da República.

Diante de uma alteração tão expressiva, diversos autores se mostraram contra, especialmente os que viam a adulteração da forma originária de federalismo dos Estados Unidos, dentre os tais Ruy Barbosa (BITTAR, 1974), componente da Assembleia Constituinte.

2.3.2 – Constituição, República e Liberalismo

Na época do Império no Brasil, consolidou-se, historicamente, um pacto entre a monarquia e a aristocracia, atributo forte do coronelismo, que apesar dos séculos, ainda não foi completamente esquecido. Ao tempo que tal modelo de governo existia, nascia, mesmo de modo abstrato, as ideias liberais que aos poucos passaram a ser inseridas na política imperialista e, com o golpe de 1889, ocorreu o uso de diversas convicções liberais e, por consequência, a mudança do arcabouço político de acomodação do poder no Estado. Entretanto, a “sociedade liberal” existia somente no âmbito do formalismo da Constituição. Isso aconteceu, especialmente porque o país não possuía um costume sócio-liberal e no momento do uso de tais opiniões, que estavam baseadas em realidades distintas, na qual havia uma

afinidade com a superioridade do povo sobre o Estado, sua adaptação ao sistema brasileiro importou em uma fracassada realização.

Aduz Barroso (1982) que o federalismo no Brasil, de início, passou a ser usado de modo artificial, baseado na teoria norte-americana, ignorando a realidade brasileira. Conforme o autor, “a teoria atropelou o fato social.” Isso ocorre porque o arcabouço do federalismo brasileiro era extremamente oposto ao da construção original dos americanos. Enquanto, segundo Bulos (2010, p. 893), “nos Estados Unidos, a formação do modelo federativo deu-se de *fora para dentro*, num movimento *centrípeto*”, unindo as treze colônias, “a federação brasileira formou-se de *dentro para fora*, num movimento *centrífugo*, pois tínhamos um Estado unitário que se descentralizou para formar unidades autônomas de poder”, formando um sistema dual. Assim sendo, o federalismo no Brasil passou a ter uma edificação idealista com a missão de unir os grupos políticos contrários entre si e fazer sossegar os tolos desejos do povo por uma forma de Estado que melhor se assemelhasse ao poder da sociedade.

Na mesma linha, Saraiva (1995, p. 70) preleciona que “o federalismo brasileiro foi fruto de uma técnica legislativa”, onde mesmo a Constituição delimitando as competências em diversas esferas do poder, existirá sempre uma centralização costumeira ao redor da União; diferente dos Estados Unidos que foi “produto de uma elaboração político-sociológica”. Com o mesmo sentido, Bonavides (1978), assevera que o federalismo no Brasil não surgiu da reverência às autonomias e grupos regionais, mas de uma resolução política de caráter ideológico.

A República teve seu início, conforme ensinamento de Santos (2012), não em 1889, mas em 11 de setembro de 1836, quando o Coronel dirigente do exército de liberais, Antônio de Souza Neto, em conflito com as tropas legalistas comandadas por Silva Tavares, durante a Guerra dos Farrapos, declarou o Rio Grande como independente, desprendendo-se do Império e com o intuito de constituir um estado autônomo e livre.

A decretação de independência foi considerada um artifício político para que a província pudesse eliminar os laços com o governo central do Rio de Janeiro o que importa em um acontecimento histórico marcante no processo de federalização do Brasil.

A intenção era criar um estado independente e com autonomia e, assim, servir de exemplo e influência para as outras províncias do país que quisessem

implantar a mesma forma de Estado. A ideia de livrar-se do poderio excessivo do governo central não ocorreu no que tange aos “trâmites formais” da independência do Rio Grande, que acabou por acompanhar o organizado por D. Pedro I: com a convocação de uma Assembleia Constituinte e um poder soberano. Assembleia essa que quando feita, deixou, como condição união com o restante do país, a adesão ao laço federativo (SANTOS, 2012).

A consequência de todas essas mudanças foi o uso de uma forma de Federalismo dual, em que de modo formal se idealiza a União e os Estados como entes federados. Mesmo com o novo sistema de Estado, os vínculos mais remotos de coronelismo da época imperial ainda existiam, de modo que com o modelo federal ainda surgem em forma de “política dos estados”, que posteriormente tornou-se a “política dos governadores”.

A política dos governadores é uma locução que explica a antiquada e comum centralização dos poderes no âmbito estadual, que, antes do federalismo, existia por causa da dominação indireta dos coronéis e grandes donos de terras, e após, não passou por quase nenhuma mudança. Buscando a competência dos Estados para escolherem seus próprios representantes, sem depender somente do desejo do Presidente, as oligarquias aproveitavam-se desse sistema dual para desempenhar seu controle, utilizando o modo político direto.

Todo esse cenário levou ao que se chama de República Velha, que tinha por característica a fortificação das oligarquias e do coronelismo e a adulteração de eleições. Em suma, de acordo com Santos (2012), a acentuação dos laços entre as entidades políticas e econômicas, sem a intervenção de qualquer aparato político. O ápice desses acordos foi a política do “café com leite” através das relações entre São Paulo e Minas Gerais.

Essa forma de gerência pública não foi considerada de um todo insatisfatória. O federalismo dual necessitava ser reorganizado e mudado para que pudesse abranger a real situação do Brasil. Com coordenação de Arthur Bernardes, houve a proposta de reforma constitucional de 1926, reduzindo a autonomia dos Estados e elevando o rol de competências da União.

Mesmo com as reformas e sua repercussão e efeitos, um passo maior não deveria nem poderia ser dado. A Carta de 1891 era obra de um ideal liberalista, onde o Estado deveria interferir de modo a garantir os direitos sociais, delimitando, para tanto, o interesse privado fazendo-o funcionar para consecução do anseio

social. A população demandava um desempenho mais forte dos governantes no comando sócio-econômico, e mesmo com as várias mudanças que derrubaram a República Velha, uma nova constituição era solicitada, e não se demorou para que fosse elaborada.

Costa (2015) então conclui:

A promulgação da Constituição de 1891, após a proclamação da República e a abolição da escravatura, ensejou o surgimento de uma alternativa formidável a um Brasil, até então, avesso aos valores liberais e moderados advindos do estrangeiro, sobretudo dos Estados Unidos. Sem embargo, a inidoneidade de as proclamações de direitos permitirem a realização de seus intentos sem que o poder político e a sociedade harmonizem-se com tais disposições gerou a inefetividade da própria Lei Maior, repleta de idealismos e utopias que o Brasil real ainda se mantinha longe de alcançar.

2.3.3 - Revolução Federalista de 1930

Entende-se o crescimento do federalismo no Brasil a partir de uma discussão histórica marcada pelas mudanças na concepção jurídica do instituto. Esse debate é marcado pelos atritos de interesses sociais que compuseram cada edificação normativa. Configura-se como uma frequente oscilação entre o Estado Unitário e o Federal, o progresso do federalismo brasileiro, já que, segundo Clève (1993 p. 59), “a cada ditadura ou regime de exceção morria o Estado Federal para ceder lugar a uma espécie de Estado Unitário não assumido”.

No âmbito internacional, o espaço jurídico estava sob influência de uma forma nova de federalismo, originada da Constituição de Weimar de 1919. O constitucionalismo da Alemanha causou uma revolução jurídico-constitucional de abrangência internacional, impregnando o ideal que o federalismo devia ser usado para proteger os direitos sociais. Enterrava-se a forma federal dualista, individualista, burocrática para dar lugar ao federalismo orgânico ou cooperativo.

O nascimento desse novo modelo de federalismo mais o ideal do Estado Intervencionista e a derrubada do modo liberal de Estado cresceu, consideravelmente, no Brasil, o rol de competências da União.

O governo transitório buscou ser um poder total, absoluto, suprimindo as entidades jurídicas do Brasil, dentre elas o federalismo. De início, dissolveu as Câmaras Municipais, as Assembleias Estaduais e o Congresso Nacional, da mesma forma que subjulgou as Constituições Federal e Estaduais aos seus decretos. A abertura da Assembleia Constituinte de 1933 só aconteceu depois de incontáveis revoltas, dentre os quais, se destaca, em São Paulo, a revolução constitucionalista em 1932.

Com inúmeras atividades a desempenhar e o amparo a direitos cujo conceito transcende o campo individual para um bem maior, percebe-se um aumento na quantidade de normas trabalhistas e previdenciárias, bem como a atuação administrativa adquirindo uma multiplicidade que alavancou a desconcentração do poder. Adicionando-se aí a forma opressora de alguns Estados para com seu povo e a falta de credibilidade do sistema eleitoral por causa das incontáveis fraudes, a conjuntura que justificou a revolução tornou-a essencial.

Assevera Bonavides (1978) que se sai de uma federação de caráter dual, na qual os âmbitos do governo detinham os Estados-membros numa larga autonomia política, para outra com características de cooperativismo, sem que a metodologia de divisão de competências fosse terminantemente mudada.

Assim, determinadas questões, cujos assuntos mostravam-se de competência nacional, foram unificados e padronizados, como: a organização do poder judiciário, matérias eleitorais, processuais, uso da força militar, normas para a concepção de diplomas legais. Sendo agora, esses, regulamentados pela União, que tinha a incumbência de dever ditar fins e direções gerais a serem observados e seguidos pelos demais entes federados.

Assim nasce uma nova entidade federativa, o Município (não como ente federado) que enquanto membro da federação é a melhor proposição da forma cooperativa e democrática de federalismo. O ente passou a ser percebido como aquele que mais se aproximava do verdadeiro titular do poder, necessitando, pois, poder gerar atos políticos para o acolhimento do seu “peculiar interesse”, conforme dicção do art.13 da Constituição de 1934. A entrada do município no rol dos entes federativos, somada a ampliação das competências da União, ocasionou a perda gradativa dos poderes e competências dos Estados, que a partir de então passaram a possuir competências residuais, ocultadas sob o amplo campo de aptidões da União e dos Municípios.

A Constituição de 1937 exerceu um papel importantíssimo como “virada dogmática” nas bases do poder que mantinham a perversão política no Brasil. O nascimento de novos direitos e da classe trabalhadora procurando diferentes formas de integração política ocasionou o enriquecimento das discussões sobre democracia no nosso país.

A sociedade encontrava-se em agitação por causa dos embates das camadas operárias com as grandes empresas, bem como, modernos paradigmas sendo implementados no modelo capitalista nacional, fazendo-o sair da velha imobilidade conservadora, por conseguinte, o desenvolvimento da economia para nortes aos quais o direito não tinha como acompanhar.

Além do mais, crescia, por volta de 1935, a Revolta Vermelha ou Intentona Comunista que teve suas bases na Revolução Tenentista de 1920 e na Bolchevique, em 1917, na Rússia. O ideal do Partido Comunista Brasileiro era exatamente contestar a dominação das oligarquias e do coronelismo. Mesmo com pouco tempo de duração essa constituição trouxe grandes transformações que são observadas até hoje (SANTOS, 2012).

2.3.4 - A Constituição de 1937

Em 10 de novembro de 1937, sob influência da Carta ditatorial Polonesa de 1935, Getúlio Vargas outorgou a Constituição “Polaca”, dando início a uma nova fase política no Brasil. Foi o começo da ditadura do Estado Novo.

Conforme assevera Barroso (1982), Getúlio buscara constituir um precário equilíbrio entre os grupos contrários. O fervor dos embates entre dois ideais antagônicos em que se encontrava o mundo, era visto aqui também. A vitória do totalitarismo na Itália e Alemanha criou convergências globais e influenciou vários ditadores a tomarem o poder.

Com a força popular, especialmente após proferir um discurso em desfavor dos governos das oligarquias, a agitação política com o resultante predomínio deste pelo povo originou a aquisição do poder; Getúlio quebrou a ordem constitucional vigente, dissolveu o Congresso Nacional e decretou o surgimento do Estado Novo, sendo ele o segundo presidente a outorgar uma Constituição, usando o poder militar

para tanto. O ideal de um país sem a intervenção das oligarquias e da força dos coronéis teve existência unicamente no plano utópico, o que aconteceu foi, na verdade, o contrário.

Durante a época de Vargas, o Estado Federal existia somente no campo formal, já que na prática, todos os poderes privativos dos Estados e Municípios (autarquias estaduais) foram retirados, tornando-se, assim, simples territórios descentralizados, subordinados a uma força fiscalizadora. Era a volta do Estado Unitário, no âmbito material.

A conclusão do governo de Getúlio findou com a derrubada da Constituição de 1937. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, todos os olhares do mundo estavam voltados para o conflito, que consistia basicamente em dois grandes grupos apoiando ideias políticas antagônicas: os Aliados que eram formados principalmente pelos Estados governados pela forma republicana, tendo como base a democracia; do outro lado, os países do Eixo (Itália, Japão e Alemanha), baseados em regimes totalitaristas. Foi, realmente, um conflito pela preponderância de um sistema de ideias políticas que dominaria o ocidente (SANTOS, 2012).

Com a derrubada do Eixo, o Brasil, como os demais países do mundo, foi obrigado a adaptar-se à nova realidade política. Principalmente no país, não havia mais lugar para um poder concentrado, até porque a democracia e a república ordenavam a desconcentração do poder político. Teve fim, assim, o Estado Novo, cuja Constituição de 37 nem mesmo foi solidificada na nossa história, e que de acordo com doutrinadores como Barroso, Bonavides e Saraiva, enquanto entidade jurídica não pode ser realmente considerada Constituição.

2.3.5 - A Redemocratização e o Federalismo em Prol do Desenvolvimento Nacional

Três grandes Constituições serviram de influência para a elaboração da Carta de 1946: a francesa, com um modelo de presidencialismo que fosse condizente com a desconcentração do Estado; a de Weimar em busca do amparo aos direitos sociais; e a norte-americana cujo federalismo serviu, mais uma vez, de molde.

Na prática, o federalismo não mudou muito: o aumento dos poderes da União continuou, bem como separação em três entidades federadas que, juntas,

proporcionaram a conservação do mesmo alicerce viciado de antes. No que tange a competência, mais uma vez a União e os Municípios foram privilegiados, restando para os Estados uma competência residual.

A maior mudança provavelmente seria a criação de uma colaboração financeira com o intuito de “revigorar” algumas regiões menos desenvolvidas do país. Nasceu aí a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), a SPEVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), que eram fruto da desconcentração administrativa e visava o desenvolvimento socioeconômico dessas áreas através de estímulos financeiros. Como já se imaginava, elevaram-se bastante as competências da União, a maior possuidora de capital.

Justamente por esse motivo que se fala que a Carta de 46 foi o ápice da transição do federalismo dualista clássico para o cooperativo. Passou-se a dar mais atenção a regiões problemáticas, com situação socioeconômica e ecológica precárias, cuja resolução ia além do potencial financeiro do ente federativo onde estava inserido. Essa forma de apoio criou, futuramente, áreas com dependência econômica do repasse da União, o que acabou violando a autonomia dos Estados. De acordo com Barroso (1982, p. 47), “transportou-se, portanto, para estas áreas, ao lado das promessas de solução de seus problemas, os males que afligem qualquer forma de administração centralizada”, fazendo tornar polêmica, para alguns, essa união entre desenvolvimento social e federalismo.

O regime democrático no Brasil, conforme Santos (2012), foi fortalecido de forma expressiva. Ações como a conservação da permanência de diversos partidos políticos nacionais, bem como uma maior inspeção nos processos de corrupção, consolidaram, de fato, a norma constitucional, fazendo com que a Constituição de 1946 se tornasse um exemplo de redemocratização do Brasil. Entretanto, o fim de sua vigência foi turbulento e repleto de retrocessos.

Após Jânio Quadros renunciar em 1961, seu vice-presidente João Goulard assumiu o poder. Mesmo com as incontáveis mudanças pretendidas e tentadas em seu governo, dentre elas o ajuste político para a implementação do parlamentarismo que o tornou chefe de estado, raras se tornaram efetivas. A população, em 1963, resolveu que o presidencialismo deveria voltar e em 01 de abril de 1964, João Goulart foi deposto após o famoso golpe militar e quem assumiu o posto foi o Marechal Castelo Branco (FAUSTO, 2009).

Com a sequência de governos militares, instalou-se no país, mais uma vez, um poder de tendências totalitaristas, cujas características eram, por exemplo, as privações das garantias e liberdades individuais, intervenções federais sem cabimento, perseguições políticas, ou seja, tudo aquilo que caracteriza um governo de tirania e autocracia. O crescimento desenfreado de atos institucionais e normativos que mudaram expressivamente a constituição, retirando seus principais princípios jurídicos e garantias políticas foram culminantes para que se transformasse em letra morta. Em 1967 uma nova Constituição foi promulgada com a desculpa de que deveriam ser resguardadas as práticas e princípios democráticos. Sua tendência totalitarista foi completada pelo Ato Institucional nº 5 que deu ao Presidente da República ilimitados poderes.

2.3.6 - A Ordem Constitucional de 1969

De forma material se construía em 1969, com o advento da Emenda Constitucional nº1, uma nova Constituição que veio a substituir a expressão “Estados Unidos do Brasil” por “República Federativa do Brasil”, numa tentativa de conceber uma reforma axiológica no então vigente federalismo, sem entretanto, alterar sua estrutura social.

As regras constitucionais de 1969 tinham a pretensão de impor uma sujeição política e econômica dos Estados para com a União, juntando a isso, o poder desta última de intervir nas regiões de responsabilidade administrativa daquele com o intuito de realizar reajustes necessários. “A verdade é que o poder precisava se manter consolidado e para isso, retirava-se qualquer possibilidade de insurgência por parte dos Estados.” (Santos, 2012, p. 21).

2.3.7 - O Federalismo na Constituição de 1988

A Constituição Brasileira de 1988 foi fruto de uma terceira tentativa de democratizar o país. A intenção de elaborar uma Lei Maior, considerando-se todas

as falhas cometidas no decorrer do tempo. Transmítia a ideia de que era, realmente, uma constituição para o futuro que o Brasil almejava. A precisão de deixar para trás o modelo centralizado instituído no período do regime militar trouxe, mais uma vez, a necessidade de rever-se o federalismo no Brasil.

A realização da Assembleia Constituinte, com a conseqüente redação do texto, foi, conforme assegura Santos, (2012), a mostra que a procura pela democracia participativa e o pluralismo político eram reais. Houve representação de todos os partidos, inclusive a participação das minorias nas subcomissões dos estados e municípios, bem como as de sistematização. A diversidade partidária na Assembleia era reflexo do novo sistema de ideias estatal, entretanto, a representação em âmbito regional caiu mais e mais.

Essa é a crítica que sempre se fez a respeito da adesão à forma federativa de 1988, pois se almejava mais dele, no entendimento de que com a reestruturação da democracia, o desenvolvimento regional e um plano constitucional de progresso socioeconômico em virtude do fim da diferença entre Estados, fosse possível. Foi implementado o federalismo cooperativo, porém, com um esfera mais restrita, deixando-se à margem um provável, e respeitável, instrumento em benefício da ação do Estado na defesa dos bens jurídicos máximos.

O Constituinte originário, em seu art. 34, inseriu o impedimento de a União intervir no comando dos demais entes federativos, bem como alocou o federalismo como cláusula pétrea, impedindo seu desfazimento através de emenda constitucional.

Como meio de inserir, de uma vez por todas, o federalismo cooperativo, expandiu-se de forma considerável o rol de competências concorrentes e comuns, com o intuito de fazer com que os entes federativos atuassem com um método sistêmico e não fechado, isolado. Foi prevista a possibilidade de ligações e apoios mútuos entre os entes para a implementação de melhorias necessárias, existindo, para isso, a probabilidade de transmissão de subsídios, entretanto, como tradicionalmente, as entidades federadas, especialmente os municípios, não tiveram o costume de atuar cooperativamente, observa-se que o aparelhamento de separação de competências não obteve muita operabilidade prática (SANTOS, 2012).

Nesse prisma, a República escolheu um sistema tríplice, elencando, de modo formal, a União, os Estados e Municípios como entes federados, porém, com certas

diversidades materiais entre eles. Mais uma vez a competência dos Estados tornou-se residual, apesar de um casuísmo em demasia ao elencar-se as competências da União e Municípios, a quem, contudo, não foi dada a participação no Congresso Nacional, fazendo com que se afirmasse que este não faz parte dos entes federados de modo material. Diz-se no universo acadêmico, segundo Santos, (2012), que o Município é, do federalismo brasileiro, uma espécie de “primo pobre”, juízo esse que exprime seu posicionamento político-orçamentário inferior em relação à contribuição do Estado, o que deveria ser tratado de uma melhor forma, já que o é o ente que tem um relacionamento direto com a população, bem como seu governo se aproxima mais do âmbito democrático.

A Constituição de 1988 teve seus pontos positivos e negativos, entretanto, não tem como se almejar que um conglomerado de leis abarque toda a realidade de uma sociedade. A solidificação da ordem constitucional é resultado do empenho político e do compromisso social, não somente de uma divisão de competências, então, ainda procura-se desvendar a eficácia da forma federal adotada.

3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 foi o melhor aparelhamento que definiu e partilhou as atribuições entre os entes, observando as necessidades de todos os órgãos para que cada um desse provimento às suas respectivas administrações. À União foram outorgadas funções de âmbito nacional, com poderes indispensáveis para a sustentação da soberania nacional; aos Estados-membros conferias competências de limitações regionais; ao Distrito Federal, encargos estaduais e municipais; e aos Municípios, incumbências de relevância local. Tal repartição está protegida pelo princípio da indissolubilidade do pacto federativo, que tem por escopo a manutenção da integridade da nação, sendo vedado o direito de secessão.

3.1 OS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS: UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

A Constituição brasileira definiu, em seu art. 1º c/c art. 18, a estrutura administrativa do Estado, determinando como entes federativos a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Soares (1996. p. 210), considera:

[...] estrutura político-administrativa do Estado, ou organização nacional, aquilo que corresponde aos princípios e linhas mestras, traçados na respectiva Constituição, no que diz respeito à forma daquele (ou seja, Estado simples, composto, federação, confederação), aos seus poderes políticos instituídos, como órgãos da soberania nacional (Legislativo, Executivo e Judiciário), com a definição de suas competências, e à sua divisão territorial, em subunidades (Províncias, Estados-membros, Municípios, Condados, Departamentos e outras), conforme o caso.

Portanto, os entes federativos possuem autonomia e uma tríplice capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, características típicas de um Estado composto descentralizado.

3.1.1 União

A União, juntamente os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios compõem a República Federativa do Brasil. “A União é o fruto da junção dos Estados entre si, é a aliança indissolúvel destes. É quem age em nome da Federação” (Branco, 2014, p. 792).

O termo União, no sentido constitucional, de acordo com Soares (1996, p.262):

[...] é a pessoa jurídica de Direito Público, dotada de soberania, isto é, autonomia absoluta no plano internacional. Em torno da União giram as subunidades – os Estados Membros -, que desfrutam de autonomia relativa, ou seja, meramente administrativa, consistente na faculdade de elaboração das próprias leis, sem personalidade internacional, subordinando-se ao poder soberano da União.

Na mesma linha, dispõe Moraes (2002, p. 269):

A União é entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. Não se confundindo com o Estado Federal, este sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios. Ressalte-se, porém, que a União poderá agir em nome próprio, ou em nome de toda a Federação, quando, neste último caso, relacionar-se internacionalmente com os demais países.

Igualmente conceitua Araújo e Júnior (2001, p. 219):

A União age em nome de toda a Federação quando, no plano internacional, representa o País, ou, no plano interno, intervém em um Estado-membro. Outras vezes, porém a União age por si, como nas situações em que organiza a Justiça Federal, realiza uma obra pública ou organiza o serviço público federal.

A União possui suas competências dispostas entre os artigos 21 a 24 da CF/88, como bem discorre Franceschet (2014, p. 252-253):

A União, no plano interno, não goza de soberania. Trata-se de ente federado dotado de autonomia, o que implica em auto-organização, auto

legislação, autogoverno e autoadministração. Pode ser definida como pessoa jurídica de direito público interno. A União possui competência de natureza administrativa (ou material) e legislativa. A competência administrativa (ou material) pode ser exclusiva (art. 21, I a XXV, CF/88) ou comum (art. 23, I a XII, CF/88). A administrativa exclusiva é indelegável. A competência legislativa da União, por sua vez, divide-se em privativa (art. 22, I a XXIX, CF/88) e concorrente (art. 24, I a XVI, CF/88). A competência legislativa privativa é delegável aos Estados federados e ao DF (art. 22, parágrafo único, CF/88).

A competência administrativa comum pertence a todos os entes da federação (União, Estados, DF e Municípios). Por sua vez, a concorrente não se aplica aos Municípios. Estes podem, eventualmente, tratar de quaisquer matérias relegadas aos outros entes, desde que esteja presente o interesse local (art. 30, I e II, CF/88). A competência comum é considerada cumulativa, ou seja, qualquer ente federado pode exercê-la juntamente com os demais, versando sobre os mesmos aspectos. Já a competência concorrente é não cumulativa, porque cada pessoa política tratará de um elemento diferente dentro da mesma matéria (art. 24, § 2º, CF/88). Aliás, à União, em se tratando de competência legislativa concorrente, cabe a edição de normas gerais, devendo aquelas de caráter especial ser produzidas pelos Estados-membros.

Vale ressaltar que no sistema federativo existe a necessidade de um comando central, que nasce antecipadamente de vontades parciais, com soberania para conservação do pacto federativo. “A União é autônoma em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, não se confundindo com a República Federativa do Brasil” (Bulos, 2010, p. 897).

3.1.2 Estados-Membros

De acordo com a Constituição de 1967, somente os Estados eram as unidades dotadas de auto-organização, alimentando com a União uma razão da ordem constitucional. Além disso, eram os únicos que apresentavam a configuração do tríplice poder, livre Legislativo, representação nacional proporcional à sua população.

Como já mencionado, os Estados estão arrolados nos artigos 1º e 18 da Constituição de 1988, classificados como entes federativos, apresentando características análogas aos outros componentes da estrutura político-administrativa nacional. Desse modo, os Estados-membros detêm a tríplice competência de autogoverno, autoadministração e auto-organização, de acordo com Moraes (2002).

No que tange a auto-organização dos Estados-membros, esta acontece por meio do seu Poder Constituinte Derivado Decorrente, que produz as Constituições Estaduais que, vale ressaltar, precisam estar de acordo com a Carta de 88 (artigo 25, CF/88). Bulos (2000, p. 506-509) institui como limitações às vontades do poder constituinte derivado decorrente os princípios constitucionais:

Estabelecidos - são aqueles que limitam, vedam, ou proíbem a ação indiscriminada do Poder Constituinte Decorrente. Por isso mesmo, funcionam como balizas reguladoras da capacidade de auto-organização dos Estados (...) podem ser extraídos da interpretação do conjunto de normas centrais, dispersas no Texto Supremo de 1988, que tratam, por exemplo, da repartição de competência, do sistema tributário nacional, da organização dos Poderes, dos direitos políticos, da nacionalidade, dos direitos e garantias individuais, dos direitos sociais, da ordem econômica, da educação, da saúde, do desporto, da família, da cultura etc.

Extensíveis - são aqueles que integram a estrutura da federação brasileira, relacionando-se, por exemplo, com a forma de investidura em cargos eletivos (art. 77), o processo legislativo (arts. 59 e s.), os orçamentos (arts. 165 e s.), os preceitos ligados à Administração Pública (arts. 37 e s.) etc. (Destques nossos).

Do mesmo modo, o autogoverno está disposto no artigo 28 da Constituição, concedendo prerrogativas de escolha do seu Poder Executivo através dos Governadores e Vice-governadores, bem como do Legislativo por meio de seus Deputados (art. 27, CF/88) e do Judiciário (art. 125, CF/88).

Finalmente a autoadministração faz-se presente na organização dos Estados-Membros para gerenciar os órgãos e serviços públicos sem intervenção central, executando suas atividades legislativas, tributárias e administrativas definidas pela Constituição.

Cumprе salientar, entretanto, que o §3º do art. 18 da CF/88 prevê o modo de criação dos Estados-membros:

Art. 18. § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Observa-se que esse interrogatório popular, por meio de plebiscito, é advindo do parágrafo único do artigo 1º da Carta de 88 que prescreve o princípio democrático no Brasil. O citado artigo também protege a indissolubilidade do pacto federativo, não permitindo que os Estados se desliguem da União, se separem.

“Tanto é que, só a título de exemplo, no Brasil, a CF/88 estabeleceu em seu art. 34, I, que a tentativa de retirada ensejará a decretação da intervenção federal no Estado ‘rebelante’” (Lenza, 2012, p. 375).

3.1.3 Distrito Federal

O Distrito Federal foi instituído pela Constituição República de 1891, não apresentando nenhuma peculiaridade quanto a estrutura. Tem o intuito principal de abrigar a capital federal e retirar do mesmo âmbito territorial as três esferas de governo. Nas Constituições de 1937 e 1967 não possuía Câmara Legislativa, não tinha assento na Câmara dos Deputados nem no Senado Federal, seu governador era nomeado pelo Presidente da República, mas detinha somente a função administrativa (MOUTA, 2005).

De forma ordinária, pela Constituição de 1988, o Distrito Federal apresenta natureza de ente federativo independente, porém diferencia-se bem dos outros, não sendo nem Município e nem Estado-Membro, sendo-lhe proibido dividir-se em municípios. Contudo, como aqueles, possui a capacidade de autogoverno, autoadministração e auto-organização.

Assim, na visão de Araújo e Júnior (2001, p. 226), é:

[...] figura singular da forma federal do Estado brasileiro, pois, indicado como capital da República, seu perfil jurídico não se enquadra nem no do Estado – membro, nem no do Município, embora tenha sido expressamente reconhecido como integrante da Federação.

A auto-organização do ente se dá através de Lei Orgânica, apreciada em dois turnos com intervalo de dez dias e acatada por dois terços da Câmara Legislativa, a quem são atribuídas as funções legislativas, que promulgará, respeitados os princípios dispostos na Constituição (artigo 32, CF/88).

Nota-se que, afóra dos limites determinados pela Constituição, bem como para as Constituições Estaduais, existem outros pontos exclusivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, como salienta Araújo e Júnior (2001, p. 241), a saber:

[...] atribuição das competências estaduais e municipais, a proibição de divisão em Municípios, a eleição de Governador, Vice-Governador e Deputados Distritais na mesma oportunidade em que se realizam as respectivas eleições dos Estados-membros e, ainda, regras de imunidade, impedimentos e incompatibilidades coincidentes as dos Deputados Estaduais e Federais. O Distrito Federal elege três senadores.

No tocante à capacidade de autogoverno, será eleito Governador e Vice, como também de Deputados Distritais com mandato de quatro anos e Senadores, em número de três com oito anos de mandato. No que tange, entretanto, ao Poder Judiciário compete exclusivamente a União manter e organizar, interferindo de modo parcial na autonomia do ente, como preleciona Moraes (2002).

Vale citar, o conceito trazido por Araújo e Júnior (2001, p.242):

O Distrito Federal, portanto, nasce com a mesma auto-organização do Município (lei orgânica), aproxima-se do Estado-membro, recebe competências legislativas municipais e estaduais, possui os mesmos impostos do Estado e do Município, mas sofre restrições em relação a sua competência, pois tem ainda tutela da União (CF, art. 21, XIII e XIV).

O Distrito Federal, nas lições de Bulos (2010), é um ente *sui generis*. Mesmo servindo de casa para a Capital Federal, né somente a sede do governo, sendo também integradora da República Federativa do Brasil (arts. 1º e 18, CF/88).

3.1.4 Municípios

O posicionamento autônomo do Município representa um dos maiores progressos da Constituição de 1988, sendo o art. 1º c/c art. 18, os responsáveis por inseri-lo na organização político-administrativa do país, fazendo com que, juntamente do Distrito Federal, formasse aquele terceiro campo de autonomia, que altera totalmente o padrão dual do federalismo brasileiro, adotado até então.

Vale salientar que no Brasil, até a Constituição de 1946, os municípios eram constituídos sem qualquer critério, somente com o intuito de contrair repasses federais frutos do Imposto de Renda, sem a menor capacidade de sobrevivência. Por isso a Carta de 1967 apresentou requisitos básicos para a formação de novos municípios, devendo ser feito por lei complementar que determinava critérios de

população e renda assim como exigia uma consulta prévia ao povo interessado, conforme aduz Bispo (1981). Com isso, os municípios passaram a ser considerados como subunidades, sem possuir, no entanto, atributo de ente federativo.

Na Alemanha, os municípios, segundo Krell (1999, p. 4),

[...] são considerados subdivisões administrativas dos estados, porém, dotadas de autonomia pela Constituição Federal. Portanto, o conceito alemão *da auto-administração local* não corresponde exatamente ao termo brasileiro da autonomia municipal, que possui um significado muito mais político.

Não obstante, com a CF/88, os municípios adquiriram a autonomia para sua auto-organização, autoadministração e autogoverno, conforme o assentado no artigo 29 da Carta da República, dispondo que os municípios serão governados por Lei Orgânica, votada e aprovada por *quorum* qualificado de dois terços dos componentes da Câmara Municipal, estando disposto, no artigo 30 da CF/88 em que arrola quais as matérias de competência do ente, confirmando-se, então, a autonomia mencionada no Texto Maior.

Vale dizer que a Lei Orgânica municipal precisa estar de acordo com o determinado na Constituição Federal e com a do Estado a que pertence. Cumpre salientar, também, que este ente federativo possui autogoverno representado pelo Prefeito, Vice e Vereadores que têm mandato de quatro anos, através de eleições diretas e simultâneas realizadas em todo o território nacional conforme dicção do artigo 29 I, CF/88.

3.2 O PRINCÍPIO GERAL DA PREDOMINÂNCIA DOS INTERESSES

A Constituição de 1988 entregou a cada ente federativo percentual específico na divisão de competências administrativas, financeiras e legislativas, conferindo uma política de distribuição dos recursos, deveres e obrigações aos integrantes do pacto federativo. A autonomia governamental surgiu para determinar o modo como as entidades federadas podem comprometer-se no que envolver a sua independência, principalmente quando se trata da divisão de poderes entre si, adotando-se para tanto a prerrogativa do princípio da predominância do interesse.

A autonomia pode ser interpretada como o livre arbítrio que certo governo tem para desempenhar suas atividades institucionais. A soberania tem espaço nesse princípio e pode ser interpretada como decisões desempenhadas pelos governantes tendo como base a liberdade de escolha das mesmas através da vontade popular.

O Princípio da Predominância do Interesse baseia-se na precisão vital que o órgão governamental recebe para satisfazer os anseios da população. Devendo-se sempre observar que a administração não pode sobrepor os interesses particulares aos públicos, quando em conflito. Nesse ínterim, Alexandrino (2011, p.185) aborda:

São exemplos de prerrogativas da Administração Pública, derivadas diretamente do princípio da supremacia do interesse público:

- As diversas formas de intervenção na propriedade privada, como a desapropriação (assegurada justa e prévia indenização); a requisição administrativa, em que o interesse público autoriza o uso da propriedade privada, sem remuneração, só havendo indenização ulterior, se houver dano; o tombamento de um imóvel de interesse histórico;
- A existência das denominadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, possibilitando à Administração, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente o contrato;
- As diversas formas de exercício do poder de polícia administrativa, traduzidas na limitação ou condicionamento ao exercício de atividades privadas, tendo em conta o interesse público;
- A presunção de legitimidade dos atos administrativos, que impõe aos particulares o ônus de provar determinados vícios que entendam existir no ato, a fim de obter uma decisão administrativa ou provimento judicial que afaste a sua aplicação.

O atual texto constitucional, ao implementar o Princípio da Prevalência dos Interesses, deixou como legado uma complementação por meio do chamado interesse local, que pode ser entendido como a peculiaridade que certa região, no caso o Município, expõe e que outros territórios não questionam a sua realização, ou seja, é individualidade do Município diante da União e do Estado. O art. 30, I da CF/88 dá poderes especiais a tal ente, observando o interesse local como um critério para que modificações legislativas específicas possam ser feitas. A junção do princípio da predominância com o interesse local nasceu com o intuito de aumentar o poder do legislador, por meio de prerrogativas que busquem diminuir as desigualdades apresentadas em relação à distribuição de receitas e especialmente para assegurar certa autonomia financeira, política e administrativa em relação aos Estados e à União. Desse modo expõe Meirelles (2008, p.112):

Podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente ao Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local. Pode e deve o Município repelir tais interferências, partam elas de outro Município, do Estado-membro ou da União, através de qualquer de seus órgãos ou poderes. E não sendo possível ao Município ofendido em sua autonomia convencer administrativamente o poder estranho a cessar sua intromissão, poderá recorrer ao judiciário para anular o ato concreto de interferência constitucional.

Percebe-se que o interesse local nasceu para ratificar a possibilidade adquirida pelos Municípios de conseguirem sua independência legislativa a respeito de suas próprias peculiaridades. Assim, Moraes (2002, p.301), apresenta o conceito de interesse local:

Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente as necessidades imediatas do Município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estado) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividades e serviços desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene dos restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.”

Observa-se, nesse íterim, um afastamento do Município na fusão de suas precisões, ou seja, a não interferência dos outros entes da federação por ser esse o que mais se aproxima da realidade social, tornando-se, assim, o mais capacitado e que melhor pode expor os questionamentos e necessidades de determinada região.

O ponto negativo deste princípio respalda-se nas obrigações impostas ao Município sobre as quais não possui plena capacidade legislativa a respeito de determinada matéria. Como por exemplo, a legislação do trânsito municipal deve obedecer ao disposto no Código de Trânsito Brasileiro, não podendo organizar uma regulamentação própria e independente. No procedimento da municipalização, o ente precisa ter um conjunto de normas em sintonia com a lei federal e estadual. Assim, diz-se que sempre que a Constituição confere a um ente da Federação um direito, atribui, ao mesmo tempo, um dever, logo não vincula só competências, mas obriga a execução de serviços.

O interesse local e o Princípio da Predominância são meios instituídos para gerenciar a autonomia da entidade federativa, servindo como aparelho demarcador

de competências, fazendo com que o Município organize metas que não excedam os poderes conferidos constitucionalmente e determinar para os Estados e a União certos regramentos que não ultrapassem seus deveres para com ente municipal. Já no âmbito administrativo, tal princípio objetivou fazer prevalecer o interesse público sobre o privado, conferindo, através da Constituição, a concretização de tais atividades concedendo garantias e direitos individuais para cada um dos entes federativos.

3.3 O FEDERALISMO PREDATÓRIO NO BRASIL

A forma federativa de Estado é a configuração financeira, administrativa e política alicerçada na divisão de competências entre certos membros que são normatizados por legislação específica e anuncia para todas as entidades governamentais a resolução a respeito de suas atividades. O modelo federativo nacional tem como princípio a desconcentração político-administrativa, sendo a divisão de atribuições entre os entes uma característica marcante desse recente pacto governamental.

Tal agrupamento administrativo está presente e contextualizado na Carta Maior de 1988 e tem por escopo a conservação dos direitos e garantias das entidades federadas e o estabelecimento de normas para o cumprimento da divisão de atribuições que cada um está designado a desempenhar. O federalismo do Brasil tem sua definição na tríplice divisão de competências, por meio da qual seus componentes recebem a repartição baseados na sua importância diante da nação, ou seja, objetiva abrandar as desigualdades tornando a partilha de poder mais democrática.

A forma de Estado adotada no Brasil buscou, no molde norte-americano, alicerces concretos para seu regulamento, entretanto, o formato dos Estados Unidos apresenta unidades estaduais de um todo independentes, com organizações autônomas, ou seja, cada entidade estadual tem sua própria Constituição, organizada conforme as necessidades e ideais de cada região. O comando central tem a função meramente ilustrativa, tendo como papel oferecer representatividade com formato de Estado unificado e soberano.

No processo brasileiro aconteceu o inverso, a Constituição de 1988 definiu os deveres e as limitações legislativas que os entes têm para cumprir, oferecendo liberdade de legislar sobre temas que não interfiram na soberania da nação. O modelo de federalismo adotado foi se formando de maneira centrífuga, ou seja, teve seu início como Estado Unitário, objetivando sempre a centralização administrativa. O norte-americano ocorreu de modo inverso, de formato centrípeto, que acontece de fora para dentro, das margens para o centro.

Esse modelo de federalismo brasileiro acarreta uma grande concentração de competências sobre a União, ocasionando certa sobrecarga. O ente, por sua vez, pode delegar algumas dessas atribuições, entretanto mesmo com algumas mudanças, a repartição de competências não gerou os resultados esperados àqueles que favorecessem aos municípios.

O federalismo nacional passou por algumas crises ao longo de sua história como, por exemplo, o período de estranheza entre a União e os Estados em busca, sempre, de aumentos no percentual de recolhimento de tributos. A Constituição de 1988 nasce como meio de resolução do conflito histórico que só debilitava o sistema vigente, já que toda Carta Magna inaugura um novo ordenamento constitucional, "... rompendo com o passado e revogando a ordem jurídica anterior, e faz surgir em seu lugar outro sistema normativo, calcado nos novos valores que inspiram o processo constituinte" Marmelstein (2013, p. 61-62).

A inserção do Município nos entes da federação causou uma moderna partilha institucional, deixando de lado a disputa envolvendo a União e os Estados. Estando agora o Município integrando o Estado Federal, apresenta-se através da Constituição, a realização do processo de desconcentração com um formato mais aberto. Percebe-se que esse texto modificou a divisão de competências entre a União, os Estados e o Município.

A descentralização realizada pela Carta de 1988 concedeu, além de uma maior autonomia, um aumento nos repasses financeiros dos Estados e Municípios, implicando em uma considerável ampliação nas despesas públicas. A falta de controle para com as finanças era bastante perceptível, os líderes do Executivo desperdiçavam grande parcela das verbas e lidavam tranquilamente com as dívidas regionais. A inexistência de sistemas fiscalizadores eficazes e efetivos cooperava para essa falta de controle, sendo transmitida à União a quitação de tais débitos. Aponta, então, no Brasil, diante de tal situação, o Federalismo Predatório.

Assim chamado por causa do conflito entre os entes federativos que buscavam sempre a atender suas necessidades, o Federalismo Predatório foi consequência da disputa de interesses na divisão de recursos, no qual os Estados-membros e os Municípios, cada vez mais ambiciosos e endividados, se confiaram na probabilidade de a União arcar ilimitadamente com suas dívidas.

A mais nova forma de federalismo foi responsável, ainda, por consertar as notáveis distorções que compuseram a última passagem democrática. De um modo generalizado, a desconcentração sempre foi observada como um artifício para conceder aos governadores e prefeitos um meio que incentivasse a exagerada irresponsabilidade fiscal do Federalismo Predatório (RÉGIS, 2009).

Mostrou-se notória a separação de políticas governamentais nessa época, observou-se, também, pretensões centralizadoras e autocráticas, em que a vontade regional tinha predomínio sobre a democracia e a igualdade. Tal federalismo foi enfrentado de forma dura pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que constatou que era necessário criar normas de contenção de gastos e de responsabilização direta das entidades pela falta de bom gerenciamento das finanças públicas, como assevera Régis (2009, p. 71):

Qualquer análise relativa às mudanças do federalismo brasileiro indica que elas ocorreram por iniciativa do Presidente. No caso de Fernando Henrique Cardoso, a grande motivação era a proteção do real. O Presidente conseguiu controlar a agenda e obteve maciço apoio popular para a implementação das medidas que ele julgava necessárias. Enquanto isso, os governadores eram meros coadjuvantes. Não houve qualquer iniciativa – individual ou coletiva – por parte deles de propor mudanças ao Congresso Nacional.

Os governadores passaram a ser os propagadores da política predatória, já que queriam que a União tivesse o dever de liquidar as dívidas dos Estados sempre que estivessem em dificuldades financeiras. Repousa nesse argumento o meio fundamental para a deficiência da máquina pública no país. Essa linha de pensamento individualista trazia grandes prejuízos à federação, criando-se uma competição entre a União os Estados e Municípios.

A era FHC buscava utilizar medidas para imobilizar o predatismo no Brasil, conforme aduz Régis (2009, p. 81):

O presidente tinha o maior interesse em impor restrições orçamentárias aos governadores. Mas o federalismo brasileiro em 1995 pressupunha total ausência de subordinação dos governadores ao Presidente, bem como dos prefeitos ao governador. FHC não poderia impor responsabilidade fiscal aos governadores sem seu consentimento e sem que as devidas mudanças constitucionais estivessem em vigor. Sem dúvidas, obstáculos seriam encontrados quando da implementação de tais medidas. Esses obstáculos foram superados graças à habilidade da equipe de Fernando Henrique de criar as condições favoráveis para implantar as reformas. Assim, por iniciativa do Presidente, a responsabilidade fiscal foi introduzida aos Estados e municípios da seguinte maneira:

Uma tentativa foi feita de convencer ou induzir os governadores a privatizar seus bancos.

O problema das dívidas dos Estados para com o Governo Federal foi atacado de forma a se encontrar uma solução definitiva: restrições orçamentárias foram impostas e a emissão de títulos públicos foi proibida.

Os governadores foram persuadidos ou encorajados a privatizar suas concessionárias de energia elétrica.

A adoção de tais atitudes mostrou-se importantíssima, logo o Brasil encontrava-se com elevadíssimos percentuais de inflação, reduzindo consideravelmente sua competitividade diante dos demais mercados e fazendo com que a máquina tornasse-se inoperável, impedindo uma melhora na divisão de recursos, assim como previa a Constituição Federal. A nova forma de federalismo fez frente aos ataques predatórios das demais unidades da federação, controlando e fiscalizando as despesas dos governantes através da Lei de Responsabilidade Fiscal, meio utilizado com a intenção de regular e controlar os gastos públicos. Assim esclarece Régis (2009, p.41):

Para se entender o novo federalismo brasileiro é fundamental que se diga que os recursos antes disponíveis para os governadores foram eliminados tão logo FHC implementou as reformas fiscais: a renegociação das dívidas dos estados para com o Governo Federal, a privatização dos bancos e empresas estaduais, imposição de restrições legais em função de emendas à Constituição e a promulgação de Lei de Responsabilidade Fiscal. A grande virtude desse novo federalismo foi tornar todos no governo, em particular os governadores, mais responsáveis pelos seus atos.

O sistema de contenção ao pretatismo federativo apresentou saldos economicamente positivos: a inflação foi controlada, o plano real foi implantado com louvor e os gastos com a máquina foram bem gerenciados. Régis (2009, p.50) assim conclui:

O novo federalismo brasileiro inaugurou uma era na qual o Presidente não precisa mais barganhar com os governadores para implementar sua agenda, já que estes não têm mais como sabotar a política econômica

presidencial. É importante frisar que a implantação desse sistema se fez sem necessitar qualquer alteração à Constituição de 1988, onde as esferas de atuação do Governo Federal estão delineadas, mas não as dos Estados. Assim, o poder dos estados já estava constitucionalmente reduzido. A constituição brasileira exige instituições harmônicas, isto é, sempre que possível os estados devem reproduzir a organização do Governo Federal, o que os torna administrativamente similares, o que não acontece nos Estados Unidos. A competição entre estados, portanto, como base nos serviços públicos prestados ou em diferenças de procedimentos é inexistente.

Vê-se, portanto, o federalismo predatório brasileiro como um movimento organizado pelas subunidades federativas, usando de artifícios para satisfazer seus próprios interesses, provocando choque de interesses entre a União, os Estados e os Municípios na briga pela maior parcela da divisão de recursos. Liderado pelos governadores com o intuito de não liquidação de dívidas contraídas durante seus governos e buscando sempre o pagamento dessas por parte do Governo Federal. Após o período predatório, o Brasil seguiu novos caminhos, consolidando os laços entre os entes e dando amadurecimento a cada um em relação às suas competências.

3.4 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CF/88: PRERROGATIVA DA UNIÃO

A forma de federalismo existente no Brasil acolheu a divisão de competências legislativas e administrativas como base. A Constituição separou e detalhou os direitos e deveres atribuídos a cada ente e concedeu a maior parcela deles à União. A competência deve ser interpretada como o dever-fazer conferido a certa entidade que se responsabilizará por realizar suas demandas. A Carta Magna inseriu, como meio de orientação para a divisão de competências, o Princípio da Predominância dos Interesses, sendo tarefa da União, gerenciar pautas de âmbito nacional, aos Estados, questões regionais e aos municípios, prerrogativas locais.

Na mesma linha, preleciona Ferrari (2005, p. 55):

A atual Lei Fundamental Brasileira, abraçando o Federalismo, prevê uma divisão tricotômica, isto é, determinar a existência de um terceiro nível na composição do nosso Estado Federal: a União, ordem total; os Estados membros, ordens regionais, e os Municípios, ordens locais.

Por conseguinte, como já foi ressaltado, sendo o Estado Federal um tipo de Estado composto, onde se encontra a união de comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional, sobre um mesmo território e sobre uma mesma população incidem várias ordens estatais, que constituem as várias governamentais, de tal forma que o poder não se concentre. Essa múltipla incidência só se torna possível em virtude da repartição de competências prevista na Constituição Federal, para que não haja conflito entre o ordenamento geral-total da União e o dos outros entes coletivos que a constituem.

A política de repartição preconizada pela Carta de 1988 norteia somente na concepção de um organismo de divisão administrativa ativa, por meio da qual cada ente é consciente quanto as suas atribuições. A União possui competências privativas e exclusivas, logo, poderes não concedidos a qualquer outra unidade da federação. As atribuições exclusivas não podem ser delegadas às demais entidades, já as privativas possuem a alternativa de transmissão da função.

A delegação pode ser compreendida como a investidura de poder que se encontra nas mãos dos governos para outro ente, que se torna responsável pela realização de certos serviços. É de se destacar a concessão como modelo importante de delegação, que se trata de um contrato celebrado entre o poder público e um privado, buscando a realização de atividades que a entidade governamental não consegue executar. Nela, o particular arca com a responsabilidade de praticar certo dever com prazo determinado.

Meirelles (2008, p.405) discorre sobre:

Concessão é a delegação contratual da execução do serviço, na forma autorizada por lei e regulamentada pelo Executivo. O contrato de concessão é ajuste de direito administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. Com isto se afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da Administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe executá-lo por delegação do poder concedente.

A CF/88 confere à União atribuições específicas já que representa o interesse nacional face o Princípio da Predominância dos Interesses. A Constituição não concedeu total exclusividade à União em alguns poderes, deu-lhe competências exclusivas e comuns, inseridas nos artigos 21 e 22; aos Estados outorgou poderes remanescentes (artigo 25); aos municípios, tarefas descritas exemplificadamente no artigo 30.

Essa limitação colocada pela CF/88 teve a intenção de resolver contendas entre os entes da federação, conservando circunscrito o aparelhamento administrativo. Outras espécies de aptidões foram criadas para dar grandeza e visibilidade ao Município. Desse modo, a Constituição nomeou de competência supletiva o aditamento que o ente pode fazer em sua legislação, como meio de unir as leis federais e estaduais para resolver questões de interesse local.

Não se admite lei do município suplementar as leis federais ou estaduais derivadas de atribuição exclusiva ou privativa da União e dos Estados. Além de que, em se tratando de competência suplementar, caso não exista lei federal ou estadual, não poderá, também, o desempenho dessa função (NOVELINO, 2012).

Ainda a respeito do tema, Braz (2003, p. 118):

Essa legislação suplementar torna-se necessária especialmente nos assuntos relacionados na Constituição Federal, limitada à listagem das competências concorrentes ou em cooperação, não podendo adentrar em assuntos de competência privativa da União ou do Estado. Inscreve-se como competência do município promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local (CF art.30, IX), mas essa competência deve ser exercida de forma supletiva e concorrente (CF art.23, III).

Outro meio de divisão de competências dissertado pela Constituição é o Cooperativo, que é basicamente a colaboração entre todos os entes administrativos para a concretização de um fim comum a todos. Uma importante citação a respeito é o Sistema Único de Saúde quem tem como mantenedores a União, os Estados-membros e os Municípios, segundo o artigo 198 da CF/88. Esse método deriva do cooperativismo clássico, em que cada integrante tem sua função e fração da prestação do serviço. Tem como principal escopo garantir a rapidez na realização de atividades de necessidade com determinada urgência para a população. Dessa forma, explica Braz (2003, p. 117):

A Constituição Federal reservou à União o planejamento e a promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (art.21, XVIII), mas os municípios, notadamente aqueles localizados em regiões sujeitas às secas periódicas e às inundações devem promover, em cooperação com a União e o Estado, serviços de defesa permanente contra essas calamidades, através do Conselho Municipal de Defesa Social. Ao Município cumpre a execução dos serviços de interesse local, mas o Estado cabe prestar assistência ao Município, como também à União e ao Estado competem concorrentemente com o Município, a execução dentro da área territorial do Município.

Observa-se, que a divisão de competências indicada pela CF/88 busca oferecer isonomia proporcional aos integrantes da Federação, conferindo à União, pela sua posição centralizada, maior participação na preparação de certos questionamentos de âmbito nacional. A liberdade cedida ao ente federal para legislar a respeito de algumas matérias não cerceou a aptidão governamental dos Estados e Municípios, somente demarcou de modo organizado o território de competência com o intuito de evitar embates em assuntos fundamentais para a preservação de todo o arcabouço governamental. O intuito é melhorar essa repartição através de delegação de competências para os Municípios.

4 DELINEAMENTO DO MUNICÍPIO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A escolha de um Estado de modelo federativo está disposta nos art. 1º da Constituição Federal Brasileira, quando afirma o constituinte originário que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. No entanto, a adoção desse modelo gerou profundas transformações sociais, econômicas e especialmente políticas no Estado brasileiro que até então tinha o Município como autarquia estadual, ou seja, existia de fato, mas não de direito. Grandes são os questionamentos a respeito do dispositivo citado, quando se trata do posicionamento dos Municípios no pacto federativo, principalmente sobre estarem ou não inseridos no rol de entes federados.

4.1 PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL E TRIBUTAÇÃO

O princípio federativo integra, juntamente com os demais princípios constitucionais, os alicerces de sustentação do ordenamento jurídico brasileiro, vez que sua alteração não é possível nem por Emenda Constitucional, estando ademais inseridas entre as cláusulas pétreas dispostas no art. 60, § 4º da CF/88.

Ao lado de tal preceito e como consequência dele, a Carta da República apresenta também os princípios da autonomia dos Estados-Membros e dos Municípios, podendo, por força destes, desempenhar em sua totalidade a competência tributária que lhes foi atribuída pela Constituição. Entretanto, deve-se observar que se é correto que Estados-Membros e Municípios têm o poder de autogovernar-se e elaborar suas próprias leis, dentro do âmbito de suas competências, é certo também que caso a execução de tais atribuições apresentem risco para o pacto federativo, prevalecerá sempre o princípio federativo sobre os demais, inclusive o da autonomia dos entes.

A Carta Magna traz exemplos dessa prevalência. De fora à parte, a norma que determina a anuência pelo CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) para favorecimentos fiscais em se tratando de ICMS (Art. 150, §6º, CF/88) já basta para atestar a força do princípio federativo sobre os demais. Outros exemplos há

para demonstrar tal supremacia, como, a EC 37/2002 que inseriu regra que proíbe aos Municípios a concessão de isenções e incentivos fiscais sobre ISS e limita a fixação de alíquota mínima em dois por cento.

Apesar de não haver hierarquia de princípios, pode-se, baseado no caso concreto, fazer a ponderação dos que estejam em conflito, ensejando o predomínio de uns sobre os outros por causa de sua posição hierárquica superior. Alexy (1997, p. 67) compartilha do mesmo entendimento.

As competências dos Estados e Municípios são consequências naturais do poder de autorregulação e de autogoverno, respeitadas as atribuições impostas pela Constituição, de poder recolher ou não, instituir ou não tributos e conferir ou não isenções, benesses e estímulos fiscais, sem que nenhuma dessas atitudes cause, à primeira vista, responsabilização dos governantes referentes, mesmo que o executem ao arrepio do inserido na Lei Complementar 101/2000.

No âmbito tributário, as atribuições da lei complementar, estão contidas na Constituição Federal, como em seu artigo 146:

Art. 146 - Cabe à lei complementar: I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

Mesmo não sendo concedida ao legislador complementar a competência para reduzir ou aumentar direitos e deveres contidos na Carta Magna, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade, ao implantar as regras constantes nos artigos 11 e 14 da LC 101/2000, procurou tal figura combater exonerações e benfeitorias fiscais que, a seu ver, agrediriam o princípio federativo, bem como a indisponibilidade dos bens públicos.

Tal linha de pensamento é igualmente aplicável às normas inseridas pela EC 37/2002 que limitou a atribuição do Município para instaurar o ISS, ao fixar a alíquota mínima do supracitado imposto em dois por cento e proibir que os Municípios concedam isenções, incentivos e ajudas fiscais. Nessa mesma linha, Borba (2008, p. 228) aduz:

Além disso, é importante chamar a atenção para o disposto no art. 88, II da ADCT, que proíbe a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, que resultem direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima estabelecida.

Desta forma, fica vedada a concessão de benefícios fiscais pelo legislador municipal como redução de base de cálculo e outros que poderiam mascarar uma carga tributária total que, de fato, seria inferior ao limite mínimo de 2%.

A Carta da República concede aos Municípios competência para regular, instituir e recolher o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por ato *inter vivos* (ITBI).

O artigo 156 da CF/88 apresenta a competência para a instituição do ISS, que confere aos Municípios, no inciso III, o privilégio de criar Imposto atingindo serviços de qualquer natureza, desde que não atinja os integrados na competência dos Estados e regulados por Lei Complementar.

A ressalva – regulados por Lei Complementar – presente no citado dispositivo tem há tempos levado a jurisprudência e a doutrina a meditar acerca do seu teor e abrangência. O trabalho hermenêutico que se faz da norma citada tem levado os intérpretes jurídicos a divergentes conclusões.

Existem os que defendem que a lista de serviços anexa à LC 116/03 é meramente exemplificativa, somente sugere as atividades que podem ser objeto de tributação, podendo, baseados no princípio da autonomia municipal, ser estendida e ampliada a mais serviços não dispostos de forma expressiva. De modo contrário, há os que defendem ser taxativa a citada lista, assegurando que a competência dos Municípios somente pode ser desempenhada com base nos serviços nela discriminados.

O centro da situação reside na averiguação sobre a abrangência e extensão do princípio da autonomia municipal.

A doutrina majoritária, dentre eles Carrazza (1991), retira da interpretação de tal norma o entendimento de que a lista é simplesmente exemplificativa, pois afirmar o contrário seria impedir que os Municípios exerçam sua plena independência. Sustentam que, como consequência do princípio da autonomia municipal, tais entes podem tributar toda e qualquer atividade que se integre à definição de serviço sob

pena de incorrer em inconstitucionalidade quanto à competência impositiva municipal. No entanto, esse posicionamento não é pacífico.

Contrariamente, Grupenmacher (2013, p. 117) assevera:

Filiamo-nos à corrente minoritária da doutrina que entende que não há palavras inúteis e vazias de conteúdo no Texto Constitucional. O que queremos afirmar é que se o legislador constituinte inseriu expressamente no comando do artigo 156 regra no sentido de que os Municípios podem instituir ISS sobre prestações de serviços de qualquer natureza, definidos em Lei Complementar, fê-lo intencionalmente, para restringir a competência impositiva municipal. Se a sua vontade fosse autorizar a tributação sobre toda e qualquer prestação de serviços, teria limitado o comando à primeira parte do dispositivo, mas não o fez. Propositadamente, agregou ao final do período a expressão definidos em lei complementar e, ao fazê-lo, restringiu a competência impositiva dos Municípios, sem, no entanto, agredi-lo.

Pensamos que assim como faz em relação a outros princípios, o constituinte estabeleceu intencionalmente limitação à competência municipal, e sendo esta uma regra inserta no texto original da Constituição Federal, ou seja, não sendo fruto da atividade do constituinte reformador, não há que se falar em inconstitucionalidade.

No tocante ao tema, a jurisprudência tem se tornado incerta ultimamente. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), até meados de 2009, considerava taxativa a lista de serviços, como no julgado abaixo:

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS (ISS). SERVIÇOS BANCÁRIOS. TAXATIVIDADE DA LISTA DE SERVIÇOS ANEXA AO DECRETO-LEI N. 406, DE 1968, ALTERADA PELO DECRETO-LEI N. 834, DE 1969. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CORREÇÃO MONETÁRIA. CONTAGEM. TERMO INICIAL. I - A lista de serviços que acompanha o Decreto-Lei n. 406, de 1968, alterada pelo Decreto-Lei n. 834, de 1969, e exaustiva e não exemplificada, não abrangendo serviços bancários nela não especificados. II - Arbitrados os honorários advocatícios em percentual sobre o valor da causa, a correção monetária incide a partir do respectivo ajuizamento (Súmula n. 14 - STJ). III - recurso especial não conhecido. (STJ. 2ª Turma - REsp 13807/SP. Relator Ministro Antonio de Padua Ribeiro. Data do Julgamento 04/10/1993. Data da Publicação 18/10/1993.)

De 2009 em diante, apesar de vir sustentando seu posicionamento a respeito da taxatividade, o STJ começou a reconhecer que é possível uma hermenêutica extensiva nos serviços dispostos na lista, expandindo, assim, a gama de possíveis cabimentos do ISS, até mesmo em relação a atividades não arrolados expressamente. Nessa linha, têm-se o julgado REsp 1111234 do STJ em 2009:

TRIBUTÁRIO - SERVIÇOS BANCÁRIOS - ISS - LISTA DE SERVIÇOS - TAXATIVIDADE - INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que é taxativa a Lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei 406/68, para efeito de incidência de ISS, admitindo-se, aos já existentes apresentados com outra nomenclatura, o emprego da interpretação extensiva para serviços congêneres. 2. Recurso especial não provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/08. Acórdão Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça "A Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora". 08/10/2009 (STJ. 1ª Seção - REsp 1111234/PR Relatora Ministra Eliana Calmon. Data do Julgamento 23/09/2009. Data da Publicação 08/10/2009.)

Outro importante ponto que apresenta forte relação com o princípio da autonomia municipal é a fixação de alíquotas do ISS.

De acordo com o artigo 156, §3º, I da CF/88, compete à Lei Complementar estabelecer as alíquotas máximas e mínimas quando se fala em Imposto Sobre Serviços. Quanto ao percentual máximo, a LC 116/03 firmou em cinco por cento; no que tange ao mínimo, não houve alteração, até o momento, da alíquota de dois por cento para se adequar ao previsto na EC 37/2002. Segundo Borba (2008, p. 227):

O legislador perdeu uma grande possibilidade de fixar, em caráter definitivo, as alíquotas mínimas do imposto, fixando apenas as máximas no art. 8º da Lei Complementar nº 116/2003.

Aludida Emenda Constitucional inseriu, ainda, no ordenamento, a proibição de concessão de benefícios e estímulos fiscais no que tange ao ISS e o fez com a intenção de proteger o pacto federativo, já que, até então, diversos Municípios, com o escopo de chamar investimentos e gerar emprego e renda, constituíam, no âmbito de sua competência, a total desobrigação de pagamento do citado imposto, ou ainda, apregoavam alíquotas insignificantes, o que fazia mover as empresas prestadoras de serviços da Capital (com alíquota de 5%, normalmente) para nelas se fixarem, a fim de obter crescimento nos seus lucros (GRUPENMACHER, 2013).

Com o surgimento de tal Emenda, não eram poucos os que defendiam sua inconstitucionalidade, com idealismos mesquinhos baseados na autonomia dos Municípios para desempenharem totalmente as suas atribuições impositivas no que tange a majoração do ISS, já que é comum o pensamento de que quem tem poder de tributar, tem poder de isentar.

Na realidade, segundo Gruppenmacher (2013), a afirmação é verdadeira, ou seja, aqueles que podem tributar, também podem isentar, entretanto, a execução da referida prerrogativa, causou uma espécie de estado de conflito entre os Municípios que fazem parte do pacto federativo, gerando a conhecida guerra fiscal, que, por si só, já é extremamente danosa para conservação do pacto, ameaçando a harmonia do Estado, em geral.

No caso, o que se percebe na situação apresentada é uma crise entre os princípios federativos e a autonomia municipal, sendo solucionado, novamente, através da predominância daquele sobre este.

No que se refere às atribuições impositivas municipais, principalmente no que tange o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana, carece de atenção a questão do conceito de zona urbana para finalidade de aplicação de tal imposto. Consiste em assunto de competência de Lei Complementar, já que está inserido no âmbito dos conflitos de atribuições tributárias.

Os conceitos de zona urbana e rural recebem especial importância para que se determine os sujeitos passivo e ativo do campo jurídico-tributário. Assim, caso a propriedade esteja fixada na área urbana, sujeitar-se-á ao pagamento do IPTU; se, ao contrário, localizar-se em zona rural, sobre ela poderá incidir o ITR. Assim, se distingue a destinação do imposto, o primeiro para o Município e o segundo para a União.

Dessa forma, caso haja impasse de anseios impositivos, como por exemplo, conforme legislação do Município, determinada propriedade está fixada em zona urbana e, concomitantemente, de acordo com lei federal, o território é considerado rural, para finalidade de arrecadação de ITR, as saídas para o citado conflito encontram-se disciplinadas na Lei Complementar, que, enfrentando o interesse municipal e contrariando o Princípio da Autonomia do Município, poderá considerá-la rural. Tal circunstância serve para evitar a dupla cobrança e o abuso aos princípios do não confisco tributário e da aptidão contributiva, reafirmando e fortalecendo, assim, o pacto federativo.

Tendo em vista os aspectos apresentados, observa-se que os Municípios fazem parte da Federação na condição de entes federados e federativos, e em consequência disso, são autônomos político-administrativamente e possuem atribuições legislativas específicas, inclusive tributárias, não significando, porém um absolutismo no princípio da autonomia municipal nessas áreas. Preceito este que dá

lugar a certos valores de maior grandeza, como, por exemplo, o princípio federativo que lhe é anterior e concede fundamento.

4.2 O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: RECURSOS FINANCEIROS E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

A Constituição Federal, em seu art. 30, I, trouxe o interesse local, como uma das competências legislativas do Município, até porque parte-se da premissa que o cidadão vive e trava suas relações no ente municipal e não na União. Tal atribuição não repele, logicamente, mas reafirma as outras competências constitucionais ofertadas aos entes municipais. Então, tudo aquilo que tiver pertinência ao interesse local cabe aos entes municipais uma definição indeterminada que, segundo Corralo (2006), clareia o procedimento de interpretação na determinação das atribuições constitucionais das municipalidades a consentir, inclusive, que os Municípios penetrem na competência concorrente ou em temas reservados, à primeira vista, à União, Estados-Membros ou Distrito Federal. Meirelles (2008, p. 135) leciona a respeito:

[...] o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse do Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexivamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.

Também sobre o tema, Branco (2014, p. 809) assegura:

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal suspende a eficácia desta.

Mesmo havendo a possibilidade de se fazer um delineamento das inúmeras atribuições dos Municípios, baseados no exercício administrativo local, deve-se observar o casuísmo de tal tentativa, já que a atividade municipal, conforme Meirelles (2008), é repleta de facetas nas suas características e volátil na sua

manifestação, de acordo com cada localidade. Ademais, as leis orgânicas executam também uma importante função para definir o interesse local de forma concreta, já que inúmeras são as áreas de atuação dos Municípios.

É claro que o poder dos Municípios, consubstanciado na sua autonomia – política, auto-organizatória, legislativa, financeira e administrativa –, tem por objetivo as competências assentadas no ordenamento constitucional. Assim, é de extrema importância determinar os repasses financeiros a fim de que tais atribuições possam se efetivar e, de igual modo, a autonomia municipal se concretize por completo.

As considerações a respeito de finanças aparecem há muitos anos. Quando ponderou acerca dos motivos da indiferença dos municípios a partir da metade do século XIX, Rego (1877, p.84 *apud* Corralo, 2014, p. 43) assevera:

[...] a falta de meios e recursos com que possam ocorrer às despesas necessárias, e tentar melhoramentos de toda a espécie que cabem na sua alçada, e que reclamam os interesses dos seus municípios, não é, de certo, uma das causas menos salientes de haver sido, entre nós, tão pouco benéfica a administração municipal, geralmente falando-se.

Para que haja uma verdadeira autonomia do Município faz-se necessária, principalmente, uma independência financeira. Sem condições monetárias não se consagra o preceito básico apregoado pelo Princípio da Autonomia dos entes, algo controverso ao “espírito federativo” (Bastos, 1985, p.96).

A ideia principal do federalismo fiscal é a previsão de rendimentos próprios para a União, os Estados e Municípios, assim cada um poderá dar desenvolvimento às suas políticas. Tal modelo tem por escopo equilibrar as atribuições constitucionais e as receitas necessárias para sua realização. “Significa afirmar, para as municipalidades, que estas devem possuir recursos suficientes para concretizar as suas atribuições” (Corralo, 2014, p. 44).

Decorridos mais de vinte e cinco anos de sua promulgação, a Constituição da República Brasileira apresenta-se com uma visão híbrida: olhando para o constitucionalismo pretérito, e, concomitantemente, envergando-se para um futuro com grandes desafios baseados na realização de várias de suas promessas.

É nessa linha que estão os Municípios. Como jamais havia se visto, a CF/88 firmou os entes locais em um patamar bem mais elevado, conferindo-lhe uma posição até o momento não conhecida no ordenamento brasileiro e sem semelhante nas federações contemporâneas. Além disso, conferiu-lhe atribuições

constitucionais, baseadas nos interesses locais, de onde se pode retirar um conjunto vasto de autonomias e passou a integrar novas formas de distribuição de repartições tributárias, onde a União passa a programar políticas públicas diretamente nos entes locais, sem passar necessariamente pelo crivo dos Estados-Membros. Assim, os municípios são mais assistidos pelas políticas públicas, sendo fortalecido e diminuindo o risco de corrupção.

Entretanto, juntamente com as competências, não ocorreu uma equânime divisão financeira entre os entes, estando os Municípios com uma parcela extremamente menor em relação aos demais. Entende-se, nesse aspecto por equidade, uma igualdade material entre os entes, respeitando-se suas peculiaridades no ordenamento jurídico brasileiro.

Por tudo isso, observa-se a necessidade de revisão ou remodelamento da gestão no pacto federativo, para que possa atingir, proporcionalmente, os Municípios a fim de que haja um correto balanceamento entre atribuições e repasses financeiros. Ocorrendo tal equilíbrio, possivelmente os preceitos gravados na Constituição se concretizarão, garantindo a todos, teoricamente, um estado realmente isonômico.

4.3 AS FEIÇÕES “SUI GENERIS” DOS MUNICÍPIOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Toda Constituição tem o condão de romper com o passado para dar lugar a um novo sistema social-político-normativo, teoricamente mais evoluído. No Brasil não foi diferente, a Carta Magna surgiu, nas palavras de Marmelstein (2013, p. 62), para:

[...] sepultar o cadáver autoritário da ditadura militar e representou, para os brasileiros, a certidão de nascimento de uma democracia tardia, mas sempre aguardada.

Foi nesse contexto que todas as mudanças relacionadas aos Municípios foram realizadas. Com a inauguração da nova ordem constitucional, seu prestígio foi retomado, tanto como ente independente, com autonomia e atribuições

constitucionais bem delimitadas, quanto como uma opção ao espírito centralizador observado durante a história do nosso país. Passou então a formar, juntamente com a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal, a Federação Brasileira.

Iniciou-se, assim, uma forte discussão a respeito do caráter federativo do Estado brasileiro, já que a norma constitucional se afasta da forma clássica de Federação, onde existem somente dois graus de repartição de poder (União e Estados). O questionamento que se faz é se seria possível um federalismo tríplice ou se o Município, mesmo com categórica previsão, permaneceria sendo um mero braço administrativo dos Estados, não integrando o rol dos entes federativos.

Várias são as doutrinas que apregoam uma oposição à ideia de que o Município integra os entes federativos. Filiado a esse pensamento está Branco (2014, p. 803), que aduz:

Embora essa corrente receba adesões significativas, há ponderosas razões em contrário. Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na **formação da vontade federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário**, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide. (Destques nossos)

Corroborando com esse pensamento, Silva (1997, p. 450-451 *apud* Novelino 2012, p.770) acredita que:

O município não pode ser considerado entidade integrante da federação brasileira, seja porque **não participa da vontade nacional por meio de representantes no Congresso**, seja porque, nesse caso, ele assumiria a natureza de Estado-Membro, uma vez que não existe federação de municípios. (Destques nossos)

Primeiramente, não se pode definir o Senado Federal como organização legislativa que representa diretamente os Estados-Membros no desenvolvimento do anseio federal, conforme acontece nos Estados Federais clássicos. Na realidade, tal órgão figura somente como entidade integrante do sistema bicameral (revisando ou propondo leis). A Constituição não apresenta normas claras acerca da repartição de atribuições entre Câmara de Deputados e Senado, a atividade desempenhada por

ambas as Casas se equipara, diferenciando-se somente pela edição/revisão de textos legislativos (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

Destarte, se o Senado não exerce seu emprego clássico de representar os Estados-Membros na concepção da vontade federal, a falta de representantes dos Municípios na Casa não pode servir para uma descaracterização do Federalismo brasileiro. Outrossim, o bicameralismo, conforme o estabelecido pela CF/88, não é privativo dos Estados Federais, pois os Estados Unitários também o adotam, como acontece na França.

Fala-se, ainda, que os Municípios não possuem poder Judiciário, nem podem demandar de forma direta junto ao STF. Igualmente, conforme expõe Vasconcelos Júnior (2012), não se pode afirmar que o STF seja, tecnicamente, uma Corte Constitucional ou de solução de divergências entre Estados-Membros, já que no rol de suas atribuições incluem-se também, as resoluções de conflitos individuais (âmbito civil ou penal), ou seja, a Corte tem as mesmas atribuições de organismos de mesma natureza em Federações típicas.

Ademais, suas competências em plano nacional podem ser comparadas, observadas as diferenças latentes, com as atividades dos Tribunais de Justiça dos Estados, que responsabilizam-se pelo controle de constitucionalidade das normas dos Municípios e solução de divergências destes.

Controvérsias de lado, o correto é que, conforme a Carta Magna, os Municípios integram sim o arcabouço político-administrativo do Estado brasileiro, da mesma forma que os demais entes, “encontrando-se protegidos pelo princípio da *indissolubilidade do pacto federativo*” (Bulos, 2010, p. 910).

A Lei Orgânica Municipal (LOM) deve respeitar o princípio da simetria que exige que o ente adote, tanto quanto for possível, os princípios fundamentais e as normas de organização do Estado (de acordo com sua estrutura, forma de aquisição e exercício do poder) presentes na Constituição Federal. Tal regulamento municipal é objeto, até a atualidade, de controvérsias doutrinárias quanto a sua natureza. Entende-se, por um lado, ser uma verdadeira Constituição do Município e por outro, um ato normativo secundário.

A primeira corrente explica que, por apresentar um processo de aprovação relativamente complexo, ou seja, necessita de 2/3 dos votos favoráveis dos integrantes da Câmara de Vereadores, votação em dois turnos com interstício mínimo de 10 dias (Art. 29, *caput* da CF/88), a Lei Orgânica seria uma Constituição

Municipal, já que pela complexidade “se trata de documento legislativo dotado de valor fundante, que vincula toda a produção normativa inferior dentro da esfera local” (Resende, 2000, p. 31).

Corroborando com esse pensamento, têm-se Ferrari (1993, p. 74 *apud* Resende, 2000, p. 30) que aduz:

Ela nada mais é do que a Constituição Municipal, que organizará a administração e a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência comum, disposta no art. 23 e sua competência suplementar, disposta no art. 30, inciso II, da Constituição Federal.

Analisando tal posicionamento e fazendo uma interligação com o controle de constitucionalidade de normas municipais, observa-se que mesmo ostentando o *status* de Lei Maior do Município, a LOM não integra as espécies normativas que podem ser objeto de algumas ações do controle abstrato de normas perante a Constituição Federal, como pode ser observado pela redação do Art. 102, I, a da CF/88:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:
a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; [...]

Assim, percebe-se nitidamente que tais atos normativos não podem ter seus dispositivos declarados inconstitucionais em sede de controle abstrato por falta de previsão constitucional e de interpretação nesse sentido, cabendo somente a via difusa do controle de constitucionalidade, por meio do Recurso Extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, de acordo com o que dispõe o Art. 102, III da CF/88. As espécies de normas dispostas no artigo supratranscrito são de natureza primária, ou seja, retiram seu fundamento da Constituição Federal e servem de parâmetro para os atos normativos secundários, que por sua vez, não estão sujeitos a tal controle.

Os Atos Municipais, normativos ou não, só poderão ser controlados abstratamente através de ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), desde que viole preceito fundamental da Carta de 1988, que tem entre as suas hipóteses de cabimento, os atos secundários contrários à ordem

Constitucional. Então, não integrando o rol de normas que podem ser declaradas inconstitucionais perante a CF/88 e nem as de elaboração compreendidas pelo processo legislativo – atos normativos primários – dispostas no Art. 59 do mesmo diploma constitucional (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções), a Lei Orgânica Municipal só pode ser classificada como Ato Normativo Secundário e não como Constituição Municipal.

Apesar de não poder ser objeto de ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade), ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade) e de ADO (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão), as Leis e Atos Normativos municipais estarão sujeitos ao controle difuso, usando como parâmetro de constitucionalidade tanto a Constituição Federal, quanto a Estadual do respectivo Estado-Membro onde está localizado o Município, que será exercido por qualquer juiz ou tribunal, fazendo-se a análise do caso concreto.

Além disso, a Constituição não concedeu ao ente municipal o poder de realizar o controle de constitucionalidade em abstrato de normas municipais utilizando como parâmetro a sua própria Lei Orgânica. O que há na realidade é somente uma questão de ilegalidade. A respeito do tema, destaca-se o posicionamento do STF:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 2. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO CONSTITUCIONAL. 3. RECURSO NÃO CONHECIDO". (STF - Recurso Extraordinário - RE n. 175.087/SP - Relator (a): Min. Néri da Silveira - Julgamento em 19/03/2002).

A Constituição não conferiu às municipalidades um conteúdo normativo próprio. Em seu art. 24 dispôs matérias em que a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar concorrentemente, excluindo, teoricamente e de acordo com alguns poucos doutrinadores, os Municípios de tal possibilidade.

Entretanto, no art. 30, I e II, a Constituição estabelece:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Cumpra salientar, então, que, disposta no inciso II, a expressão “no que couber” norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local” (Lenza, 2012, p. 397) e que a competência suplementar ocorre para ofertar regulamento às regras legislativas federais e estaduais, dentre elas, as do art. 24 da CF/88, com o intento de atender tudo o que for de necessidade e peculiar interesse local.

Esse é o posicionamento majoritário da doutrina, dentre eles, Novellino (2012, p.770) que assim expõe:

[...] elencados entre os entes da federação que possuem *competência legislativa concorrente* (CF, art.24) os Municípios podem exercer a **competência legislativa suplementar**, desde que relacionados a assuntos de interesse local. (Destaques do autor)

No que tange a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, artigo 18, §4º da CF/88 estabelece que:

Art. 18, §4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Retira-se desse dispositivo que a criação do Município deve ser feita através de lei estadual, aprovada pela Assembleia Legislativa, e sancionada pelo Governador estadual. Acontece que tal norma não pode ser aprovada sem que se adote previamente algumas providências, sendo elas: i) criação de um lei complementar federal; ii) realização dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei; e iii) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos.

Se a lei estadual for aprovada, regulamentando a criação de um novo Município, esta será considerada inconstitucional formalmente por infringir pressupostos constitucionais. A lei federal de que trata o artigo supracitado ainda não existe, motivo pelo qual não se pode criar nenhum Município a partir de setembro de 1996, data da Emenda Constitucional que lhe deu regulamentação.

Entretanto, criou-se vários entes locais por leis estaduais (58 Municípios de 2000 a 2010, totalizando 5.565, de acordo com o IBGE), os quais foram considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, mas sem declaração

de sua nulidade, fixando o prazo de dois anos até que o legislador estadual estabeleça novo regulamento.

Esse foi o entendimento que prevaleceu no julgamento da ADI 2240/BA pelo STF, cuja ementa transcreve-se a seguir:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO. 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, há mais de seis anos, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada --- embora ainda não jurídica --- não pode ser desconsiderada. 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade 13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia.

No entanto, o Congresso Nacional não elaborou no tempo fixado a Lei Complementar, mas sim a Emenda Constitucional 57/2008, que adicionou o art. 96 ao ADCT, da seguinte forma:

Art. 96 - Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

Desde 2013 já foram aprovados dois projetos de regulamentação da criação dos Municípios pelo Congresso Nacional, entretanto, nas duas oportunidades, a Presidente Dilma Rousseff vetou integralmente os textos, fundamentando seu ato no interesse público.

No tocante a existência de um poder constituinte derivado decorrente em âmbito municipal, ainda persistem as dúvidas quanto a sua existência. Apesar de predominar a visão de que tal poder não pode ser estendido ao ente local.

Porto (2005) entende que os Municípios integram a federação brasileira e têm sua autonomia, mas não possuem poder constituinte derivado decorrente. Assevera que o poder constituinte originário é de primeiro grau, enquanto que o derivado decorrente é de segundo grau. A partir dessa diferenciação, compreende que os Estados-Membros seriam possuidores do poder constituinte derivado decorrente, já que as Constituições Estaduais devem respeito somente a Constituição Federal. Já os Municípios não poderiam ostentar desse poder, pois as Leis Orgânicas Municipais precisam respeitar tanto a Constituição Federal quanto a Estadual. A doutrinadora explica que para ter poder constituinte derivado decorrente, não basta ser integrante da Federação, é preciso que seu poder de auto-organização advenha de forma direta do constituinte originário.

Novelino (2012, p. 58), posicionando-se contrariamente, expõe que:

Este argumento não é suficiente para inviabilizar a existência de um Poder Constituinte Decorrente municipal, pois, ainda que ele deva respeitar o disposto na Constituição do respectivo Estado, seu fundamento de validade é a própria Constituição da República (CF, art. 29 e ADCT, art. 11, parágrafo único). Vale dizer, este poder não é instituído pelas Constituições estaduais, e sim, diretamente, pela Constituição Federal para a auto-organização dos Municípios, ainda que estes devam observar as normas da Constituição do Estado no qual estão inseridos. Neste ponto, portanto, não compartilhamos do entendimento majoritário.

Desta forma, vê-se que apesar de algumas imperfeições que acompanham o Município, o ente conseguiu evoluir de maneira bastante significativa no ordenamento jurídico brasileiro, passando da posição de uma espécie de ramificação administrativa ao Estado-Membro, para um papel de paridade político-organizacional com todos os demais integrantes da Federação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante a temática abordada, não restam dúvidas que no atual cenário nacional, o Município apresenta-se como um ente primordial para a Federação Brasileira. No decorrer da história, observa-se um crescimento constitucional expressivo do mesmo, passando a ter importância significativa no desenvolvimento político, econômico, social e cultural do país. O estudo realizado da origem do federalismo e sua relação com o Município, no Brasil, diante das constituições que vigoram, mostraram-se essenciais para o entendimento do papel desempenhado pelo ente local.

Até 1988, o federalismo apresentava uma composição dúplice, formada pela União e Estados-Membros, que dividiam entre si as atribuições administrativas, legislativas e políticas. Os entes municipais eram estabelecidos como uma simples corporação de administração desconcentrada, com competências definidas, sem autonomia bem delimitada, entretanto.

A CF/88, no entanto, fez surgir uma intensa discussão sobre o tema, ao dispor em seu corpo, de forma expressa, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º, CF/88), compreendendo os Municípios na organização político-administrativa do país (art. 18, CF/88). Debateu-se, então, se haveria a possibilidade de uma Federação tríplice ou se o Município não integrava, somente, uma demarcação geográfica do Estado-Membro, com suas competências, mas não integrando, efetivamente, o rol dos entes federados.

Realmente, a autonomia municipal foi o legado mais importante conferido pela CF/88 ao Município que lhe ofereceu, claramente, novas competências, protegendo a liberdade administrativa de modo que não ultrapasse as restrições constitucionais. Também foram delegadas as atribuições da União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, sendo-lhes impostos limites entre si. Cada ente da Federação tem ciência de todos os seus deveres e obrigações perante o texto constitucional.

Por meio da exposição de argumentos, observa-se que o Princípio da Predominância dos Interesses solucionou determinados conflitos de repartição do poder. Esse parâmetro norteador deu efetividade e esclarecimento nas divergências

de interesse entre os integrantes do pacto federativo, e também diante de questões público-privadas.

Em capítulo específico foi abordado como se encontrava regida a estrutura Federativa brasileira, desde as suas definições primordiais até a atualidade. O federalismo executado está em vigor com o modelo tripartite (União, Estados e Municípios). Abordou-se o Federalismo Predatório, momento conturbado da política nacional, em que o endividamento da União se tornava crescente devido às irresponsabilidades administrativas dos governantes dos demais entes.

O avanço das estruturas democráticas ao redor do mundo também ocasionou reflexos na política nacional, o processo descentralizador inovou a forma de gerir os serviços públicos, como também a melhora na efetividade apresentou um crescimento significativo na democratização das políticas públicas. A CF/88 foi responsável por determinar no seu texto, formas de cooperação entre os entes da federação, isto é, ofertou possibilidades de parcerias públicas. Portanto, demonstrou a probabilidade nas alternativas de parcerias a que os entes governamentais estão sujeitos.

O Município recebeu grandes benefícios com essa política de cooperação, pois se transformou em ferramenta de comunicação que sobrepôs os limites municipais. Deve-se perceber que o ente municipal por meio da CF/88 alcançou melhorias em todas as suas áreas: a legislativa (Lei Orgânica), financeira (gerenciamento de seus próprios tributos) e, especialmente administrativa (autonomia administrativa).

Passou a existir, também uma nova forma de descentralização das políticas públicas: da União direto para os Municípios, sem passar pelos Estados-Membros. Isso também gera ônus para os gestores municipais, no entanto, é melhor esse novo modelo de gerenciamento pois o cidadão vive no município e não na União.

Desta forma, o trabalho buscou demonstrar como o Município se manteve no contexto nacional, sendo responsável por uma nova política urbana composta por sua própria arrecadação tributária e independência administrativa, todos esses quesitos direcionados para melhorar a execução das políticas sociais.

O tema foi desenvolvido de modo positivo, mostrando uma nova visão das políticas municipais realizadas no Brasil, em que a descentralização proposta pela União gera autonomia ao ente local. Assim, vislumbra-se com a nova forma de diversificação de distribuição de recursos, tendo o Município como administrador e

fiscalizador da maioria dos programas apresentados pelo Governo Federal. Desta feita, a presente pesquisa atinge o seu objetivo geral, que é a análise minuciosa do Município diante da CF/88 e como ela ofertou ao ente prerrogativas nesse novo posicionamento institucional, atingindo, por conseguinte, os seus objetivos específicos, quais sejam: observar, criticamente como acontece a transmissão de recursos destinados aos Municípios, verificando sua autenticidade proposta por lei; estudar as técnicas de divisão de competências no ordenamento jurídico brasileiro; localizar o modo encontrado pelo legislador de garantia da autonomia municipal, na sua organização político-administrativa; identificar a veracidade na repartição de competências entre os entes da Federação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ANACLETO, Sidraque David Monteiro. **O Federalismo Brasileiro e a Jurisdição Constitucional**. Brasília, 2008. Monografia (Especialização em Direito Constitucional). Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo: 1985.

BISPO, Luiz. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1981.

BITTAR, Orlando. Federalismo Solidário e Desenvolvimento. *In: Revista de Direito Administrativo*. Vol. 115. Rio de Janeiro, 1974.

BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como preparação a um federalismo das regiões. *In: Reflexões: Direito e Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BORBA, Cláudio. **Direito Tributário: teoria e questões**. 23. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 29 jan. 15

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de (De 16 de julho de 1934)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm >. Acesso em: 29 jan. 15.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 29 jan. 15.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 30 jan. 15

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 29 jan. 15

_____. **Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 15.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 fev. 15.

_____. **Lei Complementar nº 116, de 31 de Julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm>. Acesso em: 20 fev. 15.

_____. **Sinopse do censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>> Acesso em: 03 mar. 15.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI N. 2.240**. Relator: Min. Min. Eros Grau. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data de julgamento: 09/05/2007. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo474.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE n. 175.087**. Relator: Min. José Néri da Silveira. Órgão julgador: Segunda Turma. Data de julgamento: 19/03/2002. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/67889733/djrr-21-03-2014-pg-8?ref=home>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 13807**. Relator: Min. Antonio de Padua Ribeiro. Órgão julgador: T2 – Segunda Turma. Data de julgamento: 04/10/1993. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199100170054&dt_publicacao=18-10-1993&cod_tipo_documento=&formato=PDF>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1111234**. Relatora Eliana Calmon. Órgão julgador: S1 – Primeira Seção. Data de julgamento: 23/09/2009 . Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=915229&num_registro=200900158189&data=20091008&formato=PDF>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 5. ed. São Paulo: Direito, 2003.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARNEIRO, Levi. **Organização dos Municípios e do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 1953.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 3. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1991.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

_____, Giovani da Silva. O Poder Municipal na Federação Brasileira e o Deus Jano: Competências Constitucionais Versus Recursos Financeiros. *In: Pacto Federativo*. Brasília: IDP, 2014.

COSTA, Lucas Sales da. Constituição de 1891: do liberalismo idealizado à inefetividade. *In: Jus Navigandi*, Teresina, ano 20, n. 4253, 22 fev. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/31903>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1999.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle de Constitucionalidade Das Leis Municipais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira** (Vol. v). São Paulo: Saraiva, 1992.

FRANCESCHET, Júlio Cesar. (Org.). **Exame da OAB - doutrina volume único - todas as disciplinas**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. Autonomia Municipal e Tributação *In: Guerra Fiscal e Tributação nos 25 anos da Constituição de 1988*. 1. ed. Brasília: IDP, 2013.

HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Trad. de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HORTA, Raul Machado. **Perspectivas do Federalismo Brasileiro, Estudos Sociais e Políticos**. Minas Gerais: Editora da Universidade de Minas Gerais, 1958.

KRELL, Andreas Joachim. Autonomia municipal no Brasil e na Alemanha. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 37, 1 dez. 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1557>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo: enxada e voto**. 3. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1996.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. São Paulo : Saraiva, 2012.

MACEDO, Roberto Ferreira. **A questão federativa**. 2013. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/opiniaozh/2013/08/22/artigo-online-a-questao-federativa/?topo=13,1,1,,13>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOUTA, Marina Gois. **Os entes federativos e os instrumentos de manutenção do pacto federativo brasileiro**. São Paulo, 2005. Monografia (Graduação em Direito). Curso de Direito - Uni-FMU. Disponível em: <<http://arquivo.fmu.br/prodisc/direito/mgm.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2015

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Método, 2012.

PORTO, Noêmia. **Temas relevantes de direito constitucional: poder constituinte** Brasília, Fortium, 2005.

RÉGIS, André. **O Novo Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RESENDE, Antônio José Calhau de. Autonomia municipal e lei orgânica *In: Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 6, n. 11, p. 113-149, jul./dez. 2000., Belo Horizonte, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2000. Disponível em: <
<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/1266/0001266.pdf?sequence=3>> Acesso em:03. Fev. 2015

SANTOS, Ronaldo Alencar. ; ANDRADE, Priscilla Lopes . **A evolução histórica do federalismo brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das constituições federais.** XXI Encontro Nacional do CONPEDI. 1ed.Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. XXI, p. 8-14794.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Manual de Direito Constitucional.** São Paulo: Acadêmica, 1995.

SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SOUZA, Jacyara Farias. **Os Modelos Federativos e a Utilização dos Instrumentos de Participação Popular como Expressão da Efetividade Democrática: Uma Análise Comparativa Entre Argentina e Brasil.** Buenos Aires/AR, 2014. Tese (Doutorado em Direito e Ciências Jurídicas e Sociais). Universidad del Museo Social Argentino – UMSA.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro . *In: Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3107, 3 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20774>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

VIANA, Oliveira. O idealismo na Constituição. *In À Margem da história da República.* Brasília: Unb, 1981.