

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**

**Marcos Dupin Coutinho**

**O Federalismo, o Município e a legislação  
sobre assuntos de interesse local**

**Brasília – DF**

**2010**

**Marcos Dupin Coutinho**

**O Federalismo, o Município e a legislação  
sobre assuntos de interesse local**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador:

**Brasília – DF**

**2010**

**Marcos Dupin Coutinho**

## **O Federalismo, o Município e a legislação sobre assuntos de interesse local**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

"To choose liberty means to choose a simple life, and the true home of such a life is the small republic."

Joseph Alulis

## RESUMO

Esta monografia se propõe a discutir o federalismo brasileiro e, em seu bojo, o regime constitucional do Município, bem como sua competência para legislar sobre assuntos de “interesse local”.

Após se traçarem os caracteres jurídicos do Estado Federal, é feito breve esboço da evolução histórica do federalismo, no mundo e no Brasil, em seguida a que se delinea, também brevemente, o esquema de repartição de competências na Constituição de 1988.

A situação jurídico-constitucional do Município na atual Constituição é então abordada, após o que se analisa, finalmente, a competência deste ente para legislar sobre assuntos de “interesse local”.

Palavras-chave: federalismo, Município, interesse local.

## **ABSTRACT**

This work deals with Brazilian Federalism and, within it, the constitutional status of the Municipality, as well as its legislative powers over subjects of “local interest”.

After viewing the legal elements of the Federal State, it is made a brief foreshortening of the historic evolution of Federalism, worldwide and specifically in Brazil, following which it is attended, also briefly, the apportionment of powers in the Constitution of 1988.

The legal status of the Municipality in the current Constitution is then discussed, after which it is examined, finally, the legislative powers of the Municipality on matters of “local interest”.

Key-words: federalism, Municipality, local interest.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
-----------------	----

### CAPÍTULO I Estado Federal

1. Estado e suas formas .....	10
2. Estado Federal .....	11
2.1. Surgimento .....	11
2.2. Caracterização.....	13
2.2.1. Descentralização .....	13
2.2.2. Autonomia.....	15
2.2.3 Repartição de Competências .....	17
2.2.4. Participação dos entes periféricos na formação da vontade federal.....	19

### CAPÍTULO II Escoço da evolução histórica do Federalismo

1. No mundo .....	21
2. No Brasil .....	27

### CAPÍTULO III Repartição de Competências na Constituição de 1988

1. Intróito.....	31
2. Sistema de repartição de competências .....	31
2.1. Competências gerais .....	31
2.2. Competências tributárias .....	35

### CAPÍTULO IV O Município na Federação brasileira

1. O regime jurídico-constitucional do Município brasileiro.....	38
2. Autonomia municipal: garantia institucional .....	41

### CAPÍTULO V A competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local

1. O substrato do artigo 30, I, da Constituição Federal .....	43
---	----

2. O princípio da subsidiariedade como vetor de definição do "interesse local" ..... 47

CONCLUSÃO ..... 50

BIBLIOGRAFIA ..... 52



## INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por tema “O Federalismo, o Município e a legislação sobre assuntos de interesse local”. Como o título já evidencia, o objeto de preocupação do trabalho é a articulação entre o princípio que dá forma ao Estado brasileiro, a estatura fixada para o Município na Constituição da República Federativa do Brasil, bem como sua competência legislativa privativa, incidente sobre o substrato do “interesse local”.

Alicerçada no marco teórico do federalismo de equilíbrio – como traçado por Raul Machado Horta (2003, p. 456) reportando a Manuel Garcia Pelayo, ou seja, o sistema federativo que providencia “a unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade” – esta monografia principiará por caracterizar o Estado Federal, em seguida a que se fará um breve relato da evolução desta forma de Estado – com enfoque no relacionamento entre o ente central e os periféricos, através da repartição de competências –, no estrangeiro bem como no Brasil.

A questão da repartição de competências – “elemento específico e essencial ao sistema federal”, no dizer de Raul Machado Horta (2003, p. 342) – na Constituição de 1988, será abordada como proêmio à problematização da competência legislativa municipal, que se encontra em seu bojo.

Não faltará, ainda, conforme se extrai do título do trabalho, a apreciação do regime jurídico-constitucional do Município na ordem estatal brasileira, discutindo-se o seu status conforme fixado na Lei Maior; finalmente, abordar-se-á a problemática substanciada no “interesse local” como objeto de incidência da competência legislativa municipal.

Para delinear este estudo, a monografia trabalha com dados secundários, consubstanciados nas doutrinas nacional e estrangeira, por meio de investigação interdisciplinar de tipo jurídico-teórico e comparativo. Elegem-se duas abordagens metodológicas: a dogmática, fundada na análise da natureza do federalismo, especialmente o brasileiro, como positivado na Constituição Federal, e sua articulação, também nos termos da Constituição Federal, com o status do Município e sua competência legislativa; e a zetética, com base na problematização desses mesmos objetos, especialmente do regime jurídico-constitucional do Município e da

base de incidência da legislação municipal – o interesse local –, bem como a principiologia que, diretamente derivada do paradigma do Estado Democrático de Direito, incide sobre as questões versadas.

# CAPÍTULO I

## ESTADO FEDERAL

### 1. Estado e suas formas

Os doutrinadores divergem quanto à historicidade do Estado: para alguns – citem-se Edward Meyer e Wilhelm Koppers (*apud* DALLARI, 1998, p. 22) –, este é um produto da Sociedade, e ambos, conquanto variadas as suas manifestações no decorrer da História, sempre existiram como expressão de uma organização social dotada de poder para regular a conduta de grupos; para outros – entre eles Karl Schmidt e, nacionalmente, Ataliba Nogueira (*apud* DALLARI, 1998, p. 22-23) –, o Estado não é um conceito geral válido sempiternamente, antes sendo uma ideia concreta e historicamente situada.<sup>1</sup>

Na conformidade da definição de Balladore Pallieri (*apud* SILVA, 2000, p. 101) Estado é uma ordenação que tem por fim específico e essencial a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um mesmo território.

Na doutrina nacional, Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 44) expõe conceito sintetizado das lições de Gurvitch, Jellinek, Ranelletti, Del Vecchio, Kelsen e outros, segundo o qual Estado é “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Convém notar, por importante, que ambos os conceitos se compõem, explícita e implicitamente, dos mesmos quatro elementos essenciais: um *poder soberano* de um *povo* sito num *território* com determinadas *finalidades*.

A *forma de Estado* designa o modo de exercício do poder político soberano em função do território (SILVA, 2000, p. 102). Se há unicidade do exercício do poder ao longo da totalidade do território ou, na lição de Celso Bastos (1999, p.189) “se os órgãos que exercem a soberania nacional são unos para todo o território”, o Estado é do tipo unitário.

---

<sup>1</sup> Havendo aqueles que indicam, com absoluta precisão, a data de nascimento da instituição estatal: Balladore Pallieri (*apud* DALLARI, 1988, p. 22), por exemplo, chega a cravar 1648, “ano em que foi assinada a paz de Westfália”.

Se, diferentemente, o poder se reparte espacialmente – na conformidade da Constituição, vale dizer, com repartição política –, gerando pluralidade de organizações governamentais, estar-se-á diante de um Estado Federal.

As distinções entre o Estado federal – também chamado Federação – e o unitário, bem como aquele e a Confederação, terão maior abordagem no item seguinte, vez que aflorarão naturalmente da caracterização do Estado federal.

## 2. Estado Federal

### 2.1 Surgimento

Karl Loewenstein (1970, p. 354) já via nas ligas ou *sinoikas* délica, anfitriônica, helênica e acaiana da Grécia antiga – e na “aliança eterna” (*ewige bund*) dos Cantões suíços nos séculos XIV e XV, bem como na União de Utrecht (1569) entre as sete províncias do norte dos Países Baixos –, uniões de estado do tipo federativo. Relata Le Fur que “muitos autores passaram a ocupar-se dos estudos sobre o Federalismo na Grécia, comparando-o com o adotado na nova república, onde viam uma verdadeira forma de organização federativa” (*apud* BARACHO, 1986, p.12).

No entanto, predomina doutrina<sup>2</sup> no reconhecimento da originalidade da experiência norteamericana do século XVIII, de forma que, segundo a maioria dos autores, o modelo federal de Estado, como o conhecemos, corresponde a obra dos convencionais da Filadélfia, substanciada na Constituição americana de 1787.

A independência das treze colônias britânicas foi declarada em 1776, seguindo-se-lhe, pouco depois (em 1781), a promulgação de um tratado, conhecido de “Artigos de Confederação”, constituinte de uma união vocacionada a garantir a recém-conquistada emancipação.

A união do tipo confederativa<sup>3</sup>, por frágil, mostrou-se ineficiente em face dos desafios, de ordem interna como externa, que se impunham aos novos Estados.

---

<sup>2</sup> As uniões estatais anteriores, conforme se extrai da doutrina, traduziam laços confederativos, precários, de que se aparta o liame genuinamente federal. Quanto ao inauditismo da Federação americana, vide José Alfredo Baracho (1986), Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 91), José Afonso da Silva (2000, p. 103), Fernanda Dias Menezes de Almeida (2007, p. 03-06).

<sup>3</sup> Segundo o art. 2º do tratado: “Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os

Relata Fernanda Dias Menezes de Almeida (2007, p. 07) que, por ocasião de discursos e artigos, muitos dos quais – os de autoria de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay – reunidos em *O Federalista*, os artífices do novo modelo que então se desenhava se ocuparam de indigitar os defeitos da Confederação, mercê, sobretudo, da permanente e iminente ameaça de solubilidade.

Relata ainda a mencionada autora (2007, p. 08) que, se a dissolução não chegou a se efetivar,

“o certo é que muitas das determinações dos ‘Estados Unidos em Congresso’, ou seja, emanadas da União, deixavam de ser atendidas, mormente as relativas ao fornecimento de recursos financeiros e humanos necessários à atuação a que se preordenava a Confederação.”

Em vários de seus artigos, Hamilton (1984) se ocupou de demonstrar os inconvenientes da debilidade do laço confederativo: a circunstância de a legislação da União ser dirigida não ao povo, mas aos Estados, e desprovida de sanção pelo descumprimento, disso dimanando que aquela necessitava da intermediação destes para angariar recursos – ficando a União à mercê da nem sempre presente (melhor dito, assaz ausente) boa vontade dos Estados; a inexistência de um tribunal judiciário superior, de aplicação do direito em última instância, com vocação para solucionar decisões conflitantes das judicaturas dos Estados; a necessidade – demasiado antidemocrática, critica o autor (*idem*, p. 185) – de aquiescência unânime dos treze Estados para a tomada de qualquer medida importante pela União; a desconfiança que esta suscitava perante os demais países no comércio internacional, vez que os compromissos por ela contraídos poderiam simplesmente ser ignorados pelos Estados confederados.

Foi, então, da necessidade de aperfeiçoamento da união confederada que resultou a Constituição de 1787, conforme inclusive se pode extrair do seu preâmbulo: “Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita... instituímos e estabelecemos esta Constituição”.

A esta solução se chegou com a criação de um modelo até então inaudito, cuja originalidade se assenta basicamente na constituição de um Estado soberano composto de estados autônomos.

---

Estados Unidos, reunidos em Congresso”, o que atesta a possibilidade de sua renúncia a qualquer tempo, de que deriva a precariedade da união nele substanciada.

Esta concepção serviu de exemplo para vários Estados que se constituíram mais tarde, tanto por agregação, em movimento centrípeto – nos moldes do original norte-americano – quanto por desagregação, em sentido centrífugo – como no caso brasileiro – em que a Federação surge de um Estado outrora unitário.

## 2.2 Caracterização

A palavra Federação tem sua raiz latina em *foedus*, *foederis*, que quer dizer pacto, união, aliança.<sup>4</sup>

Trata-se, com efeito, de uma modalidade de Estado consistente na união de coletividades regionais autônomas, na qual se verifica a superposição de ordens jurídicas – a central, dita federal; e as periféricas, regionais e, no caso brasileiro, municipais –, coordenadas pelo critério de repartição de competências determinado pela Constituição Federal, em que se assegura, também, a participação das coletividades regionais na formação da vontade do ente central (união).

Tal definição, haurida basicamente das lições de José Afonso da Silva (2000, p. 103-105) e Luís Roberto Barroso (1982, p. 27) – e que descreve um sistema de ampla flexibilidade formal e, pois, de ampla capacidade de adaptação ante as contingências históricas, conservando sua vitalidade no decurso do tempo<sup>5</sup> –, será decomposta adiante, para permitir uma melhor apreciação dos caracteres do Estado Federal.

### 2.2.1 Descentralização

Refere Fernanda Dias Menezes de Almeida (2007, p. 04) a propósito do surgimento do Estado federal norte-americano, acima tratado:

Pelos padrões do século XVIII, a democracia só era considerada possível em pequenas comunidades, onde fossem comuns os valores e interesses dos cidadãos. Quanto aos países dotados de grandes territórios, a História parecia demonstrar que só podiam ser governados como Impérios ou Confederações, sendo ambas as fórmulas insatisfatórias para os elaboradores do federalismo americano, a primeira por inaceitável, a segunda por se ter mostrado inadequada.

---

<sup>4</sup> Por todos que apontam a raiz da palavra “federação”, confira-se Michel Temer (2004, p. 57).

<sup>5</sup> Tanto que, conforme relata Almeida (2007, p19), e se verá a seguir, nascido ao tempo do *État-gendarme*, do liberalismo clássico, transpôs o federalismo os mais de dois séculos então passados, mostrando-se operoso em face das demandas do Estado Social (*Welfare State*).

Daí se colocar o problema, aponta o constitucionalista americano Ellis Katz (*apud* Almeida, 2000, p. 04), de “proporcionar um Governo efetivo e operoso a tão vastas terras (o território norteamericano) e, ao mesmo tempo, manter o republicanismo que acabara de ser conquistado pela Guerra Revolucionária”.

Disso decorre, com efeito, ser sobremaneira assente na doutrina que “o estado federal se vincula, originariamente, à ideia de descentralização, contrapondo-se à centralização” (BARROSO, 1982, p. 24).

A mera existência de descentralização, todavia, não caracteriza a Federação. Conforme as melhores palavras de Mello Franco (*apud* BARROSO, 1982, p. 24): “A forma de descentralização colimada e representada pelo Estado federal tem, como mais importante característica, a de ser uma descentralização política e não somente administrativa.”

Cogita-se de descentralização administrativa quando um certo poder, em princípio detentor de uma gama de atribuições, as distribui a outros entes personalizados – pelo que este fenômeno se aparta do da desconcentração, criador de órgãos despersonalizados –, em ordem a que estes tenham com aquele um liame do tipo hierárquico (BANDEIRA DE MELLO, 2002, p. 139-141). Trata-se de evento em regra presidido pelo princípio da especialidade (descentralização em razão da matéria), mas também por vezes lhe determinando o critério geográfico.

Na descentralização política, distintamente, os diferentes entes políticos criados se relacionam por laços de coordenação. Neste fenômeno, a repartição de atribuições é obra do poder constituinte que, criando os entes políticos autônomos, exclui a relação de subordinação entre a coletividade de entes políticos regionais e o central (BARROSO, 1982, p. 25). Substanciando a descentralização feita da Constituição Federal, nada pode fazer o ente central para subtrair competências dos entes regionais (TEMER, 2004, p. 58-59).

Nisto reside – e não no grau de descentralização – a distinção entre o Estado Federal e o Estado unitário descentralizado e até mesmo, ousa-se dizer com base nas lições de José Alfredo de Oliveira Baracho (1986, p. 269-314), os Estados do tipo regional (italiano) e autonômico (espanhol). Mencionado autor, analisando detidamente tais peculiares formas estatais, e haurindo as lições, entre outros, de Juan Ferrando Badía e Linhares Quintaña – não sem apontar inúmeras dissensões – chega à conclusão de que as descentralizações verificadas nestes Estados são

legais, vale dizer, fruto da vontade do ente central, e criadoras de autonomias infraconstitucionais, ou seja, não-políticas.

Como dito acima, a descentralização constitucional cria os entes dotados de autonomia, cujo conceito será abordado a seguir.

### 2.2.2. Autonomia

No Estado Federal há que distinguir soberania e autonomia e seus respectivos titulares.

Soberania é o poder substanciado na plenitude da capacidade de autodeterminação, juridicamente incondicionado e ilimitado – por não conhecer superior –, potestade una e indivisível, ou segundo Hans Kelsen (1988, p. 150), expressiva da “unicidade de uma ordem”, destarte não admitindo a concorrência, em seu âmbito territorial, de outro poder (DALLARI, 1998, p. 33), afigurando-se exclusiva e incontestável<sup>6</sup>. Trata-se de noção mais afeta ao Direito das Gentes.

O seu titular é o povo, e exercita-o o Estado. Na forma de Estado federativa, diz-se que o Estado Federal é o soberano, no que ele se aparta da Confederação. Esta, fruto de ato de direito internacional (tratado), não arrebatada a soberania de seus componentes, que a retém, como já visto acima.

A Federação é fenômeno de Direito interno (ROCHA, 1997, p. 176), ensinando Kelsen (2003, p. 07-08) que “pertence à essência do Estado federativo – diversamente da confederação de Estados – que ele se fundamente numa *Constituição*, e não em tratados internacionais”. O Estado federal, soberano, apresenta-se como um só perante o Direito Internacional, tanto quanto o Estado unitário.

Já a autonomia é conceito fundamental do fenômeno federativo, por substanciar, leciona Anna Cândida da Cunha Ferraz (1979, p. 53), o “elemento caracterizador do Estado-Membro de um Estado Federal”<sup>7</sup>, o seu traço distintivo ou, nas palavras metafóricas de Campos Salles (*apud* ROCHA, 1997, p. 180), o “coração da Federação”.

---

<sup>6</sup> Na verdade a soberania se contrasta externamente, ante a soberania alheia.

<sup>7</sup> Cunha Ferraz refere “Estado-Membro”: trata-se da nomenclatura adotada para designar ente federado brasileiro, em emulação do modelo norteamericano. Mas há outras denominações, como o Cantão suíço, a Província argentina e o *Lander* alemão. E no caso brasileiro, conforme se verá a seguir, a autonomia constitucional também é atributo dos Municípios.



É, consoante Raul Machado Horta (2003, p. 363) “a revelação da capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos”. Trata-se de poder que, distintamente da soberania, encontra-se juridicamente limitado e condicionado, pois se exerce na conformidade do que estabelece a Constituição Federal e, além disso, se pratica internamente ao Estado, posto que seus titulares – os entes federados – carecem de personalidade internacional, “não podendo comparecer diretamente ante o foro do Direito das Gentes” (CARRAZZA, 2004, p. 124). Da limitação jurídica da autonomia deflui, também, a inexistência do direito de secessão dos entes federados.

A autonomia federativa – que, como já se pode perceber, é corolária da descentralização política – tem composição tetracotômica: traduz-se nas capacidades de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração (CUNHA FERRAZ, 1979, p. 54).

A auto-organização é faceta de especial relevância, porquanto se traduz no exercício do poder constituinte decorrente<sup>8</sup>. Significa que cada ente da Federação pode elaborar sua particular Constituição, formando e ordenando os órgãos encarregados do exercício da ação política na sua esfera territorial, regulando o modo de operação do poder.

A extração histórica da Constituição escrita como veículo da capacidade de auto-organização é, como não poderia deixar de ser, norteamericana<sup>9</sup>. Já se viu que o Estado Federal ali nasceu da agregação de Estados livres e independentes, já dotados de suas próprias Constituições, que foram mantidas. Relata Anna Cândida da Cunha Ferraz (1979, p. 54) que “tais Constituições eram ‘patrimônio’ dos Estados e a Constituição do novo Estado Federal, emergente da agregação, provocou modificações no direito constitucional dos Estados que se aliavam, porém, respeitou-o em essência.”

---

<sup>8</sup> É aquele que, “Embora (...) seja um poder de direito posto pela Constituição Federal, sua função é de caráter nitidamente constituinte, partícipe que é da obra do Poder Constituinte originário que, sem a sua cooperação, não cumpriria o desígnio de instituir um Estado do tipo federal. Em outras palavras, a substância do Poder que elabora a Constituição primeira de um Estado federal é a mesma do que elabora a Constituição de um Estado-Membro” (CUNHA FERRAZ, 1979, p. 61). Tem-se aí definição que espanca a crítica daqueles – entre eles, Celso Bastos (1975, p. 88) – segundo os quais, sendo potestade derivada, limitada e condicionada, o poder de elaboração das constituições locais (estaduais e, no caso brasileiro, municipais) não mereceria o apanágio de “constituinte”.

<sup>9</sup> A Constituição de 1787 não é expressa quanto ao poder de dos Estados de se darem suas Constituições – diversamente da Lei Maior brasileira –; tal capacidade é extraída indiretamente do art. VI e da cláusula dos “poderes reservados”, na dicção da Emenda X, de 1791.

O autogoverno implica a garantia assegurada ao povo das unidades federadas de exercer, no âmbito de seus poderes e sobre seu povo e território, a direção de seus próprios negócios públicos, o que se dá em regra pela escolha de seus dirigentes (representantes), mercê de eleições – mas também pode se verificar pelo exercício direto de tal poder: não se deve esquecer da democracia direta (*Landsgemeinde*) verificada ainda em dois cantões suícos (*Glarus* e *Appenzell Innerrhoden*), bem como em inúmeras municipalidades helvéticas.

Autolegislação e autoadministração traduzem, respectivamente, a capacidade de produzir as suas próprias leis reguladoras da gestão da coisa pública, e de lhes dar sua própria execução, sempre no âmbito das atribuições que a Constituição Federal lhes distribui.

Vale reiterar, tais capacidades se encontram limitadas na conformidade da Constituição Federal, a qual, cumpre observar, impõe restrições também ao ente central (União). Assegurando a Lei Maior as autonomias federativas dos entes que lhe compõem, resguardada resulta a inexistência de relações de subordinação entre eles – seja entre os entes federativos regionais e locais, seja entre estes e a União.

Inexistente a superioridade de uma entidade sobre outra, suas relações se dão na conformidade da coordenação preconizada da Lei Maior, consoante a repartição de competências ali estabelecida.

### **2.2.3. Repartição de competências**

A descentralização política substanciadora da autonomia constitucional determina a superposição de ordens jurídicas – a central e periféricas – as quais devem funcionar autônoma e concomitantemente.

O exercício plural e simultâneo das autonomias federativas pressupõe, pois, a repartição de competências, que é “o instrumento de atribuição a cada ordenamento de sua matéria própria” (HORTA, 2003, p. 342), a técnica utilizada pela Constituição para partilhar as diferentes atividades estatais.

Por competência entenda-se

a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 2000, p. 481)

A partilha de competências, constitucionalmente definidora do campo próprio de cada ordenamento, afigura-se um imperativo do federalismo, destinando-se à promoção de relacionamento harmônico entre o ente central e os federados.

Daí se assinalar ser a repartição de competências qualificada de ponto nuclear da Federação, ou *“the key to the interfederal structure”*, por Loewenstein, ou *“la grande affaire du fédéralisme”*, por Aubert, conforme assinala Raul Machado Horta (2003, p. 342).

Tal partilha, técnica serviente à pluralidade dos ordenamentos do Estado federal, deve manter a “unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade”, segundo as palavras de Manoel Garcia Pelayo (*apud* HORTA, 2003, p. 458).

Com efeito, a repartição de competências influencia decisivamente o grau de descentralização verificado na Federação, podendo acentuar a concentração – cogitando-se, então, de federalismo centrípeto – ou o seu oposto – mercê do que sealaria em federalismo centrífugo – ou ainda, em arranjo de equidistância das situações extremas, dosar a distribuição de atribuições em ordem a estabelecer o prezado federalismo de equilíbrio (HORTA, 2003, p. 342).

Cumpra assinalar, por derradeiro, que distribuir competências significa, em última instância, conferir deveres, para cujo cumprimento se faz imprescindível a atribuição dos correspondentes recursos financeiros. Inexistindo equilíbrio entre encargos e rendas, adverte Dallari (1986, p. 20),

ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento insuficiente; ou o órgão encarregado solicita recursos de outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política.

De fato, “a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências” (ALMEIDA, 2007, p. 16).

Ocupar-se-á mais detidamente da repartição de competências mais adiante, ao se abordar o modelo brasileiro.

## 2.4. Participação dos entes periféricos na formação da vontade federal

Sendo a Constituição Federal uma ordem jurídica total e o Estado Federal uma unidade estatal, é de se assegurar às entidades que o compõem a participação igual no poder nacional. Tal participação, assinala Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 192), garante que a soberania nacional seja constituída por todas as entidades.

Fernanda A. D. de Almeida (2007, p. 13-14) qualifica tal aspecto da Federação de “societário”, por constatar ser a Federação, “em sua expressão mais simples, uma verdadeira sociedade de Estados”.

Cármen L. A. Rocha (1997, p. 192) pontua que a questão da representação dos componentes da Federação na formação da vontade nacional foi tema de preocupação dos federalistas norteamericanos de primeira hora, tendo Hamilton e Madison defendido a criação do Senado como órgão de congregação das entidades federadas.

De forma que, desde então, esta demanda federativa costuma ser atendida pela dualidade da estrutura do poder legislativo, com a constituição de um órgão de representação dos entes federados, o qual ofereceria uma base de igualdade de todas as pessoas da Federação nas decisões de interesse comum.

A plena correlação entre bicameralismo e Estado federal é, todavia, sobremaneira questionada, hodiernamente, uma vez que se colhem da cena internacional Federações cujo ente central não tem poder legislativo dual (caso da Áustria) – a par de se verificar a estrutura legiferante bicameral em uma infinidade de Estados unitários, entre eles a Inglaterra (TRIGUEIRO, 1980, p.134).

Sob o aspecto da praxe constitucional comparada, tem-se observado a degeneração do desempenho do Senado enquanto gestor da Federação, na medida em que a lógica que o preside não é a federativa, mas a partidária, uma vez que os seus membros se vinculam a partidos políticos, cuja orientação não é regional, mas nacional<sup>10</sup>, conforme assinala a pena arguta de Loewenstein (1970, p. 363).

Por outro lado, verificam-se outras formas de injunção federada nos negócios federais, como a instituição dos colégios eleitorais, no âmbito dos quais representantes dos entes federados escolhem os dirigentes do poder central.

---

<sup>10</sup> No caso brasileiro, por disposição constitucional expressa, cf. art. 17, I, da Lei Maior.

Importante se afigura, sobretudo, a participação das entidades no exercício do poder constituinte reformador.

Além disso, outras formas de participação se verificam, determinadas por necessidades políticas, como a composição do governo federal com representantes regionais, remarca Cármen A. L. Rocha (1997, p. 195-196):

Assim, a participação estadual pela presença de representantes regionais, que não é obrigatória formalmente, segundo norma constitucional, no governo federal, tem ocorrido em todos os Estados Federais, numa tentativa de melhor conciliação de interesses políticos, sociais e econômicos com as condições fáticas da descentralização e do poder do eleitorado espalhado em todos os rincões do território.

A outros caracteres que se costumam apontar no Estado federal – como a veiculação por Constituição escrita e rígida, com existência de Tribunal da União encarregado de sua guarda; previsão constitucional intervenção federal, etc – não se dedicará maior detença, por se entender, com Hugo de Brito Machado Segundo (2005, p. 36), que se trata de aspectos ancilares, inequivocamente relacionados, ou melhor, filiados aos caracteres essenciais acima abordados.

## CAPÍTULO II

### ESCORÇO DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO

#### 1. No Mundo

Já se pôde ver anteriormente que, em suas origens, o federalismo, com sua imanente descentralização, foi tido por seus artífices como a fórmula de impedir o despotismo, de viabilizar o princípio da soberania popular e a democracia.<sup>11</sup>

Com efeito, o desígnio dos fautores da Constituição americana era criar um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais, harmonizando os imperativos de eficiência das instituições governamentais e de prevenção contra o autoritarismo.

Esteve, pois, no cerne da ideia de descentralização federativa o desígnio de promover a soberania popular e as liberdades públicas.

Na doutrina nacional, os ideais inspiradores do federalismo vêm sintetizados no percuciente pensar de Paulo Bonavides (1980, p. 117):

O modelo federal, desde as origens, se contrapõe à forma absolutista férrea do Estado Unitário, monárquico, centralizador, despótico. Seus compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo, constitucional, limitado e, de preferência, republicano. Contempla a liberdade nas instituições e nos governos e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a ideia do self government, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes.

O princípio federativo, com efeito, desde sempre se caracterizou pelo apreço à proximidade do exercício do poder àqueles de quem este emana, como forma de legitimação democrática e de consagrar a liberdade na busca de fins próprios.

---

<sup>11</sup> Interessante ressaltar o apontamento de Bobbio (1987, p. 150), sobre a distinção epocal preconizada entre república e democracia – a qual era considerada inviável em grandes Estados – como forma de não desacreditar o novo regime republicano implantado na América. Ocorre que, conforme assinala Almeida (2007, p. 04), “Batizar este regime de republicano não escondeu, no entanto, o que configurava a essência da democracia para os padrões da democracia dos modernos”.

Nas palavras de Mizabel Abreu Machado Derzi (*apud* BALEEIRO, 1999, p. 123), “o papel que cumpre o Estado federal, como garantia adicional da liberdade e da República democrática, é suficiente para legitimá-lo”.

Acerca da relação entre federalismo e democracia, vale trazer à balha lição haurida da Ciência Política estadunidense:

*The terms federalism and democracy are by no means synonymous, for democracy relates to rule by the people, whereas federalism relates to a division of power between two levels of government. Nonetheless, it is difficult to conceive of democracy over a wide extent of territory without a large degree of local self-government, and federalism is a convenient means to an end.* (HOOVER, *apud* BARACHO, 1986, p. 243)

E conforme a percuciência de Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 170):

A Democracia – concebida como único regime político legítimo – determina uma maior descentralização. O poder aproxima-se do seu titular, o cidadão, o qual demanda essa sua condição com uma participação mais efetiva, legítima e permanente. Mas a força do poder econômico, casando-se mais amiudamente com o poder político, requer mais centralização, que lhe permita melhor controle de realização de seus interesses nas sociedades organizadas em Estados.

Nesta senda, a ampla descentralização que caracterizou o federalismo norteamericano dos primeiros tempos se traduziu no sistema *dual* de repartição de competências, pelo qual a União dispunha de atribuições enumeradas (artigo VI da Constituição americana), cometendo-se aos Estados os poderes residuais (Emenda X à Lei Maior estadunidense), em repartição reciprocamente excludente, com franco privilégio destes em detrimento daquela. Assinale-se a lição de Bernard Schwartz (1984, p. 26):

A divisão de poder entre Washington e os governos estaduais prevista na Constituição foi durante muito tempo dominada por esta doutrina do federalismo dual. A doutrina baseou-se na noção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos. De acordo com ela, tanto o governo federal quanto os governos estaduais tinham destinada a eles uma área de poder rigidamente definida. Nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento de uma sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual. Os Estados e a Nação são concebidos como rivais iguais e, a menos que haja um delimitação rígida de suas respectivas competências, teme-se que a própria União sofra uma ruptura em decorrência de sua rivalidade. Isto é verdadeiro especialmente no que se refere à expansão da autoridade federal. Os poderes reservados aos Estados precisam ser preservados zelosamente para não serem tragados pelo Governo de Washington.

O sistema dual de repartição de competência se amoldou – segundo o já mencionado publicista americano (1984, p. 29) – ao liberalismo político-econômico daqueles tempos, ao ideário do *laissez-faire* da função governamental.

Nesta ambiência, a Suprema Corte desempenhou importante papel de preservação das atribuições estaduais, privilegiando sobretudo a Décima Emenda à Constituição, expressiva dos poderes reservados aos Estados.<sup>12</sup>

Obviamente esta visão não subsistiu à chegada da grande Depressão, no início dos anos 30, que subjazeu à inafastável necessidade de regulamentação do sistema econômico. O *New Deal*, dessarte, demandou a potencialização da concentração (LOEWENSTEIN, 1970, p. 362), em movimento centrípeto, com consequente perda de prestígio da Décima Emenda.

Surge, a partir daí, segundo Fernanda D. M. Almeida (2007, p. 21-22), o federalismo cooperativo, “marcado pela interferência acentuada do poder federal em esfera de atribuições antes consideradas exclusivas dos Estados”.

José Alfredo de Oliveira Baracho (1986, p. 150-165) realça o caráter essencialmente pragmático do federalismo cooperativo norteamericano, na medida em que as soluções federativas eram buscadas conforme a casuística apresentava os problemas, concretamente.

Importa registrar o pensamento daqueles segundo os quais, posto que a passagem do liberalismo para o intervencionismo (dirigismo econômico) constituiu a primordial causa da ampliação dos poderes federais – conforme ensina Raul Machado Horta (1987, p. 15-29) –, esta não se deu à custa das atribuições estaduais, mas em invasão da esfera outrora reservada aos particulares.

Assim, Ellis Katz (*apud* ALMEIDA, 2007, p. 23), após consignar a retenção de amplo poder de decisão dos Estados-membros em matéria de sua competência, assevera que

no sistema federal norteamericano, o poder não é um jogo em que ao ganho de um corresponde perda para outro. Os aumentos de poder conseguidos pelo governo nacional não resultam necessariamente em perdas equivalentes de poder para os governos estaduais.

---

<sup>12</sup> Schwartz (1984, p. 28) cita, em ilustração do estado de coisas versado, o julgamento do caso “*Hammer v. Dagenhart*”, de 1918, pelo qual a Suprema Corte julgou inconstitucional lei do Congresso Nacional que proibira, em tema de comércio interestadual, o transporte de mercadoria cujo processo produtivo empregara crianças até certa idade, sob o fundamento de invasão de matéria reservada aos Estados, uma vez que esta não era delegada expressamente – nem dedutível implicitamente – à União.



Interessante apontar, noutra diapasão, a elucubração de Nelson Saldanha (1986, p. 22), de que na medida em que buscam liderar o mundo os Estados Unidos robustecem a centralização.

Bernard Schwartz (1984, p. 75), a seu turno, pondera que, conquanto a expansão da autoridade federal seja insofismável, é muito improvável num futuro próximo a substituição do sistema federativo pela unicidade estatal, com eliminação da autonomia dos Estados. Segundo o doutrinador, remanesceria sobremaneira arraigada na vida norte-americana a cultura federalista, à base da tradição de autonomia e autogoverno, de cuja importância há solidificada consciência, posto que “a manutenção de governos estaduais fortes confere ao sistema americano uma força democrática não encontrada na administração centralizada, monolítica”.<sup>13</sup>

Noutra senda, a tendência à centralização dos sistemas federativos é observada em outros quadrantes globais.

Em minudente trabalho de Direito Constitucional comparado, José Alfredo de Oliveira Baracho (1986, p. 145-235) anota as tendências centrípetas nos federalismos alemão, suíço e latinoamericano, entre outros.

Vale consignar que enquanto nos Estados Unidos o movimento centralizador se deu pela via da interpretação judicial, consoante a sistemática do *Common Law* – com destaque para o desenvolvimento da doutrina dos poderes implícitos (“*inherent powers*”), segundo a qual a outorga de um poder constitucional subentende o deferimento de todos os meios ordinários e apropriados ao seu exercício, e que muito serviu à expansão dos poderes federais<sup>14</sup> –, no resto do mundo a centralização se deu, em regra, ou pela promulgação de emendas constitucionais ou pela substituição (sucessão) de Constituições (BARACHO, 1986, p. 145-235).

Analisando o processo centralizador tipicamente latinoamericano, Pablo A. Ramella (*apud* ALMEIDA, 2007, p. 25) relaciona entre suas causas, a par das tidas por naturais – substanciadas na já assinalada necessidade de atendimento

---

<sup>13</sup> Registre-se, em dissenso, o pensamento de Régis Fichtner (2009), o qual, citando o próprio Schwartz, vaticina o relegamento dos Estados à condição de “simples relíquias do outrora florescente sistema federativo”.

<sup>14</sup> “Quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios”, na sintética lição da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (HC 91.661-PE, LEXSTF v. 31, n. 364, 2009, p. 339-347). E tratando justamente do princípio dos poderes implícitos na hermenêutica constitucional Bernard Schwartz (1984, p. 21) aduz ser “o traço mais característico do sistema americano (...) a imposição de princípios do federalismo pelo Judiciário. Um Estado Federal é, necessariamente, um estado legal *par excellence*”.

nacionalmente uniforme de demandas de índole social e econômica, com conseqüente interação dos poderes federados com o poder nacional –, os fatores derivados da corrupção do sistema, traduzido no uso arbitrário do instituto da intervenção federal, no recurso aos golpes de estado e na degeneração da autonomia federativa pela força.

De qualquer modo, o movimento centrípeto é realidade assentada desde então, o que provoca questionamentos acerca dos destinos do federalismo, havendo quem, desde há muito, registra ser a centralização a tendência de toda Federação, de forma que esta configura etapa de transição entre a independência e a subordinação unitária (BANDEIRA DE MELLO, 1948, p. 92-94).

Assim, afigura-se apropriado trazer à balha, à guisa de fecho para esta seção do trabalho, o espírito de deploração da centralização federativa – no caso a norte-americana – que se verifica na pena hiperbólica e irônica de Gore Vidal (2002, p. 145-156), um dos mais proeminentes intelectuais americanos do século XX – penitenciando-se pela extensão e pela intermitência dos trechos da transcrição, os quais, todavia, são os que ora se fazem mais importantes, por atacarem com acuidade efeitos considerados daninhos do movimento centrípeto:

Nesses anos todos, tenho escrito bastante sobre o estado da União. Agora, por uma questão de novidade, pretendo discutir a *União* do Estado. (...)

Kevin Phillips recentemente atacou – na *Time* – Washington, uma bela cidade, construída, ainda que não tenha sido numa colina, num brejo bastante simpático. Ele citou o alerta de Jefferson, de que quando todos os aspectos do governo fossem trazidos para Washington, referindo-se à cidade e não ao general, Washington se tornaria, em suas palavras, “tão venal e opressora quanto o governo do qual nos separamos” (Era a Inglaterra, a propósito, e não o estúdio da Disney tão recente e sanguinariamente contido em Bull Run).

Phillips reconhece tacitamente que o povo não tem representação dentro do Cinturão, o que não acontece com os bancos e as companhias de seguro.

(...)

Sempre me espantei de ver quão obtusos são os políticos e a mídia. Todo político conseqüente, no último quarto de século, lutou contra Washington, contra os lobistas, contra as panelinhas, contra a classe governante “venal e opressora” de Jefferson – ou, para ser mais preciso, os representantes de nossos atuais governantes, que vivem dando a volta ao mundo com a velocidade anônima de um fax, carregados de dinheiro de campanha. É de se pensar que seja muito difícil viver com tal contradição. Por exemplo, tanto Carter quanto Reagan fizeram campanha contra Washington, e ambos venceram. Nenhum dos dois entendeu por que o povo votou neles. Nenhum dos dois fez o mais leve movimento, mesmo que apenas cosmético, para coibir o capital tirânico de Jefferson. Os dois recém-empregados esqueceram seus discursos e puseram mãos à obra, seguindo as instruções das imensas forças econômicas que governam a Terra.

(...)

Phillips apresentou uma antiga ideia minha: descentralização, termo que os dicionários dizem significar o desmembramento da União em unidades menores para melhor administrá-las. Ele queria tirar a maior parte do governo de

Washington, acho que para incomodar os oitocentos mil advogados que poderão assim deduzir como legítimas despesas de viagem os cansativos deslocamentos semanais do aconchegante condado de Montgomery para a celestina Denver. Transferiria, definitivamente, vários departamentos para outros estados, e faria um rodízio da capital de uma cidade para outra. (...)

Em 1992, liguei na CNN e ouvi Jerry Brown – em New Hampshire – fazendo um discurso bem parecido com o que eu dera para o Clube Nacional da Imprensa sobre a maneira de restituir o poder à sua única fonte legítima: “Nós, o Povo”. (...)

Jerry estava se dirigindo à Pensilvânia depois de Nova York e, como o jogo tivesse acabado, eu achei que deveria propor algo realmente útil: lançar uma ideia nova que pudesse levar alguns anos para penetrar, mas, quando o fizesse, talvez nos salvasse a todos.

Eis aqui a essência do que escrevi para ele. Comecei como o eterno problema do imposto de renda. Como as pessoas em geral não recebem nada em troca do dinheiro que dão ao governo – a Previdência Social não é receita federal –, por que não se elimina simplesmente o imposto de renda federal? Como? Eliminando Washington. Deixando que os estados e municípios fiquem com a receita que puderem levantar. Eu sei que dezenas, se não centenas de milhares de advogados lobistas e gurus contratados pela mídia vão fazer milhões de objeções. Mas vamos levar a ideia adiante.

Por que não dividir o país em várias seções razoavelmente homogêneas, mais ou menos como o sistema cantonal suíço? Cada região tributaria os cidadãos e depois forneceria os serviços que esses cidadãos quisessem, particularmente educação e saúde. Washington, assim, tornar-se-ia a capital cerimonial com certas funções. Vamos sempre precisar de um sistema de defesa meio modesto, uma moeda comum e uma Suprema Corte para adjudicar entre as regiões, bem como para manter a Carta de Direitos e Garantias – uma novidade para a atual Corte.

Como pagar pelo que sobra de Washington? Cada região fará seu próprio tratado com o governo central e enviará o que achar necessário ser gasto com a pintura da Casa Branca e com nossa defesa comum, que irá, por falta de dinheiro deixar de ser o que é hoje – uma ofensa descabida a todos sobre a face da Terra. O resultado vai ser que não haverá mais dinheiro para desperdiçar com carne de porco ou com aquelas pretensões imperiais que nos deixaram US\$ 4,7 trilhões de dívida. A Washington do desperdício, da venalidade, da tirania não será mais do que um parque temático administrado por Michael Eisner.

As regiões são corruptas, venais etc? Claro que serão – nós somos americanos! –, mas o serão numa escala infinitesimal. E, indo mais especificamente ao ponto, num estado reduzido, todos ficam sabendo quem presta e podem se policiar melhor do que o governo federal conseguiria – mesmo que quisesse um dia.

Hoje, no mundo inteiro, há forças centrífugas em ação. Numa guerra sangrenta na antiga Iugoslávia, e em partes da antiga União Soviética, e de maneira pacífica na antiga Tchecoslováquia. (...)

(...) As fragmentações que vemos por toda parte são resultado de um *desgosto* pela nação-Estado que conhecemos desde a construção da nação por Bismark e Lincoln.

As pessoas querem se ver livres de capitais arbitrários e governantes distantes. Então, deixem o povo em paz. Se a nossa faixa sul tiver de ser hispânica e católica, que seja. Mas também, simultaneamente, conforme vemos na Europa, enquanto opera essa força centrífuga – uma fuga do centro para fora – também existe uma centrípeta, uma aproximação de pequenos estados a fim de melhorar o comércio, a defesa, a cultura – e assim voltarmos, ainda que por acaso, aos nossos antigos Artigos da Confederação, um grupo de estados folgadoamente confederados em vez de estados *unidos*, que provaram ser absolutamente tirânicos, como advertiu Jefferson. Afinal, para transformar tantos de Tantos em somente Um de um, é preciso força, e isso é ruim, conforme vivenciamos na Guerra Civil. Então, vamos fazer novos acertos para nos adequarmos a novas realidades.

Não vou chegar ao ponto de dizer que um dia veremos alguma coisa parecida com a democracia em nossa seção da América do Norte –

tradicionalmente, sempre fomos uma república totalmente governada por dinheiro, mas, pelo menos, dentro das regiões haverá mais diversidade do que há hoje e, o melhor de tudo, o povo poderá deixar de se ver como vítima de um governo distante, passando a sentir-se – ele próprio e o dinheiro de seus impostos – em casa.

## 2. No Brasil

No caso brasileiro<sup>15</sup>, embora tenha se originado de um processo de formação diverso, por desagregação – fruto que foi da descentralização política do Estado unitário em que se constituía a monarquia imperial – a Federação brasileira, trazida com a forma republicana de governo, “plasmou-se à imagem e semelhança da matriz norteamericana” (ALMEIDA, 2007, p. 27).

Com efeito, a Constituição de 1891 também adotou o *dual federalism* – com reserva aos Estados os poderes não proibidos e não enumerados à União, em repartição estanque, nos termos do art. 65, § 2º da Constituição de 1891, e com o poder central abstendo-se de interferir nos assuntos estaduais –, ao cabo de disputa entre constituintes unionistas e federalistas, assim relatada por Paulo Bonavides (1990, p. 226):

O texto oferecido pelo Governo Provisório ao Congresso Nacional dividiu os constituintes em unionistas e federalistas; os primeiros inclinados a dar mais poderes à União, os segundos em transferir para os estados o centro de gravidade das competências, dando-lhes, por conseguinte, o máximo possível de autonomia e de recursos tributários [...].

À frente dessa corrente se achava Rui Barbosa, veterano célebre da causa federativa desde a monarquia; aquele que desferia os golpes mais letais contra o centralismo imperial e que agora, receoso de ver a União desmanchar-se na dissolução centrífuga, aparelhada pelos federalistas radicais, empunhava o estandarte de um federalismo moderado, mitigado, vazado em fórmulas clássicas de equilíbrio e bom senso.

Consoante a narrativa de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2006, p. 57), o federalismo dual permitiu aos estados o amplo exercício de sua autonomia constitucional; tal sistema, todavia, foi mal adaptado à profunda diversidade de condições existente entre as diferentes regiões, de forma que muitos Estados, incumbidos de manter-se com seus próprios recursos, careciam de condições econômicas para lográ-lo.

---

<sup>15</sup> Para análises minudentes da evolução histórica do federalismo brasileiro – o que não se terá aqui, considerado o escopo do presente trabalho –, consulte-se Horta (2003, p. 305-515), Rocha (1997, p. 207-236) e Barroso (1982, p. 28-49) – este último trazendo análise até a Constituição de 1967, pois escrito sob a vigência desta.

Com efeito, a repartição horizontal da competência tributária (imputação a cada ente da capacidade de instituir seus próprios tributos) talvez tenha sido o principal fator a por em evidência inadequação do sistema federativo instaurado.

Teve lugar, conforme relata Manoel Gonçalves Ferreira (1990A, p. 134), o fenômeno que os economistas alcunham de “causação circular cumulativa”, conforme explica este constitucionalista:

Os estados já mais ricos, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, prosperaram sob as novas instituições. Sua arrecadação tributária permitia atender convenientemente às necessidades públicas e esse atendimento favorecia maior prosperidade ainda. Os Estados mais pobres, abandonados a si mesmos, não conseguiam atender às necessidades elementares.

A condição de plenitude autonômica dos entes federados – que, vale assinalar, com Horta (1964, p. 155), “já vinha experimentando os solapamentos da intervenção federal” – veio a ser alterada a partir da Reforma Constitucional de 1926, de caráter eminentemente centralizador.

Assim, basicamente a partir da Constituição de 1934, transmudou-se em cooperativo o federalismo brasileiro, em cronologia “praticamente coincidente com a norteamericana”, no entender de Fernanda D. M. de Almeida (2007, p. 27).

Com efeito, a Lei Maior de 1934 ampliou sobejamente as competências da União, outorgando-lhe farto leque de atribuições outrora da esfera estadual; o aumento de atribuições, todavia, não se deu somente em detrimento da competência dos entes federados, vez que a Carta de então, na esteira do que se verificava alhures, notadamente na Europa (ROCHA, 1997, 225-226), inaugurou o trato normativo da questão econômica e social, com a escalada da intervenção estatal nas atividades da sociedade, mormente as econômicas.

A Constituição do Estado Novo (1937), “apesar das referências nominais à forma federal de Estado, não ultrapassou o nominalismo vocabular, para erguer no texto autoritário o Estado sem fundamentos federais” (HORTA, 2003, p. 449).

A Constituição de 1946, caracterizada por uma inequívoca preocupação conciliadora (ROCHA, 1997, p. 231), manteve os moldes da repartição de competência da Carta de 1934, ou seja, nela subsistiu a hipertrofia dos poderes federais.

No dizer de Raul Machado Horta (2003, p. 450) a Carta de 1946 retomou o cooperativismo ensaiado na Lei Maior de 1934, aprofundando as regras do federalismo financeiro e do desenvolvimento regional.

Mas o auge da centralização, que, de fato, aniquilou o sistema federativo brasileiro, se atingiu sob a égide da Constituição outorgada de 1967; na sua vigência, conforme as precisas palavras do constitucionalista mineiro (2003, p. 450), a Federação foi novamente relegada ao mero nominalismo.

A autonomia federada, sob o regime militar, foi severamente manietada, a começar pela capacidade de auto-organização, porquanto a Constituição não só fez obrigatória a adaptação das Cartas estaduais a certos princípios, como impôs a recepção, pelo direito constitucional legislado dos Estados, de disposições da Lei Maior que a ele ficavam desde logo incorporadas, de relevância constitucional inquestionável, como processo legislativo e forma de investidura dos cargos eletivos (ALMEIDA, 2007, p. 28).

A capacidade de autogoverno foi subtraída aos Estados-membros, na medida em que seus Governadores eram escolhidos direta e pessoalmente pelo Presidente da República – nesta senda, a participação daqueles na vontade federal também sofreu golpe sério, com a instituição dos “Senadores biônicos”. A autoadministração também feneceu, à míngua de condições econômico-financeiras para que se a exercesse – Cármen L. A. Rocha (1997, p. 235), inclusive, informa que na década de 1970 a União amalhava nada menos que 76% (setenta e seis por cento) do produto da arrecadação tributária nacional, restando aos Estados 22% (vinte e dois por cento), e aos Municípios o irrisório montante de 2% (dois por cento).

Como se pode perceber, a exemplo do que sucedeu em outras Federações latinoamericanas, o movimento centrípeto teve forte componente de totalitarismo, na esteira da força atrativa exercida pelo poder político, bem traduzida na precisa síntese de Seabra Fagundes (1970, p. 1): “O poder político, qualquer que seja a sua origem ou modalidade de exercício, tende sempre, ainda que com intensidade variável, para o fortalecimento da autoridade central.”

Por outro lado, afigura-se relevante assinalar que também no Brasil há aqueles segundo os quais a hipertrofia do poderio federal (União) não se deu tanto à custa das atribuições federadas, senão, maiormente, mercê da invasão estatal na vida privada, sobretudo a econômica. Exemplifique-se com o pensamento de Celso Bastos (1988, p.47), exarado na véspera da promulgação da Constituição de 1988:

Não podemos nos esquecer, contudo, de que os poderes agigantados de que desfruta hoje a União não foram necessariamente absorvidos dos Estados e Municípios. O que houve foi uma invasão incomensurada levada a cabo pelo poder central na esfera normalmente reservada aos particulares em matéria econômica.

O advento da Constituição de 1988, no bojo da qual regressou o regime democrático e o respeito ao Direito legítimo, também lançou “as bases do federalismo de equilíbrio”, segundo Raul Machado Horta (2003, p. 447), o qual assinala o potencial do texto constitucional vigente para equacionar as “forças contraditórias da unidade e da diversidade”.

José Afonso da Silva (2000, p. 481) também vê no esquema de repartição de competências delineado na Carta de 1988 o desígnio de buscar o equilíbrio federativo, e Fernanda Dias Menezes de Almeida (2007, p. 61) também é do entendimento de que “o caminho que se preferiu é potencialmente hábil a ensejar um federalismo de equilíbrio, que depende, embora, como não se desconhece, também de outras providências.”

Assim, pode-se dizer que o Texto Maior de 1988 lançou as bases para a “volta do pêndulo”, na expressão de Raul Machado Horta (2003, p. 450), no sentido da maior descentralização, à vista principalmente de seu esquema de repartição de competências, cuja análise terá ocasião a seguir.

## **CAPÍTULO III**

### **SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

#### **1. Intróito**

Como já dito, a redemocratização permitiu a reconstrução da estrutura federalista no Brasil, destruída pelo regime militar.

Com efeito, a Constituição de 1988, “inovando na busca de um federalismo de equilíbrio, busca, na modernização da repartição das competências, alargamento da autonomia normativa dos entes descentralizados” (FARIAS, 1999, p. 414).

A constatação de que o sistema de repartição de competências, conforme já se viu no Capítulo II, é o instrumento de atribuição a cada ordenamento de sua matéria própria, a técnica constitucional de partilha das diferentes atividades estatais, torna indispensável a definição acerca da questão de saber quem são seus destinatários, vale dizer, a resolução sobre quais entes envergam a qualificação de “políticos”, e uma vez que sobre a caracterização como tal de União e Estados não paira dúvida, no Brasil – e tão-somente no Brasil – a polêmica recai sobre a qualificação federativa dos Municípios.

Assim, já se pode adiantar, para fins de sistematização do trabalho, o entendimento de que os Municípios compõem sim a Federação brasileira, por razões que no momento oportuno serão delineadas.

#### **2. Sistema de Repartição de Competências**

Para efeito de melhor sistematização, a repartição de competências será assim analisada: primeiramente se abordará a partilha de atribuições em geral, apartando-se em item próprio a distribuição das competências tributárias.

##### **2.1. Competências Gerais**

O corte metodológico do presente trabalho suscita a brevidade no trato do



tema da repartição de competências entre os entes da Federação – sem delongas na abordagem das diferentes classificações existentes – convindo ressaltar que tal concisão será obtida sem prejuízo do rigor científico, notadamente porque a sistemática adotada se baseará sobretudo na melhor doutrina de Fernanda Dias Menezes de Almeida (2007, p. 58-60).

A descrição do sistema de repartição de competências brasileiro interessa no que prefacia um dos objetos principais do presente trabalho, qual seja a competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local.

O modelo brasileiro, em termos de técnica de repartição, se caracteriza pela combinação “de praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa” (ALMEIDA, 2007, p. 58). Mas pode-se distinguir, mais proeminente, a influência da Lei Fundamental alemã de 1949.

Com efeito, convivem no sistema competências privativas e concorrentes, com possibilidade inclusive de participação das entidades federadas no exercício de competência em princípio central, mercê de delegação.

Dessarte, a cada ente federativo foram deferidas competências próprias.

As da União vêm enumeradas nos artigos 21 e 22, o primeiro listando matérias de atuação política e administrativa – de maneira não exaustiva, como pretenderia Michel Temer (2004, p. 77), visto que, em outras passagens do Texto Constitucional se desdobra o que ali se contém, e até mesmo se prevêem outras atribuições materiais: vide artigos 164, 176, 177, 184, 194 e 214 –, e o segundo discriminando matérias passíveis de disciplina normativa privativa da esfera federal.

Aos Estados cabem, igualmente de forma privativa, as competências residuais não enumeradas – em expressão da vetusta técnica de demarcação por exclusão, já versada acima –, consoante artigo 25, § 1º, seguindo-se-lhe, mercê do disposto nos dois parágrafos subseqüentes, o destacamento (enumeração) de outras competências privativas: a de explorar serviço local de gás canalizado e a de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; a isso se soma a atribuição de criar Municípios, prevista no artigo 18, § 4º.

O artigo 30 cataloga algumas das competências municipais privativas, com destaque para o inciso I, a ser adiante tratado, que confere ao Município a competência para legislar assunto de interesse local; os incisos III, IV, V e VIII especificam atribuições privativas de ordem administrativa.

Lembre-se que ao Distrito Federal, igualmente integrante da Federação, também são asseguradas as competências reservadas aos Estados e aos Municípios.

No que concerne à competência comum ou concorrente, ganham destaque os artigos 23 e 24.

O artigo 23 prevê encargos materiais que incumbem a todos os entes federativos, por se tratar de tarefas que “voltadas à defesa de valores que, sem o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser adequadamente preservados.” (ALMEIDA, 2007, p. 59).

O dispositivo exprime faceta federativa tipicamente cooperativa; com efeito, o constituinte aí determina justamente a cooperação dos diversos entes na curadoria dos encargos e objetivos enunciados. Neste mister, inclusive, “não pode prevalecer a supremacia de qualquer poder. O que determina a Constituição é o esforço cooperativo, sem qualquer hierarquia (...)” (LOBO, 1989, p. 100).<sup>16</sup>

A pedra de toque da cooperação exigida é o parágrafo único do artigo 23, que defere à lei complementar – lei nacional, vale dizer, diploma subordinante de todos os entes federativos, a União inclusive – o papel de fixar “normas para a cooperação entre as pessoas político-administrativas, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional”.

Ressalte-se que as atribuições previstas no artigo 30, incisos VI, VII, e IX também exprimem competência material comum, não sendo exclusividade municipal – a literalidade dos dispositivos, a prever, quanto aos temas ali versados, múnus federais e estaduais, o atesta.

A seu turno, o artigo 24 estabelece a competência legislativa concorrente pela qual se defere à União, aos Estados e ao Distrito Federal o poder de legislar sobre as matérias arroladas, consoante esquema figurado nos seus quatro parágrafos.

---

<sup>16</sup> Registre-se a posição doutrinária dissonante segundo a qual, por se constatar que grande parte das atividades listadas no artigo 23 se fundamentará em legislação editada no exercício de competência concorrente (artigo 24), e uma vez que em seu bojo é cometida à União a missão de editar normas gerais, se verificaria, via de consequência, uma proeminência deste ente na cooperação preconizada. Haveria também atividade prevista no artigo 23 que pressuporia legislação de competência federal privativa (inciso XI), disso resultando com mais razão a prevalência da União. Neste sentido, vide Fernanda Dias Menezes de Almeida (2007, p. 116) e Anna Cândida da Cunha Ferraz (1989, p. 65).

O dispositivo estipula espécie de concorrência não-cumulativa de competências<sup>17</sup>, e, segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida (2007, p. 121) a acentuada exploração de suas possibilidades seria o que mais marca o esquema da Constituição de 1988, “na tentativa de dar maior peso às ordens parciais no relacionamento federativo”.

Assim fazendo, o constituinte pareceu preferir a

“problemática definição dos lindes de atuação da União e dos Estados a abrir mão das vantagens que ela proporciona, mantendo uma solução que venha possibilitar a tessitura de uma malha legislativa que, nacional, tenha condições de mais adequadamente alcançar as peculiaridades políticas, sociais e geográficas encontradas em nosso imenso País”. (MOREIRA NETO, 1988, p. 134)

Sublinhe-se, ademais, que não só o artigo 24, mas também o artigo 22, nos incisos IX, XXI, XXIV e XXVII, prevê hipóteses de competência concorrente não-cumulativa, e também o artigo 21, XX e XXI, que encarrega a União de elaborar normas principiológicas (atribuição legislativa, consoante o disposto no artigo 48, IV) sobre os temas que menciona.

Também é concorrente a competência para legislar tratada no artigo 146, III, que impõe a forma de lei complementar – da União – para cuidar por normas gerais de assuntos tributários, especialmente os mencionados no dispositivo; o mesmo se tem com as previsões do artigo 236 (fixação de emolumentos relativos aos atos notariais e de registro), artigo 61 § 1º, “d” (organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios) – exceto quanto à Defensoria Pública do Distrito Federal, cuja organização é de competência plena da União, a teor do artigo 134.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Competência concorrente não-cumulativa é a que estabelece a chamada repartição ‘vertical’, de forma que, “dentro de um mesmo campo material (concorrência ‘material’ de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo mais alto – a União – que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao ente federativo que é o Estado-membro a complementação” (FERREIRA FILHO, 1990A, p. 189). Assim, “Diz-se, por, isso, que cabe ao Estado-membro uma competência ‘complementar’. Admite-se até que, à falta dessas normas gerais, o Estado-membro possa suprir esta ausência (competência ‘supletiva’).” (*idem*). A competência cumulativa, em oposição, segundo o mesmo autor, se caracteriza pela inexistência de limites prévios ao seu exercício pelos diferentes entes, de forma que o eventual conflito se resolve pela prevalência da legislação federal.

<sup>18</sup> Ressalte-se que a imprópria menção a normas gerais contida no artigo 142, § 1º da Lei Maior não implica concorrência legislativa: é plena a competência da União para tratar das Forças Armadas, totalmente subordinadas ao seu Chefe, o Presidente da República. Inexiste, a todas as luzes, espaço aos entes periféricos para dispor sobre Forças Armadas.

Sobremais, não se deve olvidar da concorrência deslocadamente prevista no artigo 30, II, do qual consta a competência municipal para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Como já dito, a Constituição prevê também a possibilidade de delegação de competências, consoante o que consta do parágrafo único do seu artigo 22, que deferiu ao legislador federal a faculdade de, mediante lei complementar, autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas (limitação material) das matérias relacionadas no artigo.

## **2.2. Competências Tributárias**

Já as competências tributárias contam com arranjo constitucional específico.

Com efeito, no artigo 145 a Constituição discriminou basicamente os tributos que cada ente político pode estabelecer (impostos – estes enumerados por espécie – taxas e contribuições de melhoria) – mas não de forma exaustiva, uma vez que outras competências tributárias são referidas ao longo do Capítulo I (Sistema Tributário Nacional) do Título VI (Tributação e Orçamento) da Lei Maior. Dessarte, o artigo 148 corporifica a competência federal de instituição do empréstimo compulsório; o artigo 149, cabeça, estabelece a atribuição da União para criar as contribuições especiais – sociais, minudenciadas nos artigos 195, I, e 239, de intervenção no domínio econômico e corporativas –, e seu § 1º prevê a competência estadual, distrital e municipal para instituir a contribuição especial social a ser cobrada dos seus respectivos servidores; finalmente, o artigo 149-A prevê a possibilidade de Distrito Federal e Municípios instituírem a contribuição para o custeio da iluminação pública.

No que concerne a impostos, o artigo 153 enumera as competências da União, o artigo 155 o faz em relação a Estados e Distrito Federal, e o artigo 156 em relação aos Municípios. A União tem competência tributária privativa também prevista no artigo 147, que lhe defere impostos estaduais de Território Federal, bem como os municipais se este não é dividido em Municípios; e tem competência residual prevista no artigo 154, I (impostos não previstos constitucionalmente, atendidos os requisitos ali mencionados) e extraordinária no seu inciso II (imposto de guerra). Ao Distrito Federal, não se pode esquecer, compete a gestão também dos impostos previstos para os Municípios (art. 147, parte final).

O deferimento de competências tributárias próprias aos entes periféricos, substanciador de círculos exclusivos de competência, configura importante componente de corporificação da autonomia federativa, na medida em que garante renda independente de qualquer condicionamento. Ocorre que a vantagem proporcionada com tal sistemática poder vir a fenecer, à míngua de substância econômica que subjaza à arrecadação tributária. De fato, ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1990B, p. 157) que

os tributos privativos apenas rendem onde há matéria econômica para tributar. Assim, nas regiões pobres, esses tributos rendem pouco, porque lá lhes falta o substrato econômico. Em consequência, esse sistema tende a estimular a acentuação dos desníveis econômicos.

Tem-se aí descrito o fenômeno econômico da “causação circular cumulativa” de que já se tratou acima e que, como já visto, outrora vitimou o sistema federativo brasileiro.

Por isso também se previu esquema de repartição de receitas tributárias pelo qual entes federativos tomam parte no produto da arrecadação de outros – sempre em benefício dos entes periféricos –, vocacionado à redistribuição de rendas e à equalização de recursos, o que constitui também nítida expressão de federalismo cooperativo. Assim, Estados e Distrito Federal participam do produto da arrecadação de impostos federais (art. 157 e art. 159, II) e Municípios tomam parte na arrecadação de impostos federais e estaduais (art. 158 e art. 159, § 3º); demais disso percentuais do produto da arrecadação de impostos da União são destinados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos Municípios e a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

Ressalte-se que as transferências constitucionais, ensina José Maria Dias (1980, p. 39-45), não foram idealizadas para sofrer condicionamentos e vinculações, nem constituem favor ou ajuda voluntária federal ou estadual. É este o espírito do artigo 160, cabeça, da Constituição que veda a retenção ou qualquer restrição aos recursos atribuídos por deslocamento aos entes periféricos. Assim, as exceções ao mandamento geral da impossibilidade de condicionamento das transferências, se houver, devem constar expressamente do Texto Maior – e no caso, são previstas, tão-somente, no parágrafo único do mencionado artigo.

Se a análise, em tese, do modelo de repartição de competências – com destaque para o rol de competências gerais concorrentes e para a distribuição de capacidades tributárias – revelava a possibilidade do atingimento do federalismo de equilíbrio, a prática institucional brasileira, agora decorridos 21 (vinte um) anos da promulgação da Constituição, revela a frustração das expectativas, quando menos em função do manejo das competências tributárias federais.

Com efeito, pode-se dizer que havia um equilíbrio federativo, no que concerne às rendas públicas, até 1995, época em que o Estado brasileiro tributava 26,93% do Produto Interno Bruto - PIB (dado constante de SANTOS *et alii*, 2008). A escalada da carga tributária que se verifica desde então elevou a tributação do PIB para 35,5% em 2006 (*idem*), e se deu à custa da elevação de tributos que, privativos da União, não ensejam transferência aos entes periféricos, notadamente as contribuições especiais, instituídas mercê da competência federal versada no artigo o artigo 149, cabeça, da Lei Maior.

Isto tudo a desaguar num quadro atual em que a União amealha nada menos do que 70% do produto da tributação nacional (SANTOS *et alii*, 1980), ao passo que a participação municipal no bolo de arrecadação gira em torno de 10%. Trata-se, com efeito, de percentual muito inferior ao verificado em muitos Estados unitários – é o que informa o tributarista José Roberto Vieira (2005).

Se a independência financeira é, como já se ressaltou acima, o que corporifica a autonomia federativa e o *self-government*, sob este aspecto o federalismo brasileiro revela, a todas as luzes, inquestionável e sobremodo deletéria centralização.

## CAPÍTULO IV

### O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

#### 1. O regime jurídico constitucional do Município na Federação brasileira

O advento da Constituição de 1988 representou a vitória da tese municipalista<sup>19</sup> e o estancamento de vetusta controvérsia acerca da qualificação dos Municípios como integrantes da Federação.

De fato, salvo eclipses momentâneos, a autonomia político-administrativa do Município tem reconhecimento constitucional desde a Constituição de 1891 – o que autoriza a afirmativa de que a estrutura tríplice é congênita à nossa Federação – cujo artigo 68 – embora em linguagem vaga e de pouca técnica, conforme reconhece Dallari (1976, p. 73) – consagra a esfera de atuação autônoma municipal.

Mas se a posição do Município como integrante da Federação é questionável na vigência das Constituições passadas – notadamente sob a égide da Constituição de 1967 –, o texto da Carta de 1988 não hesitou em responder enfática e positivamente a esta questão.

Com efeito, a atual Constituição principia por declarar, em seu artigo 1º, que o Estado brasileiro, a República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, afirmativa que é reforçada pelo art. 18, ao estatuir que a nossa República Federativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Acerca deste último dispositivo, colha-se página de Paulo Bonavides (2008, p. 345):

Este artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.

A descentralização político-constitucional em prol do Município é, pois, no Texto Constitucional, patente. A autonomia consagrada com essa descentralização

---

<sup>19</sup> Um dos maiores expoentes do “municipalismo”, Hely Lopes Meirelles (1981, p. 80) assinala que o reconhecimento do Município como peça do regime federativo é peculiaridade nacional.

é particularmente referida no artigo 29, que ao determinar que os municípios se rejam por suas próprias Constituições, chamadas de Leis Orgânicas<sup>20</sup>, ratifica a capacidade de auto-organização que traduz a expressão do poder constituinte decorrente. E, segundo lição de Cinthia Robert e José Luis Quadros de Magalhães (2000, p. 31-32), é a detenção deste poder que caracteriza o ente municipal como componente da Federação.

Reitere-se que a autonomia municipal é de cunho político-constitucional, não tendo sido objeto de delegação da União, tampouco dos Estados. Traz consigo, como não poderia deixar de ser, além da já versada capacidade de auto-organização, também as de autogoverno, autolegislação e autoadministração, que podem ser verificadas nos artigos acima versados.

Ademais, a propósito da existência de pluralidade de autonomias, em diferentes esferas, cuidou a Constituição de deferir aos municípios suas competências próprias, com destaque para o artigo 30, o qual “tem uma latitude de reconhecimento constitucional desconhecida aos textos antecedentes de nosso constitucionalismo” (BONAVIDES, 2008, p. 346).

Assim, em linhas gerais,

“O município é pessoa jurídico constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, com capacidade para sua auto-organização, titular de competências legislativas e administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Nacional, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.” (SUNDFELD, 1990, p. 45)

Os críticos do reconhecimento do Município como ente federado costumam argumentar, principalmente, com sua ausência de representação no Senado; também com a inexistência de um Poder Judiciário municipal.

Ao primeiro argumento, defendido entre outros por Roque Antônio Carrazza (2004, p. 153-4), pode-se opor o que já se demonstrou acima: o bicameralismo não é da essência do federalismo – exemplifique-se com a Federação austríaca, e seu poder legislativo federal unicameral. Neste sentido, segundo Cinthia Robert e José Luis Quadros de Magalhães (2000, p. 31-32),

---

<sup>20</sup> “Não nos turve a visão, também, o ter-se valido a Constituição no dispositivo em exame, da expressão – eufemística – ‘lei orgânica’, quiçá empregue por ser locução já consagrada” (CEPAM, 1990, p. 131). Na verdade, trata-se “de autêntica Constituição Municipal: tem forma de Constituição, essência e função constitucionais, apenas que designada Lei Orgânica” (idem).



existem estados federais não bicamerais, assim como existe o bicameralismo em estados unitários (França), regional (Itália), autônomo (Espanha), sendo que, no caso brasileiro, o nosso Senado na realidade não representa uma casa de representação dos Estados (isto é apenas formal), mas sim uma casa extremamente conservadora, que distorce a representação popular e por isto deve ser extinta ou reformada.

Com efeito, vincular de forma intransigente Federação e bicameralismo substancia apego desmesurado ao formalismo textual, alheio à necessária constatação de que modernamente, o Senado não gere propriamente a federação, capturado que está pela lógica partidária, e atua em uma espécie de paralelismo com a Câmara dos Deputados – conforme também se demonstrou alhures.

Ademais, negar a injunção municipalista na formação da vontade federal é fechar os olhos à realidade do costume constitucional brasileiro. Veja-se que, para citar apenas dois exemplos, em duas ocasiões recentíssimas a vontade municipal protagonizou o procedimento de alteração textual da Constituição Federal: quando das promulgações da Emenda Constitucional nº 39, de 2002 (que, adicionando o artigo 149-A ao Texto Maior instituiu a contribuição tributária de iluminação pública, cujos sujeitos ativos são os Municípios e o Distrito Federal) e da Emenda Constitucional nº 55, de 2007 (que incrementou o Fundo de Participação dos Municípios em um por cento da arrecadação da União com os impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, ao adicionar a alínea “d” ao inciso I do artigo 159 da Constituição da República).

Quanto à inexistência de Poder Judiciário municipal, apontada, por exemplo, por José Afonso da Silva (2000, p. 477), cabe constatar que a autonomia federativa encerra as capacidades já acima tratadas, que configuram o poder de organização política, definido constitucionalmente, o qual não está necessariamente ligado à competência judiciária nem dela depende. (MERLIN, 2004, p. 234).

Sobremais, a dependência da verificação da existência de uma Federação à concorrência de certas características, amplamente tratadas no presente trabalho, não implica que o Estado Federal tenha um modelo imutável, ao qual qualquer experiência estatal-federativa que se verifique deve se subsumir. Assim, segundo Jair Eduardo Santana (1998, p. 44),

o fato é que não podemos nos esquecer de que os modelos federativos não podem ser transplantados de um Estado para outro. Enfatizamos novamente

que cada Estado possui suas próprias características e, assim, tipificam sua estrutura interna. No caso brasileiro é de se dar grande importância a esse aspecto, porque, como sabido, todas essas particularidades que o Município apresenta são, em verdade, notas definidoras dos contornos da nossa fisionomia federativa; são especificidades do *ser- federativo* pátrio.

A interpretação do sistema constitucional de autonomia federativa municipal deve se dar sob o influxo de secular doutrina municipalista europeia, amplamente relatada por Paulo Bonavides (2008, p. 348-353), o qual, remetendo principalmente a Jellinek, reconhece a ancianidade do Município, e sua anterioridade em relação ao Estado, reconhecendo ser o “poder municipal” – *pouvoir municipal* – o “mais antigo de todos” (“*le plus ancien de tous*”). O constitucionalista brasileiro inclusive refere doutrina que teoriza o poder municipal com postulados do Direito Natural.

Tanto quanto alhures, Paulo Bonavides (*idem*) reconhece a pré-estatalidade da autonomia municipal no Brasil. Quando menos, há de se reconhecer o liame genético entre o Direito pátrio e o Município, de que trata com percuciência Ataliba Nogueira (*apud* BARACHO, 1986, p. 91):

O direito consuetudinário e o dimanado das câmaras municipais constituem o ponto de partida de toda a evolução do direito brasileiro. Eis aí o marco inicial da história dos vários ramos do direito pátrio. Não nasceram com o município apenas a sua ordenação jurídica, o poder municipal, o governo local, mas também a disciplina da democracia, o direito administrativo brasileiro, o penal, o processual, o trabalhista, o tributário e até o “nosso” direito internacional, sem esquecer várias disposições do direito civil e comercial.

## **2. Autonomia municipal: garantia institucional**

A autonomia municipal reveste-se da especial proteção – proteção “qualificada”, no dizer de Klaus Stern (*apud* BONAVIDES, 2008, p. 353) – derivada do seu jaez de garantia institucional.

A garantia institucional substancia o resguardo do espaço jurídico-constitucional reservado a determinados institutos previstos na Constituição – por exemplo: propriedade, sindicatos, família, além da autonomia do Município – contra a ação normativa dos poderes que lhe são subordinados, do que deflui a inconstitucionalidade da medida – seja do legislador ordinário, seja do constituinte estadual – que lhe busque o “mínimo intangível” ou o “mínimo essencial”, ou sua “identidade”, consoante nomenclatura extraída de rica ciência jurídico-constitucional alemã, amplamente relatada por Paulo Bonavides (2008, p. 356).

Consoante o constitucionalista brasileiro (2008, p. 354), baseado em Duerig, há que distinguir entre garantias institucionais – entre elas a autonomia municipal – e garantias do instituto, nos seguintes termos:

Garantias do instituto, segundo ele [Duerig], são garantias de instituições relacionadas com direitos fundamentais enquanto direitos subjetivos, ao passo que garantias institucionais são aquelas cuja existência independe de direitos fundamentais subjetivos.

A teorização das garantias institucionais vicejou, justamente, a partir da constatação teutônica de que a proteção aos direitos fundamentais não se realiza apenas por meio de garantias subjetivas, “mas que ela é também alcançada com a existência de determinadas instituições no ordenamento estatal, criadas para essa finalidade” (COMPARATO, 1998, p. 98).

Nesta senda, a autonomia municipal, enquanto garantia institucional, vocaciona-se a prestigiar o autogoverno (*self-government*) local e democrático, servindo à implantação do modelo consensual-participativo de poder que caracteriza o Estado Democrático de Direito (NETTO, 2003).

Na Alemanha, a teor da sedimentada doutrina, de que trata Paulo Bonavides, desde a Constituição de Weimar, sobre a autonomia do Município se timbrava a distinção da garantia institucional. Lecionava Carl Schmitt (*apud* BONAVIDES, 2008, p. 355), à luz do artigo 127 daquela extinta Lei Maior:

Pertence ao espírito da garantia institucional da administração autônoma do município, que certos traços típicos – feitos no desenvolvimento histórico característicos e essenciais – devem ser protegidos, por este modo e garantia, contra uma remoção levada a cabo pelo legislador ordinário. Em conseqüência, não tem o legislador mão livre no que se refere á organização e ao círculo material de eficácia dos municípios nem tampouco tocante à organização da fiscalização do Estado, se é que a garantia ainda tem, afinal de contas, um conteúdo.

De conseguinte, resulta interdita aos atos legiferantes, seja qual for sua natureza – ordinária ou constituinte decorrente (estadual) – a violação daquilo que diga com a autonomia das coletividades comunais, ou seja, daquilo que lhe faz a natureza e o conteúdo. Resguarda-se, assim, a tetracotomia constitutiva da autonomia federativa, de que se já falou alhures: as capacidades de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, bem como o círculo de competências deferido aos Municípios – entes federativos instrumentais, reiterese, à viabilização do Estado Democrático de Direito.

## CAPÍTULO V

### A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL

#### 1. O substrato do artigo 30, I, da Constituição Federal

Conforme já se mencionou acima, a Lei Maior distribuiu ao Município a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”.

Trata-se, por óbvia literalidade, de competência legislativa, capacidade normativa própria, vale dizer, expressão da capacidade de autolegislação que compõe a estrutura da autonomia federativa municipal.<sup>21</sup>

E ao influxo do que já se concluiu acima, impende reconhecer que, caracterizante que é da autonomia federativa municipal, tal competência se encontra protegida com o qualificativo da garantia institucional.

Importa sublinhar, ademais, à luz do esquema de divisão de competências acima relatado, que a competência trazida com o dispositivo em questão é privativa, ou seja, não se reparte com os demais entes.

Passando à materialidade do dispositivo, nota-se, de saída, a fluidez, a vagueza de sentido contida na locução “interesse local”, vale dizer, cuida-se de conceito jurídico indeterminado.

Tal indeterminação conceitual, obviamente, não é tal que determine a limitação de sua eficácia, vale dizer, não gera a dependência de regulação infraconstitucional posterior; trata-se, consoante classificação de normas constitucionais de José Afonso da Silva (2003), de norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, insubordinada a qualquer integração infraconstitucional, seja federal ou estadual – é o que leciona Roque Antônio Carrazza (2004, p. 156).

Isto porque, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 21) acerca dos conceitos constitucionais indeterminados,

(...) a imprecisão ou fluidez das palavras constitucionais não lhes retira a imediata aplicabilidade dentro do campo indubitoso de sua significação. Supor a

---

<sup>21</sup> Já de há muito se abandonou o entendimento sufragado no *Habeas Corpus* nº 30.256 (Forense, vol. 120, p. 213 e ss) que a propósito de tratar de imunidades de vereadores, concluiu que as Câmaras Municipais – e via de conseqüência, os Municípios – não exerciam função legislativa.

necessidade de lei para delimitar este campo implicaria outorgar à lei mais força que à Constituição, pois deixaria sem resposta a seguinte pergunta: De onde a lei sacou a base significativa para dispor do modo em que o fez, ao regular o alcance do preceito constitucional?

É puramente ideológica – e não científica – a tese que faz depender de lei a fixação dos poderes ou direitos configurados em termos algo fluidos.

Demais disso, a dependência de lei regulamentadora, federal ou estadual, implicaria uma subordinação hierárquica incompatível com a estatura constitucional do Município, entidade federativa e, como tal, insubordinada hierarquicamente aos outros entes. Ora, já se pode haurir de tudo quanto se disse no presente trabalho, bem como do mais autorizado escólio de Fernanda Dias Menezes de Almeida (2007, p. 102), que

(...) no âmbito de sua competência constitucional o Município exerce a função de legislar sem submissão hierárquica, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.

Noutra senda, se o conceito-chave – interesse local –, sobre que incide a competência legislativa municipal privativa, se afigura impreciso, dita imprecisão o torna detentor da plasticidade necessária a que se conforme à evolução da sociedade, bem como às peculiaridades regionais encontráveis no vasto território brasileiro, abrindo amplo campo para a mutação constitucional, do que decorre sua grande vantagem em relação à enumeração taxativa de “interesses locais”. Valendo-se de página de Celso Bastos (1989, p. 277)<sup>22</sup>:

A imprecisão do conceito de *interesse local*, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações, etc. (grifo no original)

Ademais, cabe consignar que o interesse sobre o qual incide a capacidade legislativa municipal não deve ser necessariamente exclusivo, mas predominantemente local – entender diferentemente implicaria manietar impropriamente a competência da localidade, à constatação de que, mercê de

---

<sup>22</sup> Neste sentido, confira-se também CARRAZZA (2004, p. 165).

imperativo de lógica, não há nada que diga respeito exclusivamente à entidade local. Assim, a competência legislativa é municipal desde que o interesse local seja afetado principal ou diretamente. Não é outra a lição de Roque A. Carrazza (2004, p. 165)<sup>23</sup>:

Portanto, no que diz com a autonomia municipal, “interesse local” não se confunde com “interesse privativo”, O interesse do Município que a Constituição protege é o *peculiar*, isto é, o próprio, o especial, o particular; não o exclusivo, que, em rigor, inexistente, já que, afinal de contas, tudo o que aproveita ao Município também serve, de modo mais ou menos próximo, a todo o País. Por exemplo, uma creche que o Município mantém é de seu interesse peculiar, porém não exclusivo, porque a proteção à infância importa, também, ao Estado e à União.

Disto não discrepa a teorização de José Afonso da Silva (2000, p. 480) acerca do princípio da predominância do interesse, que deve informar a exegese do sistema constitucional de repartição de competências, e segundo o qual as competências são da União, dos Estados ou dos Municípios conforme se tenha sob enfoque, respectivamente, interesses nacionais, regionais ou locais.

A própria jurisprudência dos Tribunais Superiores pátrios confirma o exposto, ao enfrentar a questão da competência legislativa municipal de modo casuístico: se de um lado o Enunciado nº 645 da Súmula de Entendimentos Predominantes do Supremo Tribunal Federal estatui ser “competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”, fá-lo por considerar a matéria de interesse predominantemente local; por outro lado, o Enunciado nº 19 da Súmula de Entendimentos Predominantes do Superior Tribunal de Justiça dá conta de que “A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União”, ao entendimento de que neste caso “o interesse nacional é maior do que o ‘peculiar interesse local’” – é o que consta do voto do Ministro Relator do Recurso Especial nº 3397 (DJ de 13.9.90, p. 7647), um dos precedentes subjacentes ao verbete – sobretudo se considerado o caráter eminentemente cosmopolita da atividade bancária, a demandar regramento nacional – quiçá internacional.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> No mesmo sentido é a lição de José Horácio Meirelles Teixeira (apud SANTANA, 1998, p. 121), e Hely Lopes Meirelles (1981, p. 86) precisamente assevera que “*Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição*”. Ainda em suas palavras, “*a diferença é de grau, não de substância*” (*idem*, p. 123).

<sup>24</sup> Por outro lado, já decidiu o STJ serem válidas leis municipais que disponham sobre a instalação de banheiros (REsp. 259.964-SP, DJU 8.4.02, p. 171), e dispositivos de segurança (REsp. 230.315-RS, DJU 23.10.2000, p. 115) em instituições bancárias, tudo sob o fundamento de incidência predominante do interesse local. Sob o prisma do art. 30, I da Constituição também o STF decidiu

Assim, pode-se dizer ser de interesse local o que respeita à predominantemente à vida lugareira ou, na dicção do Constitucionalismo estadunidense, encontrada em Henry Campbell Black, aos “negócios internos das cidades e vilas (*internal affairs of towns and countries*)” ou aos “negócios de governo local (*local government affairs*)”, nos termos do breve compêndio de Direito Comparado que consta de página de Roque Antônio Carrazza (2004, p. 161).

De se ver, ainda, que pelo menos em duas passagens esparsas a Constituição refere expressamente casos de legislação municipal por interesse local, a saber: na gestão da política de desenvolvimento urbano (art. 182) – que pressupõe, obviamente, legislação – e na instituição e gestão dos tributos municipais (art. 149-A e art. 153).

Ademais, vale notar que a competência suplementar de que trata o Artigo 30, II da Lei Maior também tem por base de incidência o interesse local. Senão vejamos: o dispositivo estabelece competir à municipalidade suplementar a legislação federal ou estadual “no que couber”. Ora, dito cabimento se dá, logicamente, quando o interesse local incidir. Conforme leciona Fernanda D. M. de Almeida (2007, p. 139),

Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou relativa à nacionalidade e à naturalização. Da mesma forma, seria sem propósito que a lei municipal suplementasse a legislação estadual atinente ao funcionalismo do Estado ou à organização da Justiça estadual.

Assim, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual para moldá-la, adaptá-la às particularidades, às idiossincrasias, do *interesse local*.

E há ainda, outro vetor interpretativo a incidir sobre o campo de competência legislativa municipal, qual seja, o princípio da subsidiariedade.

---

sobre a viabilidade de lei local sobre a segurança e o conforto em agências bancárias (AI 347.717, DJ 5-8.05); decidiu ainda ser municipal “a regência normativa da aposentadoria dos respectivos servidores, incluídos, considerado o sentido lato, os agentes políticos” (ADIN 512-PB, DJU 17.8.01), bem como a competência para legislar sobre o horário de funcionamento de drogarias e farmácias (RE 174.465, DJU 27.2.98), para “legislar sobre a distância mínima entre postos de revenda de combustíveis” (RE 566.836-ED, DJE 14.8.09), para “proibir o estacionamento de veículos sobre calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores” (RE 131.163, DJ 11.12.98), “para legislar sobre questões que respeite [sic] a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público.” (AI 491.420-AgR, DJ 24-3-06), e para “fixação de tempo razoável de espera dos usuários dos serviços de cartórios” (RE 397.094, DJ 27.10.06), para exemplificar algumas hipóteses de reconhecimento judicial – casuístico – da prevalência do “interesse local”.

## 2. O princípio da subsidiariedade como vetor de interpretação “interesse local”

Já se disse que a elasticidade do conceito de interesse local favorece a evolução e a adaptação da disposição constitucional a diferentes circunstâncias fáticas de tempo e região. Dita indeterminação viabiliza também a incidência dos princípios jurídicos os quais, entendidos como normas que substanciam “mandamentos de otimização” – na expressão de Robert Alexy (*apud* BONAVIDES, 2008, p. 278) –, ao irradiar sua influência sobre todo o sistema, constituem também ferramenta interpretativa.

Nesta senda, ganha especial relevo o princípio da subsidiariedade.

Relata Raul Machado Horta (2003, p. 518) que a enunciação de dito princípio, a propósito de tratar da ação dos poderes públicos na ordem econômica, constou da Encíclica Papal *Mater et Magistra*, que por sua vez remetia à Encíclica *Quadragesimo Anno*, nos seguintes termos:

Esta ação previdente do Estado, que protege, estimula, coordena, supre e completa a atividade dos particulares, há de inspirar-se no princípio da subsidiariedade, assim formulado por Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno*: 'Permanece, contudo, firme e imutável em filosofia social aquele importantíssimo princípio, que não se pode alterar nem mudar: assim como não é lícito tirar aos indivíduos para atribuir à comunidade, o que eles podem realizar com seu próprio esforço e atividade, assim, também, é uma injustiça e, ao mesmo tempo, constitui um grave dano e perturbação da reta ordem transferir para uma sociedade maior e mais elevada o que as comunidades menores e inferiores podem fazer e proporcionar; pois, toda intervenção social, por sua força e natureza, devem trazer ajuda aos membros do corpo social, nunca, porém, destruí-los ou absorvê-los'.

Veio o princípio, posteriormente, a ser positivado no artigo 5º do Tratado que institui a Comunidade Europeia<sup>25</sup>, nos seguintes termos:

Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

---

<sup>25</sup> O princípio da subsidiariedade é mencionado também no artigo 2º, e do preâmbulo consta o seguinte: “RESOLVIDOS a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade,”



Pode-se caracterizar, brevemente, o princípio da subsidiariedade como preconizador de que os poderes e as estruturas institucionais mais próximas do cidadão devem ter a primazia de atuação com fulcro na resolução dos problemas da sociedade, de forma que as estruturas centrais, mais longínquas, tenham competência subsidiária, incumbindo-lhes ação se e quando a competência local não possa atuar eficientemente. Dito mandamento privilegia, pois, as esferas políticas descentrais e o desenvolvimento dos poderes locais (BARACHO, 1996, p. 46).

Conforme enfatiza J. J. Gomes Canotilho (1999, p. 346), correlacionando princípio da subsidiariedade e Comunidade Europeia:

Atrás do princípio da subsidiariedade parece estar: (1) a idéia de freio e balanço relativamente a um crescente centralismo europeu; (2) a idéia de regionalizar mais fortemente os processos de decisão comunitária; (3) a idéia de encontrar decisões o mais possível próximas dos cidadãos (democracia da proximidade). Também não é alheia ao princípio da subsidiariedade a idéia de pluralismo e diferenças culturais e históricas dos Estados-membros bem como das respectivas dimensões territoriais.

Referido autor (1999, p. 362) ressalta, ainda, que a subsidiariedade “articula com o Princípio da Descentralização Democrática e o Princípio da Desburocratização, que assegura a participação das populações na defesa e persecução dos seus interesses”.

Ora, sob o influxo de tudo o que se expôs, tem-se que o princípio da subsidiariedade, estabelecendo “uma diretriz, um roteiro indicativo, com formulação de regra genérica”, para usar as palavras de Raul Machado Horta (2003, p. 519), inspira o federalismo e incide sobre seu sistema de repartição de competência determinando a primazia da descentralização.

Nada mais lógico, pois, que o mandamento estudado tenha ascendência sobre o objeto de competência legislativa municipal – “interesse local” –, para indicar que toda matéria de legislação que puder ser, de forma eficiente, atendida pelo Município, deve sê-lo, por ser de “interesse local”.

Dito por outras palavras, propõe-se a incidência do princípio da subsidiariedade sobre a regra de competência legislativa municipal em termos tais que, se determinado assunto pode ser eficientemente tratado pela municipalidade, é de interesse local.

Como leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1995, p. 35), tudo o que puder ser atendido por uma organização política local, como o Município e a Comuna, o "Estado-Local", não deve passar às entidades políticas superiores. Do mesmo modo, o que puder ser resolvido pela organização política intermédia, como a província, o cantão ou o Estado-membro, tampouco deverá passar à esfera superior.

Acima já se traçou a correlação entre os princípios federativo e o democrático. Já se disse que a proximidade do poder com o seu titular, o povo, possibilita uma participação mais ampla e fiscalização mais efetiva, viabilizando as prerrogativas do *self-government* e uma democracia mais efetiva, concretizando o Estado Democrático de Direito em que a República Federativa do Brasil se erige, nos moldes pretendidos pela Constituição Federal de 1988. Não é outro, a propósito, o escólio de Geraldo Ataliba (1998, p. 46):

Realiza-se no Município brasileiro, com notável extensão, o ideal republicano da representatividade política, com singular grau de intensidade. Aí, a liberdade de informação, a eficácia da fiscalização sobre o governo, o amplo debate das decisões políticas, o controle próximo dos mandatários pelos eleitores, dão eficácia plena a todas as exigências do princípio republicano representativo.

Neste senda, o contributo do princípio da subsidiariedade não é de ser desprezado, notadamente no que respeita ao sistema de repartição de competência – com o qual se pretende a viabilização do federalismo de equilíbrio –, e à interpretação da regra – primacial, consoante o mandamento de subsidiariedade – de competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

## CONCLUSÃO

Em síntese conclusiva, podem-se fazer as afirmações que se seguem.

1. O Estado Federal, verificado primeiramente na História com a edição da Constituição norteamericana de 1787, pode ser conceituado como uma união de coletividades regionais autônomas, na qual se verifica a superposição de ordens jurídicas – a central, dita federal; as regionais, alcunhadas federadas; e no caso brasileiro, as locais, municipais –, coordenadas pelo critério de repartição de competências determinado pela Constituição Federal, em que se assegura, também, a participação das coletividades regionais na formação da vontade do ente central (União).

2. Tem-se aí conceito que se compõe, explícita ou implicitamente, dos caracteres da descentralização, autonomia (dos entes que integram a estrutura federal), repartição de competências, e injunção das ordens periféricas na formação da vontade do ente central.

3. A evolução histórica do federalismo, no mundo, de início altamente descentralizado, se deu no sentido da centralização do poder na esfera federal; o movimento centrípeto também se verificou no Brasil, desde o advento da Federação com a Constituição Republicana de 1891.

4. A Constituição de 1988 veicula sistema, em sua textualidade, sobretudo no que respeita à repartição de competências, potencialmente apto a viabilizar o federalismo de equilíbrio.

5. A repartição de competências na Carta de 1988 se caracteriza pela conjugação de esquemas competências privativas e concorrentes, prevendo-se inclusive a possibilidade de delegação de atribuições.

6. A prática institucional brasileira, contudo, tem revelado tendência bastante centralizadora, notadamente no que concerne ao manejo das competências tributárias.

7. O Município, a teor da Constituição de 1988, compõe a Federação brasileira; possui a autonomia político-constitucional – fruto da descentralização política em seu prol –, nas bases da tetracotomia necessária à sua caracterização, que lhe confere o status de ente federativo.

8. A autonomia municipal substancia garantia institucional da Constituição Federal – na medida em que se constitui em instrumental vocacionado à curadoria

de postulados do Estado Democrático de Direito, notadamente os relativos ao exercício consensual-participativo do poder –, do que decorre a inconstitucionalidade de qualquer ato, dos poderes constituídos, que lhe fira os traços caracterizadores.

9. O Município tem competência legislativa para tratar de assuntos do interesse local tanto a título privativo (art. 30, I, da Constituição Federal) quanto suplementar (art. 30, II).

10. O substrato de incidência da competência legislativa municipal – “interesse local” – configura conceito jurídico indeterminado, do que não decorre a necessidade de regulamentação infraconstitucional pelo ente central (União) ou regional (Estados), que se afiguraria impropriamente descaracterizadora da autonomia municipal.

11. A indeterminação conceitual possui, de fato, a plasticidade necessária à sua utilização casuística, concreta – conforme se extrai da própria jurisprudência sobre o tema –, fazendo-se preferível a uma relação taxativa, que obviamente se revelaria insuficiente à cobertura de tudo que pode ser designado por interesse local.

12. Por interesse local se deve entender o que seja de interesse predominante, e não o privativo, do Município – o privativo, a rigor, não existe.

13. O princípio da subsidiariedade inspira o instrumental jurídico do federalismo, ao preconizar a primazia da atuação do poder local, afigurando-se subsidiário o agir do poder central, mais distante; tal princípio se articula com as ideias de democracia e autogoverno local, de esferas de poder descentrais, mais próximas.

14. O princípio da subsidiariedade deve incidir na interpretação da norma de competência legislativa do Município para determinar que, uma vez constatado que certa matéria pode ser eficientemente tratada em nível municipal, é de interesse local – é o que preconiza a concepção de Estado Democrático de Direito.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: 1999, com notas de atualização de Mizabel Abreu Machado Derzi.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Discrecionalidade e Controle Jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Natureza Jurídica do Estado Federal**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

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

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. A Federação nas Constituições Brasileiras. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo, jun. 1988, p. 45-77.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

\_\_\_\_\_. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1980.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros: 2008.

\_\_\_\_\_. **História constitucional do Brasil**. 2. ed. Brasília: Paz e Terra Política, 1990.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Fundação Prefeito Faria Lima). **Breves anotações à Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1990.

COMPARATO, Fábio Konder. Juízes Independentes ou Funcionários Subordinados? **Revista da AMB**, a. II, n. 4, p. 98, jan/jun, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DIAS, José Maria. Distorções no Sistema Tributário Brasileiro. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 155, p. 39-45, 1980.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990, v. I.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte, 1964. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. Estrutura da Federação. **Revista de Direito Público**, São Paulo, a. XX, n. 84, p. 52-56, 1987.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos estados-membros na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. XXVI, n. 101, jan./mar. 1989.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de La constitucion**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e Federalismo**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2005. v. 1. 224 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o federalismo: participação na construção da democracia**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Estado e o futuro: prospectiva sobre aspectos da instituição estatal. *In*: **A reengenharia do Estado Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 30-40.

\_\_\_\_\_. Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. XXV, n. 100, out./dez. 1988, p. 85-100.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **A contratualização da função pública: da insuficiência da teoria estatutária no Estado Democrático de Direito**, 2003. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: Traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SALDANHA, Nelson. **Constituição & Crise Constitucional**. Recife: OAB – UNICAP – FASA, 1986.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTOS, Cláudio H; GOBETTI, Sérgio Wurff; RIBEIRO, Márcio Bruno. **A Evolução da Carga Tributária Bruta Brasileira no Período 1995-2007: Tamanho, Composição e Especificações Econométricas Agregadas**. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/CT\\_3\\_4\\_2008\\_TD\\_Final.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/CT_3_4_2008_TD_Final.pdf)

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norteamericano atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. Novas perspectivas do Federalismo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 99, p. 01-15, jan./mar., 1970.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD. Carlos Ari. Regime constitucional dos municípios. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo, n. 34, p. 45-57, dez., 1990.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TRIGUEIRO, Oswaldo. **Direito constitucional estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

VIDAL, Gore. A união do Estado. *In*: VIDAL, Gore. **Sonhando a Guerra**: Sangue por petróleo e a Junta Cheney-Bush. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

VIEIRA. José Roberto. **Palestra proferida no I ciclo de palestras de direito tributário – direito tributário atual**. Curitiba, 13.04.05.