

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANA CECÍLIA DOS SANTOS BEZERRA

**A INCLUSÃO DO MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO E A REPARTIÇÃO
CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS**

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2022

ANA CECÍLIA DOS SANTOS BEZERRA

**A INCLUSÃO DO MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO E A REPARTIÇÃO
CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo Científico, apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

ANA CECÍLIA DOS SANTOS BEZERRA

**A INCLUSÃO DO MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO E A REPARTIÇÃO
CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do Trabalho de Conclusão de Curso Graduação em Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Bacharel.

Data da Apresentação: 05/12/2022

BANCA EXAMINADORA

Orientador: DR. FRANCISCO PABLO FEITOSA GONÇALVES

Membro: PROF. ESP. FRANCISCO JOSÉ MARTINS BERNARDO DE CARVALHO

Membro: PROF. MA. TAMYRIS MADEIRA DE BRITO

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2022

A INCLUSÃO DO MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS

Ana Cecília dos Santos Bezerra¹
Francysco Pablo Feitosa Gonçalves²

RESUMO

Permeando um tema recorrente no debate sociopolítico brasileiro, o presente trabalho aborda o federalismo brasileiro, tendo como objetivo compreender o papel do município na federação brasileira, uma vez que existem divergências doutrinárias e problemas relacionados à repartição de competências. Busca-se, inicialmente, expender acerca do histórico constitucional e a distribuição de competências procedida pela Constituição brasileira de 1988, mediante análise geral destas. Logo, através da pesquisa bibliográfica busca-se compreender a situação jurídica-constitucional do município no pacto federativo brasileiro e a competência deste ente para intervenções locais utilizando o princípio da predominância do interesse para legislar sobre assuntos de interesse local. Desse modo, expende-se acerca do papel do município porquanto participe da federação e, concomitantemente, quanto a sua competência, esta que fundada no interesse local e seus desdobramentos legais e fáticos.

Palavras Chaves: Federalismo. Competência Municipal. Autonomia.

ABSTRACT

Permeating a recurrent theme in the Brazilian sociopolitical debate, the present work addresses Brazilian federalism, aiming to understand the role of the municipality in the Brazilian federation, since there are doctrinal divergences and problems related to the partition of competences. The aim is, initially, to expend on the constitutional history and the distribution of competences carried out by the Brazilian Constitution of 1988, through a general analysis of these. Therefore, through bibliographical research, seeking to understand the legal-constitutional situation of the municipality in the Brazilian federative pact and the competence of this entity for local interventions using the principle of predominance of interest to legislate on matters of local interest. In this way, it is explained about the role of the municipality as a participant in the federation and, concomitantly, regarding its competence, which is based on the local interest and its legal and factual developments.

Keywords: Federalism. Municipal Jurisdiction. Autonomy.

1 INTRODUÇÃO

A estruturação do Estado desde sua organização até seu poder político está diretamente

¹ Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, E-mail: anacecilia.ac170@gmail.com

² Professor Orientador do Centro Doutor Leão Sampaio, Doutor, E-mail: pablogoncalves@leaosampaio.edu.br

ligada com a história do País. A divisão organizacional do Estado, se unitário, federado ou confederado, espelha em sua repartição de competências e distribuição em seu território.

Nos Estados Unidos da América (EUA), tem-se o federalismo por agregação de característica principal a descentralização do Estado, fazendo com que os demais entes possuam competências mais amplas (AZAMBUJA, 2005). Já no Brasil, tem-se o federalismo por desagregação, onde há centralização maior na parcela dos poderes (AZAMBUJA, 2005).

José Afonso da Silva (2007) ensina que o grau de descentralização do poder é fixado na Constituição de cada Estado. O autor denomina de federalismo centrípeto, se a concepção constituinte se inclinar pelo fortalecimento do poder central; de federalismo centrífugo, se a Constituição se fixar na preservação do Poder Estadual e Municipal; e, finalmente, de federalismo de cooperação, se o constituinte optar pelo equilíbrio de forças entre o poder central e local.

O Município possui autonomia se dividindo nas capacidades de auto-organização, autogoverno, auto legislação e autoadministração, se organizando por Lei Orgânica Municipal entre outras leis. Para Moraes (2005, p.283), “a edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal”.

Ainda assim, a Federação conceitua-se como uma união de diversas províncias, Estados individuais ou entes federados, independentes uns dos outros, mas autônomos apenas em seus interesses privados, constituindo um único corpo político ou Estado coletivo em que reside a soberania e a cujo poder ou governo se submetem, nas relações recíprocas de um ou mais. (NUNES, 1993).

Por esse viés, considerando que a teoria da federação compreende apenas Estado membro e União, questiona-se quais seriam as consequências para o município no pacto Federativo Brasileiro nesse sistema organizacional.

A partir desse questionamento, o estudo tem por objetivo a compreensão da sistemática constitucional de repartição de competências e da participação dos municípios na federação brasileira. Para alcançar tal objetivo faz-se importante, inicialmente, entender melhor o papel do Município na federação brasileira, compreender a teoria do federalismo e analisar o processo de formação da federação brasileira em suas peculiaridades.

A presente pesquisa tem relevância no meio acadêmico científico do direito, porquanto, embora a constituição estabeleça que o município integra a federação brasileira, tal fato não evita que surjam divergências e sobretudo que haja conflito de competências. Por essa vereda, se existe tais problemas então o tema é importante e merece ser pesquisado. A importância desse saber faz-se necessário para entender a aplicação das competências Municipais, contribuindo

assim para o uso de suas devidas competências.

2 DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

2.1 FORMAS DE ESTADO E FEDERALISMO

Visando tratar acerca da Federação brasileira, deve-se partir do início e, portanto, da forma de Estado, é basicamente o poder político é distribuído nos mais diversos níveis do Estado. As clássicas formas de Estado são o Regime Unitário, ou Estado Unitário, quando só há um centro de onde emana o poder, e Sociedades de Estado, ou Estado Federado, quando há diversos focos que emanam poder (AZAMBUJA, 2005).

O Estado unitário, também denominado de regime unitário, conceitua-se por sua centralização política. Há um poder responsável por várias atribuições políticas, não existindo subdivisões de competências. Dessa forma, não se encontra poder político em divisão territorial. Não se admite descentralização política, caso exista será mínima e de caráter administrativo, distanciando os dirigentes de suas representatividades. Existem três tipos de Estados Unitários, quais sejam: Estado Unitário Puro; Estado Unitário Descentralizado Administrativamente e Estado Unitário Descentralizado Administrativamente e Politicamente (ENAP, 2017).

A gerência das decisões governamentais está sob responsabilidade do governo nacional, não existe governos estaduais ou municipais com poderes constitucionais políticos, nesses casos só há agências locais do governo central. Tem-se com exemplo: Japão, França, Portugal, Espanha e Nova Zelândia. (ARVATE E BIDERMAN, 2004).

As Sociedades parlamentares possuem espécie clássica de Estado e divide-se em Confederação e Federação, embora semelhantes, possuem diferenças gigantescas. As Confederações possuem seus estados-membros mais fortes politicamente do que o governo central, sendo esse um mero coordenador de esforços. Dessa forma, cada Estados-Membro possui suas leis próprias, contudo é de acordo em abrir mão de parte de seu poder de legislar para possuir uma legislação com os demais membros da confederação, esperando obter vantagens decorrentes da integração sem perder soberania política. A exemplo, os Estados-Membros têm um único banco Central, uma única política de imigração, um único sistema de tributação integrado, etc..(ENAP, 2017)

A regra na confederação são as resoluções distintas, sendo coletivas as ações já subentendidas dos seus membros surgindo como primazia para formação de uma Federação, conforme aconteceu na União Soviética, de 1917 a 1922, na Alemanha, de 1815 a 1886, e nos Estados Unidos da América, até a Constituição de 1787. Embora exista uma mera aliança

política, esses Estados-Membros resguardam sua soberania e agem, na orbita internacional, a exemplo de países, independentes dos Estados soberanos (ARVATE e BIDERMAN, 2004).

Por outra vereda, as Federações (conhecidas também como Estados Federais ou Estados Federativos) englobam uma dissociação política, onde lhes são atribuídos capacidade aos membros e poder. A soberania é una, a CF/88 atribui aos integrantes autonomia, maior ou menor, conforme o país, que lhes permite atuar com liberdade em conformidade com seus padrões definidos constitucionalmente. Trata-se de uma forma de organização política em um território, com base nas decisões entre mais de um nível de governo e compartilhamento e legitimidade (CARVALHO FILHO, 2001).

Nada obstante, para conceituar o federalismo e seus tipos torna-se necessária uma abordagem ampla e profunda para não incorrer em imprecisões ou no distanciamento da realidade quando a sua aplicação. Oliveira, Aguiar e Rocha (2013), caracterizam o federalismo em três elementos: o primeiro deles refere-se à repartição de competências; o segundo da participação dos entes subnacionais nas decisões do ente nacional; e em terceiro à igualdade entre os entes, essa última expressada na autonomia de cada ente na aplicação dos recursos e as ações a serem tomadas.

Para Bovo (1999), o termo federalismo é ambíguo, podendo ser conceituado de maneiras distintas: uma em que existe uma união entre os Estados (entes) protegidos sob um escudo de um poder central; e outra, como uma forma de fragmentação do poder de forma a distribuí-lo entre os governos de cada esfera.

Souza Junior e Ávila (2007) explicam que a ambiguidade do termo federalismo se deve a diversos fatores, como suas diferenças culturais, econômicas e sociais. Dessa forma os autores citam como exemplos a estrutura federal centralizada no Brasil de um lado e do outro, no Canadá, mais descentralizada. Em síntese, o federalismo é uma forma de organização do Estado, constituído pelos entes federados: União, estados e municípios. Sob uma coordenação jurídica, política e administrativa da União, no qual cada Ente possui suas responsabilidades e competências.

Scaff e Rocha (2013) esclarecem que o federalismo, mesmo sendo considerado, inclusive pelo Direito Constitucional, como uma forma de Estado, em detrimento do Estado Unitário, caracterizando-se por um sistema de partilha de poder e de organização com diversas variações em cada país, não necessariamente, a sua aplicação reflete o seu conceito. Existem Estados unitários, como a Espanha, com suas Regiões Autônomas, com maior autonomia, do que Estados declaradamente federalistas. Os autores são taxativos ao afirmar que o federalismo não está pronto ou segue um modelo padrão, cada país com suas características e histórias

próprias adapta o sistema conforme suas visões, valores e objetivos. Dessa forma os autores assumem que “não existe uma forma de Estado Federal, senão formas de Estado Federal”. Essas diversas versões do Federalismo podem ser encontradas no Brasil, desde a Proclamação da República, em 1889.

A respeito do federalismo fiscal, Bovo (1999), aponta a existência três modelos distintos: o federalismo dual; o federalismo centralizado; e o federalismo cooperativo. No federalismo dual, de acordo com os preceitos clássicos, o poder é rigidamente dividido entre a União (que cuida de assuntos de âmbito nacional) e estados (que cuidam de assuntos de âmbito regional e local). Já no federalismo centralizado, os governos regionais e locais são meramente executores do Governo Federal, sendo esse dotado de poder decisório sobre os demais entes, bem como na aplicação dos recursos.

Por fim, no federalismo cooperativo, há uma integração maior entre estados e União, de forma que não existe independência, como no dual. Aqui, estados e municípios, possuem elevada autonomia decisória e capacidade própria de financiamento. Nesse último modelo, enquadra-se o Brasil, pois, conforme Arvate e Biderman (2004), no Artigo nº 18 da Constituição Federal fica estabelecida a autonomia entre os entes federados.

Assim, no caso brasileiro, trata-se de um federalismo estruturado nos três níveis, em que todos possuem autonomia e competências privativas em cada âmbito, característica de um modelo cooperativo, assumindo, portanto, que não existe uma forma de Estado Federal, senão formas de Estado Federal.

2.2 CONTEXTO HISTÓRICO DO FEDERALISMO NACIONAL E PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO

O começo da organização municipal brasileira se deu no período colonial, por meio dos portugueses, para atender a interesses que lhes traziam benesses, como proteger a riqueza da sua nova colônia de invasores à espreita. Assim, o país colonizador concentrou forças para manter o domínio completo por meio da proteção do seu território e, cumulativamente, no aculturação daqueles que viviam no Brasil (PREDIGER, 2003).

Dessa forma, é válida a afirmação de que sua preocupação para com o novo território servia ao aspecto mercantil da época. Nesse contexto, observa-se o surgimento das vilas, e posteriormente uma organização administrativa municipal que respondia à monarquia portuguesa. Prediger (2003) ainda leciona que o interesse comercial da Coroa era tamanho, que proibia a comercialização do Brasil com navios estrangeiros, bem como não permitia a saída

de navios que não possuíssem outro destino senão os portos de domínio português.

Em seguida, se destaca que essa organização administrativa local possuía autonomia para resolver e solucionar suas divergências internas e eram responsáveis pela segurança do território, inclusive com a formação de forças armadas próprias, como em Salvador, Olinda e Recife, esta que lutou contra invasores holandeses. O autor considera que esses centros locais de decisão política se davam por conta do vasto território da colônia brasileira e a dificuldade de comunicação entre as cidades. Dessa maneira, subtende-se que tal autonomia fora necessária frente às limitações da Coroa Portuguesa em controlar plenamente sua colônia (PREDIGER, 2003).

Para tanto, a falta de recursos – e interesse – da Coroa em instalar um centro administrativo na colônia provocou certa fragmentação do poder e da autoridade, permitindo ao município produzir e exercer um importante papel político na época, ainda que sob completa subordinação à Coroa Portuguesa. Neste azo, Prediger (2003) explica que o desenvolvimento político dessas cidades criaram as Câmaras, que desempenhavam uma importante função junto ao município, tanto que elas foram previstas na primeira constituição brasileira de 1824, sendo tão somente reduzidas as atribuições das Câmaras por meio de Lei Complementar prevista no Art. nº 169, que veio em 1828, tornando as Câmaras modestas corporações administrativas, em que a organização de todos os municípios passou a ser padronizada, ignorando completamente as diversidades locais.

O modelo do Federalismo foi inserido no Golpe de Estado e a Proclamação da República, em virtude da decadência do Império Brasileiro que estava enfraquecendo cada vez mais, conseqüentemente, descentralizando o poder. O Brasil teve como inspiração o modelo Norte-Americano em 1889 com a Proclamação da República sendo passada para as constituições posteriores, porém o processo foi invertido, não houve ex-colônias que se uniram, mas um Estado unitário que se “desagregou” (AZAMBUJA, 2005, p. 372).

Contudo, Chieza (2008) expande acerca desse tema, corroborando no sentido de que do ponto de vista histórico os Estados Unidos, a partir da união das treze colônias inglesas que trouxe como consequência a formação uma confederação e, em seguida, esse sistema criado que deu origem ao sistema federativo norte-americano. No Brasil, se observara um Estado Unitário que se transformou num modelo descentralizador de poder. Para mais, nos EUA, enquanto os estados independentes cederam parte de sua soberania ao Poder Central, configurando um movimento centrípeto, no Brasil, inversamente, a União cedeu parte de sua soberania às províncias, caracterizando um movimento centrífugo.

A sociedade passou a se basear em: “um federalismo como forma de Estado; uma

república presidencialista, com princípio na democracia que assegurasse os direitos fundamentais dos indivíduos; e o abolicionismo” (LIMA, 2010, p. 61).

Após essa descentralização político-administrativa do federalismo, ocorreu o fortalecimento das oligarquias regionais. Sobre esse tema, Awazu (2012, p. 54) defende que “com o regime republicano e federativo isto pôde ser feito. Logo, estruturou-se uma aliança entre o Governo Federal, na figura do Presidente da República e as elites locais”. Em outras palavras, criou-se no Brasil a chamada “política dos governadores”, entendida como troca de favores e distribuição de recursos, sendo articulada entre o Governo Federal e os principais Estados da federação, que detinham mais força eleitoral e militar.

Mais tarde, na Constituição Republicana de 1891 aos municípios pouca autonomia. especialmente em coisas que apenas figuram seus interesses especiais. Na prática apenas os interesses federais e estaduais estão representados. Devido à sua dependência econômica dos estados e sua escassa arrecadação, os governos locais submeteram-se à vontade do governo estadual que elege seus representantes. Internamente, obedecem à ordem do coronelismo.

Em 1930, no governo de Getúlio Vargas, os Estados tiveram suas autonomias suprimidas e os governadores foram substituídos por interventores federais indicados pelo governo central, e os prefeitos foram indicados pelos intervencionistas. Além disso, como ensina Lixa (2010, p. 66), o período foi marcado por uma afronta ao princípio da separação dos poderes enquanto "além da putrefação dos parlamentos federal, estadual e municipal, o judiciário foi interdito em honra de decretos e atos do governo Provisório e das Intervenções Federais".

A Constituição de 1937, trazia consigo a ideia de repartição de competências entre os governos federal e estadual. imputar ao governo central a responsabilidade administrativa legislativo e entidades fiscais. Os Estados continuar a ter a capacitância de organizar e legislar, e ter jurisdição tributária, desde que a legislação federal não contenha disposições. (MARTINS, 2020).

Assim, os municípios não tinham autonomia, sendo os Prefeitos, inclusive, indicados pelos Governadores, que eram indicados pelo Presidente. De acordo com Lima (2010, p. 73), o momento foi de uma real ditadura, onde “o Presidente da República usurpava as funções do Legislativo, editando decretos-leis que depois ele próprio aplicava como órgão do Executivo”.

Ainda assim, a Constituição de 1946, desmembrava a concentração do poder, fornecendo mais autonomia aos entes, no âmbito organizacional e financeiro. Nada obstante, Awazu (2012) leciona que este novo texto constitucional vem a conceder aos Municípios uma participação mais relevante nos dividendos tributários, passando a receber o imposto da

indústria e profissões de forma total, sem mencionar a parcela que também receberia, com exceção das capitais, advinda da repartição dos valores recolhidos a título de imposto de renda.

Em 1979 houve uma reforma político-partidária que permitia a criação de diversos partidos políticos. Mais tarde, em 1982, realizou-se eleições diretas para Presidência da República. “os problemas e a decadência do militarismo começaram a partir do momento que a economia ficou estagnada, seguida de um período de recuo” (MOTA, 2015, p. 43). Devido as fortes pressões da população, em 27 de novembro de 1985 publicou-se a Emenda Constitucional n. 26, sendo convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, a fim de elaborar uma nova Constituição para a República Federativa do Brasil, a atual Constituição brasileira.

Insta salientar a importância como Almeida (2005), afirma que os constituintes de 1987/88, apesar de toda a pressão pela descentralização, constataram que a recomposição do equilíbrio federativo é problema muito mais complicado do que se pode imaginar à primeira vista.

Segundo José Afonso da Silva (2007), “A federação consiste na união de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados federados (nome adotado pela Constituição, cap. III do tit. III), Estados-membros ou simplesmente Estados (muito usado na Constituição).”

A Constituição de 1891 é considerada um reflexo da norte-americana, ela pontuou competências como privativa da União, conferiu aos Estados competências de cunho residuais. Porém, não deixou de incluir restritas competências ao Congresso e uma pequena porção na legislação concorrentemente. No entanto no que diz respeito as competências municipais, não é possível encontrá-las, ficando assim delimitadas implicitamente, pelo precursor interesse Municipal, que deveria resguardar sua autonomia (CANOTILHO, 2013).

A respeito da estrutura do Estado brasileiro pode, segundo Manoel Gonçalves Filho (2012), ser entendido como tríplice, pois há 3 ordens, quais sejam, a da União, cujo poder é central, a dos Estados, que são ordens regionais, e as dos Municípios, importando em poderes locais. Essa tripartição é destacada da leitura do art. 1º da CF/88, positivando que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Para mais, normatiza também o caput do art. 18, CF/88, que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Salientando a reação do artigo 1º da CF/88 com o artigo 18, tem-se que os Municípios são dotados de autonomia, uma inovação proposta pela Carta Magna de 1988, mas que, contudo, não seriam os Municípios entendidos como integrantes da federação, em razão da sua

falta de participação e representatividade no Senado Federal, da falta de previsão legal de intervenção federal no seu território e da ausência de Poder Judiciário próprio, dentre outros fatores.

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 Luís Quadros de Magalhães (2000, p. 31-32):

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.

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).

Linhares, Mendes e Lassance (2012) avaliam que a Constituição de 1988 foi radical no modelo federalista, tanto que elevou os municípios e o Distrito Federal à condição de Entes Federados, com diversas competências, sejam elas sobre a propriedade territorial urbana, transmissão de bens imóveis intervivos, serviços, venda a varejo de combustíveis e sobre taxa e contribuição de melhoria. Os autores pesquisados são unânimes em reconhecer que o movimento de descentralização na Constituição de 1988, beneficiou a relação de autonomia financeira dos estados e municípios em relação à União.

A Constituição de 1988 resgatou o Município da inércia em que se encontrava. Concedeu-lhe autonomia para se auto-organizar, podendo elaborar sua própria Lei Orgânica. Ademais inseriu o Município no pacto federativo, em posição de igualdade com a União, os Estados e Distrito Federal (FACHIN, 2008, p. 377).

A análise dos artigos 1º e 18, bem como de todo o capítulo reservado aos Municípios (apesar de vozes em contrário), leva-nos ao único entendimento de que eles são entes federativos dotados de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Ainda mais adiante do art. 34, VII, c, que estabelece a intervenção federal na hipótese de o Estado não respeitar a autonomia municipal (LENZA, 2012, p. 445).

À União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que os Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (SILVA, 2013 apud SARLET, 2016).

3 DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO

O conceito tradicional de federalismo nas finanças públicas prevê a distribuição de competências e encargos entre os níveis de governo. Dessa forma considera a constituição da Federação uma garantia de independência dos Entes federados, bem como a previsão de recursos próprios para que estados e municípios tenham condições de desenvolver com autonomia as tarefas de sua competência.

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, 2013).

A repartição de competências é exigência da estrutura federal de Estado, para assegurar o convívio dos ordenamentos que compõem o Estado Federal. A forma federal de Estado corresponde ao Estado composto e plural, fundado na associação de vários Estados, cada um possuindo o seu ordenamento jurídico, político e constitucional, conforme as normas estabelecidas na Constituição Federal. Hans Kelsen (2003) descreveu esse ordenamento complexo e plural, quando acentuou que o ordenamento jurídico do Estado Federal é constituído de normas centrais válidas para todo o território e de normas locais dotadas de validade para uma parte desse território, o território dos Estados-Membros.

As normas centrais federais, as leis federais, provêm do órgão legislativo central, o Poder Legislativo da Federação, enquanto as normas locais brotam dos órgãos legislativos locais, as Assembleias Legislativas dos Estados-Membros. Na concepção kelseniana, o Estado Federal contém o ordenamento jurídico total, o ordenamento jurídico central e o ordenamento jurídico parcial. O Estado Federal, a comunidade jurídica total, compreende a Federação, que é a comunidade jurídica central, e os Estados-Membros, que formam comunidades jurídicas

parciais (KELSEN, 2003).

A própria Constituição Federal estabelece as competências de cada ente federativo, tanto na esfera legislativa, administrativa e tributária, assegurando o convívio entre os Estados da Federação. José Afonso da Silva (2013) define ainda competência como sendo a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Já as competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

Nesse sentido, utiliza-se a técnica de repartição ou divisão de competências, em que o constituinte distribui, utilizando como base, a natureza e o tipo histórico federativo, para que seja preservada a autonomia política dos entes da federação. Assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece as matérias próprias para cada ente federativo, ou seja, distribui as competências entre a União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal por intermédio do princípio da preponderância do interesse. (BULOS, 2018)

O princípio da predominância do interesse toma como base a natureza do interesse entre cada ente da federação, com o objetivo de nortear a repartição de competências entre a União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (BULOS, 2018).

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da preponderância do interesse, segundo o que à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência (SILVA, 2013).

No estado brasileiro, concretiza-se, portanto, as competências de interesse nacional, de competência da União, de interesse regional, de competência dos Estados-membros e de interesse local que competem aos Municípios, com a exceção do Distrito Federal, que compete temática de interesse regional e local. Em virtude disso, este não organiza a sua justiça e as suas funções institucionais, ficando ao encargo de competência da União (BULOS, 2018).

Portanto, o princípio da preponderância do interesse visa contribuir para o equilíbrio da distribuição das competências entre os entes federativos. Ainda, em relação à repartição de competência, esta é dividida entre o princípio da preponderância do interesse e as técnicas de repartição de competência entre os entes federativos.

Silva (2013) ensina acerca da repartição de competência, lecionando que autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competência para o exercício e desenvolvimento

de sua atividade normativa. O autor, para mais, entende que existem diversas técnicas de repartição de competência, pois foram surgindo a par do abandono do dualismo que separa as entidades federativas, mutuamente limitativas, para acolher formas de composição mais complexas que procuram compatibilizar a autonomia de cada uma com reserva de campos específicos que designem áreas exclusivas ou simplesmente privativas com possibilidade de delegação, áreas comuns em que se preveem atuações paralelas e setores concorrentes em que a competência para restabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados a competência suplementar.

3.1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Primeiramente, há de ser observado que o modelo brasileiro foge à regra do Estado Federal clássico em que subsistem duas ordens jurídicas simultâneas: a da União e a dos Estados-membros. De fato, a Constituição brasileira consagrou também os Municípios como entes federativos, atendendo assim aos anseios de muitos municipalistas e à tradição do Estado brasileiro, embora enfrentando a oposição de alguns constitucionalistas do renome de José Afonso da Silva.

Além deste aspecto marcante, caracteriza-se o federalismo brasileiro pela adoção, por parte do constituinte de 1988, quando procedeu à distribuição de competências entre os entes federados, das técnicas do federalismo moderno, que conjuga a repartição horizontal e vertical, com atribuição de competências próprias a cada ente federativo e, finalmente, um rol de competências comuns e concorrentes, em que atuarão as três entidades concomitantemente.

A competência, de forma genérica, é classificada em dois grandes grupos e subclasses, sendo o primeiro com a competência material ou administrativa, que engloba a competência exclusiva contida no art. 21 e a comum prevista no art. 23 ambas da Constituição Federal 1988. Paralelo a esta, existe a competência legislativa, englobando a competência residual prevista no art. 25, §§1º e 2º, privativa do art. 22, concorrente do art. 24 e suplementar do art. 24, §2º, todos da Constituição Federal (SILVA, 2013).

Bulos (2018) conceitua competência administrativa como a capacidade do ente político gerir, organizar, manter e executar negócios e encargos próprios, dentro dos limites previstos na Constituição Federal. Para tal autor, a Constituição Federal de 1988, estabelece no âmbito da competência administrativa a competência exclusiva, enumerada ou expressa, remanescente ou reservada, comum, decorrente ou implícita e originária.

Conceitua ainda a competência legislativa como a capacidade do ente político estabelecer normas imperativas, gerais e abstratas, com base nos limites estatuídos na

Constituição Federal, entendendo, portanto, que a Constituição Federal de 1988, estabelece as competências privativa, concorrente, suplementar, residual, delegada e originária (BULOS, 2018).

A divisão Federativa trazida pela Constituição de 1998, tenta descentralizar e inovar o sistema de competências, reforçando assim as competências legislativa concorrentes (BERNARDES, 2010).

Por esse viés, como explicam Mendes e Branco (2017, p. 729) a autonomia dos Estados membros:

A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados - membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é -lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se percebe no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.

A diversidade de normas qualificadoras de Estados e Municípios existentes na Constituição de 1988 não impossibilitou o surgimento de diversas dúvidas quanto aos limites das competências dos entes federativos (MAUÉS, 2012).

4 ANÁLISE DAS (DES)VANTAGENS ENCONTRADAS NA INSERÇÃO DO MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO

Conforme estudado, as competências municipais recebem algumas características peculiares, concentrando-se no artigo 30 da Constituição Federal diferentes espécies de competências. Exercendo a função de legislar sem submissão hierárquica na esfera municipal, sendo inconstitucionais leis federais e estaduais que desrespeitem o seu âmbito de competência (BULOS, 2018).

A reforma da Constituição pelo Ato Adicional, que ocorreu em 1834, reduziu a autonomia municipal e aumentou os poderes às Assembleias Provinciais, pois diversas atribuições de interesse local, tais como as relativas à fixação de despesas e impostos municipais e à criação, suspensão e nomeação de empregos municipais, foram designadas para essas assembleias (FERREIRA, 1993, p. 25).

Além disso, a Constituição de 1988, contrapondo-se ao histórico constitucional centralizador, aumentou a descentralização política na estrutura do Estado elevando os municípios à categoria federativa e proporcionando autonomia e mecanismos de concretização (MARTINS, 2020).

Por essa vereda, os municípios representam uma descentralização política e são

considerados as entidades federativas de menor extensão territorial que possuem autonomia política, administrativa e financeira, para dispor sobre os assuntos que lhes foram explícita e implicitamente conferidos pelo texto constitucional. Portanto, podem ser considerados como os mais importantes dentre a federação, uma vez que estão mais próximos e vivem diariamente as dificuldades enfrentadas pelo povo. Consolidando essa visão, Silva (2003, p. 107-108) destaca que:

[...] Na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é neste que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia.

Salienta-se que a extensão de um governo local facilita um controle das ações governamentais mais focado, devido estar limitado a um espaço territorial mais fácil para a população a contemplação do que o ente federativo está realmente fazendo ou deixando de fazer (MARTINS,2020).

Por fim, tem-se que os municípios brasileiros detentores da liberdade e independência para dispor sobre as principais matérias que ocorrem dentro de sua delimitação territorial reduzida, é um poderoso instrumento de estímulo à participação popular, pois veicula uma aproximação com a sociedade, tornando-se mais acessível para que esta possa fiscalizar as atuações governamentais e exigir que sejam realizadas da forma mais adequada às necessidades locais, sendo, por isso, um importante mecanismo de concretização de uma democracia participativa (KRELL,2003).

Por outro lado, há autores que afirmam sobre a dificuldade em inserir o município no pacto federativo. Embora a CF/88 tenha atribuído Estados e Municípios funções essenciais em um Estado Democrático de Direito, quais sejam, a educação, a saúde e a segurança pública, os municípios ainda contam com baixa capacidade arrecadatória e depende das transferências governamentais pelo Governo Central.

Mesmo com essa arrecadação baixa, ainda tem a obrigação de manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e os serviços de atendimento à saúde da população, nos termos do art. 30 da CF/88 (BRASIL, 1998). Assim, além do compromisso com o orçamento de serviços públicos e destinações obrigatórias, é preciso que os municípios desenvolvam a infraestrutura regional e local.

Ainda assim, outra dificuldade encontrada é que para que haja um sistema descentralizado, é preciso que haja repartição de receitas, através de recursos de entes subnacionais que possam garantir desenvolvimento em harmonia entre regiões. De acordo com

Pereira (2015), pode incentivar a ocorrer uma disputa entre as entidades subnacionais, por investimentos e atração de novos empreendimentos privados em seu território

“Em tal corrida, as unidades federativas se utilizam da tributação indutora como arma, concedendo incentivos fiscais para captação de investimento privado” (PEREIRA, 2015, p. 111). O autor ainda afirma que esses incentivos geram prejuízos no orçamento e ferem o equilíbrio federativo.

5 MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa básica pura, que se utiliza de dados secundários, advindos de outros estudos, visando a ampliação de conhecimentos acerca do assunto, consoante entendimento de Gil (2018), a pesquisa básica engloba estudos com o intento de preencher lacunas no conhecimento. Onde as fontes empregadas no estudo em questão são: bibliográfica e documental, por meio de leituras de artigos científicos, dissertações, teses e letra de lei. “A bibliografia pertinente ‘oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas, onde problemas ainda não se cristalizaram suficientemente” (MANZO, 1971, p. 32 apud MARCONI E LAKATOS, 2012, p. 44).

Quanto aos objetivos é uma pesquisa exploratória tem por objetivo aprimorar hipóteses, validar instrumentos e proporcionar familiaridade com o campo de estudo. Constitui a primeira etapa de um estudo mais amplo, e é muito utilizada em pesquisas cujo tema foi pouco explorado, podendo ser aplicada em estudos iniciais para se obter uma visão geral acerca de determinados fatos (GIL, 2002).

Com relação à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois consoante entendimento de Gerhardt e Silveira (2009, p.31) “A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc.”.

Por fim, os procedimentos adotados na pesquisa em questão são bibliográficos e documentais, uma vez que serão alcançados através de estudos de caso, pesquisas científicas e análise da letra de lei, possibilitando um vasto alcance de informações, ademais, permite a utilização de dados dispersos em inúmeras publicações, contribuindo também na construção do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto (GIL, 1994).

Gil (2008) define a pesquisa bibliográfica como um delineamento da pesquisa. Segundo o autor, a principal vantagem desse tipo de estudo é que o investigador consegue conhecer os fenômenos de uma forma mais ampla, sem necessidade de pesquisar diretamente. Dessa forma, não se compreende a teoria da Federação nas obras que são referência sobre o assunto.

A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Portando, não dá para compreender a Federação Brasileira especificamente sem o recurso, documento legislativo, as constituições e as leis que contribuíram para formação dessa configuração de forma de estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como escopo principal examinar o papel que desempenha o Município na Federação Brasileira, dado que a Constituição Federal de 1988 prevê o tema, entretanto, insiste a concorrência concernente à competência nos diversos âmbitos da aplicação e cumprimento do poder e independência dos entes federados. Para mais, buscou respostas à problemática acerca da teoria da federação que compreenderia tão somente os estados-membro e União e as consequências no âmbito da real independência do Município.

Com a pesquisa realizada, foram atestadas as divergências doutrinárias acerca do papel histórico disposto aos Municípios no contexto do pacto federativo, ainda que, ao mesmo tempo, se faz notar que é, copiosamente, o único ente governamental mais próximo da vida cotidiana para os cidadãos aos quais compreende.

Insta salientar que as partes deste trabalho, a seu tempo, corroboraram para indicar o melhor entendimento para com o assunto, partindo da definição das formas de federalismo, resultando que no caso brasileiro, contamos com um federalismo estruturado nos três níveis, em que todos possuem autonomia e competências privativas em cada nível, caracterizando, portanto, um modelo cooperativo.

Atinente ao estudo realizado quanto ao federalismo, mostrou-se que tal modalidade de Estado tem, por característica essencial, a autonomia dos entes que a compõe, importando na divisão de competências para gerir os interesses concernentes a seus problemas, sagrando-se, dessa forma, o predomínio do interesse como fato principal a ser tomado em consideração na separação de competências.

Fez-se, dessa maneira, importante destaque quanto a experiência brasileira para com o federalismo, em que, desde sua experiência primeira com a proclamação da República, ainda em 1889, foram registrados momentos de mais ou menos descentralização de poder. Alfim, ao desembocar na Constituição Federal de 1988, sofreu o federalismo brasileiro profundas mudanças no tocante à equitação e cuidado social, tornando possível o reconhecimento do município como ente federado, prevendo e respeitando sua autonomia política, financeira e

administrativa, concedendo-o, de tal maneira, independência.

Nada obstante a toda pesquisa, analisou-se especificamente a questão das competências, partindo de sua conceituação geral à análise pontual quanto ao Município, a distribuição constitucional de competências também fora estudada, bem como a interpretação a ser dada às normas nesse sentido, a saber que o legislador procedeu à distribuição quanto às matérias afetas aos interesses estaduais e locais, aplicando competências para lhes regulamentar e executar aos Estados e Municípios, e tão somente reservando à União as matérias de interesse nacional. Dessa maneira, notou-se a orientação pelo princípio da predominância do interesse quando em conflitos de competências, como maneira de preservar o respeito às peculiaridades locais e anseios da população à descentralização do poder.

Neste azo, insta salientar que a pesquisa compreende pesquisa abrangente quanto a sistemática constitucional de repartição de competências e a participação dos municípios na federação brasileira, bem como expendeu quanto a teoria do federalismo, analisou e arguiu compreender o processo de construção da Federação Nacional, em todos seus momentos de maior ou menor autonomia dos entes federados e, também, a compreensão do papel do Município na federação brasileira e suas competências.

Dado todo o apresentado, firma-se que a presente pesquisa conta com destaque no meio acadêmico científico do direito, considerando que, embora a Constituição preveja a integração do Município à Federação Brasileira, não obstante são as divergências e conflitos de competências quanto ao poder a ser exercido. Por essa vereda que se prova a importância do tema, sobretudo para o melhor entendimento quanto ao funcionamento do Estado em suas mais diversas facetas, demonstrando importância desta pesquisa, a saber que se faz necessário para entender a aplicação das competências Municipais, contribuindo assim para o devido e melhor funcionamento estatal.

REFERÊNCIAS

ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2005.

BARBOSA, R. 1849-1923. **Pensamento e Ação de Rui Barbosa**. Organização e seleção de textos pela Casa Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

BARDIN L. **L'Analyse de contenu**. Editora: Presses Universitaires de France, 1977.

- BERNARDES, W. L. M. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BOVO, J.M. **Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil**. Araraquara: FCL/Unesp, 1999. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista. Araraquara: FCL/Unesp, 1999.
- BULOS, U.L. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2018.
- CANOTILHO, J.J. **Comentários à Constituição do Brasil**. – São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CARVALHO FILHO, J. S. Pacto federativo: aspectos atuais. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, 2001.
- CARRAZZA, R.A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CHIEZA, R.A. **O Ajuste das Finanças Públicas Municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS**. Porto Alegre: UFRGS, 2008. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Diretoria de Educação Continuada, Brasília: SAIS, 2017.
- FACHIN, Z. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Método, 2008.
- FERREIRA, L. P. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6. ed. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1983.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HORTA, R. M. **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, 1964.
- KELSEN, H. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- KRELL, A. J. **O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LIMA, K. M. **Federalismo e desenvolvimento: cooperação entre os entes federados - limites, direitos e deveres**. 2010. 254 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

MAUÉS, A. M. **Federalismo e Constituição: Estudos comparados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

MERLIN, M. M. A. **O Município e o federalismo: participação na construção da democracia**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

NUNES, P. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**, Ed. Freitas Bastos, 12^a. ed. Rev. Ampl. E Atual, 2^a tiragem, Rio de Janeiro: 1993.

OLIVEIRA, P.T.P.O; AGUIAR, Andrei; ROCHA, R.F.C.R. **Análise Crítica do Federalismo fiscal brasileiro: problemas e perspectivas**. Cadernos de Finanças Públicas, n. 13, dez. Brasília: 2013.

PREDIGER, C. **O Município brasileiro e seu papel até 1988**. Interesse Público, n. 20, Belo Horizonte: Fórum, 2003.

ROBERT, C.; MAGALHÃES, J. L. Q. **Teoria do estado, democracia e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCAFF, F. F.; ROCHA, F. S. S. R. **Princípios, Elementos e Conceito do Estado Federal**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

SILVA, J. A. et al. **20 Anos da Constituição Cidadã**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36^o. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.