

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

RIVA SOBRADO DE FREITAS

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C758

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Anderson Orestes Cavalcante Lobato, Lucas Gonçalves da Silva, Riva Sobrado De Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-288-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Constituição. 3. Democracia.

I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

A sociedade brasileira continua fortemente marcada pelo processo de transição democrática que permitiu a adoção da atual Constituição brasileira de 1988. De fato, o desafio da nova Constituição brasileira continua sendo o da efetividade. Se no final dos anos noventa a problemática da efetividade da Constituição encontrou no Judiciário um espaço de pressão para a concretização dos direitos sociais, a atualidade da crise econômica e política questiona fortemente a atuação do Judiciário que cotidianamente se envolve em questões políticas e sociais.

O GT Constituição e Democracia I nos ofereceu primeiramente uma série de trabalhos críticos sobre a atuação do Judiciário. A problemática da legitimidade desloca a expectativa de efetividade da Constituição para o espaço democrática de decisão política. Observa-se não somente a crise de legitimidade dos poderes do Estado, mas sobretudo, surge uma nova expectativa de participação política que não se contenta com os instrumentos do sistema representativo, exigindo uma escuta da vontade das ruas, dos movimentos sociais, das manifestações apartidárias, que ultrapassam claramente a vontade dos representantes eleitos ou selecionados pelos concursos públicos de provas e títulos. As críticas e questionamos fundamentos no espaço democrática de decisão política denunciam os limites do constitucionalismo brasileiro pós-1988, ou de outro modo, pós-transição democrática. Com efeito, novo constitucionalismo exige respeito ao texto constitucional; sinceridade na aplicação dos valores e princípios constitucionais e, sobretudo, reconhecimento da diversidade cultural marcada pelo pluralismo jurídico e à crítica ao positivismo das decisões de Justiça.

Pensar a diversidade cultural, econômica e social no Brasil contemporâneo implica necessariamente enfrentar escolhas antagônicas no debate político e partidário, cujo único ponto de contato seria a promoção da justiça social. De fato, a problemática da efetividade da Constituição deixa de ser um objetivo em si mesmo, para despertar a importância sobre o método de promoção dos direitos constitucionalmente protegidos.

Profa. Dra. Riva Sobrado De Freitas - UNOESC

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS

Prof. Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato - FURG

O MUNICÍPIO FRENTE AO FEDERALISMO E AO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

THE COUNTY FRONT OF FEDERALISM AND THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY

Luciana Rosa Becker ¹
Paulo Roberto Ramos Alves

Resumo

Este trabalho versa sobre o Município e sua primazia na ordem política do país sob a ótica do princípio da subsidiariedade. Justifica-se pela necessidade de lançar as bases para o estudo do princípio da subsidiariedade, sendo indicador para um caminho de crescimento social e econômico, além da sua importância para a criação e aplicação de políticas públicas que reconheçam a pessoa como sujeito para o desenvolvimento de um Estado democrático de direito que tenha por base a pessoa humana e, conseqüentemente, o órgão federativo mais próximo desta, o Município.

Palavras-chave: Bem comum, Democracia, Federalismo, Município, Subsidiariedade

Abstract/Resumen/Résumé

This work deals with the municipality and its primacy in the political order of the country from the perspective of the principle of subsidiarity. It is justified by the need to lay the foundation for the study of the principle of subsidiarity, and indicator to a path of social and economic growth, in addition to its importance for the creation and implementation of public policies that recognize the person as a subject for the development of a democratic rule of law that builds on the human person and, consequently, the federal agency closest to this, the Municipality.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Common good, Democracy, Federalism, Municipality, Subsidiarity

¹ Mestranda em Direito pela Universidade de Passo Fundo; Bolsista CAPES; Graduada em Direito- Universidade de Passo Fundo; Pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho- IMED. E-mail: lucianarosabecker@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

Muito se discute sobre a eficácia da nossa federação, sua capacidade de solucionar os problemas políticos e econômicos enfrentados por seus membros.

Analisando o caráter associativo natural de qualquer homem, percebe-se que para sua sobrevivência, dentro de uma sociedade organizada, necessita-se de um complexo conjunto de instituições capazes de preservar a individualidade e o respeito à dignidade da pessoa humana de modo a impedir que a própria construção institucional sacrifique o homem. Desse modo, para melhor atender a individualidade do homem, buscar-se-á trazer o princípio da subsidiariedade ao contexto do federalismo, coadunando o princípio com a forma de organizar o Estado para, deste modo, garantimos um pleno desenvolvimento das dimensões humanas.

O Município, menor entidade da nossa federação, forma a base deste trabalho. É nele que habitam as pessoas, e, é nele que se encontram os problemas práticos enfrentados diariamente pelos homens. Assim, compreende-se que o estudo do município é essencial para um aprimoramento da federação e, conseqüentemente, da sociedade como um todo.

Em consonância com o Município, trazemos a luz do direito brasileiro o princípio da subsidiariedade, o qual estabelece que a primazia de ação deve ser concedida ao menor indivíduo ou ente existente. Neste caso, a primazia do Município na determinação e execução das políticas públicas é essencial, em vista da proximidade deste com os cidadãos que, como sabemos, habitam, antes de tudo, em um Município, possuidor de características específicas e diferenciadas de outras localidades, do que nos Estados ou na União.

Buscar-se-á trazer à tona este princípio tão importante para a preservação e desenvolvimento da pessoa humana em todas as suas características e, acreditamos ser o Município o ente mais adequado para a sua efetiva aplicação na realidade sócio-política da comunidade.

Para a construção do trabalho, será utilizado o método dedutivo e como forma de elucidação, serão destacados textos de lei e posicionamentos doutrinários, com intuito de contribuir no debate em questão.

1. O FEDERALISMO E A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Em 1891, com a promulgação da primeira Constituição Republicana, o Brasil adotou a forma de federalismo existente nos Estados Unidos como forma de organizar o Estado. Este tipo de federalismo vem em substituição ao modelo existente no império. Tal modificação gerou, novas formas de interpretação dos problemas políticos e econômicos por parte dos membros do Estado brasileiro. Veremos entre os dois tipos de federalismo presentes em nossa história, qual dentre eles facilitou e desconcentrou a prestação de serviços, gerando uma aproximação entre poder público e população, tendo em vista o crescimento da cidade através das opiniões dos cidadãos expressas por seus representantes. Nesse sentido, apresenta-se o princípio da subsidiariedade, como base para um novo federalismo.

1.1 Conceito de Federalismo e Federação

Federalismo e federação são termos corriqueiramente confundidos pela doutrina, sendo o federalismo, genérico e abstrato, aplicado a qualquer tipo de federação, tendo essa um conceito mais específico, “buscando caracterizar um certo Estado particularizado na geografia política e assim defini-lo de maneira comparativa, distinguindo-o dos demais estados federais.” (REVERBEL, 2007, p. 40).

Segundo Reverbel, é necessário à compreensão do Estado federal distinguir federalismo de federação:

Com federalismo, estamos a indicar um substantivo, isto é, uma dimensão da teoria política e da Teoria do Estado mais propriamente, que busca referir as generalidades do sistema federal, sua rede de valores, pontos de consenso, enfim, os vários aspectos comuns a todo e qualquer sistema que seja estruturado federativamente. (2007, p. 42)

Quanto ao termo federação, refere o autor:

Há uma adjetivação de um determinado universo político territorial, A federação busca caracterizar um certo estado particularizado na geografia

política e, assim, defini-lo de maneira comparativa, distinguindo-o dos demais estados federais através do poder constituinte da realidade constitucional de cada ordem política. (REVERBEL, 2007, p. 42)

Deve-se ainda diferenciar as formas de organização do Estado em que a federação nasce da reunião de entidades autônomas e, no qual as partes contratantes conservam o direito de regular livremente os assuntos de seu peculiar interesse, daquela onde há uma entidade unitária que, por ser soberana pode delegar competências para outras entidades, permitindo que estas resolvam os problemas práticos da que enfrentam.

Pode-se resumir o federalismo a uma associação de pessoas para a consecução de um fim comum, respeitando a individualidade e a sociabilidade de todos os homens que comungam deste mesmo fim. Pois, se o federalismo é a associação de Estados (comunidades políticas independentes), O Estado é, antes de tudo, a associação de pessoas, de indivíduos concretos e singularizados. Para a efetivação da finalidade do federalismo devemos, antes de tudo, preocupar-nos em preservar as individualidades e características de cada indivíduo habitante de um corpo político.

1.2 O Município após a Constituição de 1988

Atualmente há previsão expressa da autonomia do Município, assim como também do tratamento enquanto ente federativo, nos artigos 1^o e 18^o da Constituição Federal, e ainda das competências pertencentes à instituição municipal, consolidadas no artigo 30^o do mesmo diploma legal. Destaca-se a previsão constitucional do poder municipal nos artigos 23^o, 144, parágrafo 8^o e 182^o, que tratam da competência legislativa concorrente dos entes federados conforme salienta Avila. (ALMEIDA apud AVILA, 2007, p. 325).

¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”

² “Art. 18. 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.”

³ “Art. 30. Compete aos Municípios:”

⁴ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

⁵ “Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

⁶ “Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

O tratamento concedido ao Município pela Constituição da República de 1988 e suas respectivas previsões configurou uma importante evolução de proteção e abrangência, já recebido por esse ente em todas as constituições de nossa história. (BONAVIDES, 2003, p. 354).

A Constituição de 1988 trouxe algumas mudanças referentes ao federalismo, que segundo Ávila, se caracteriza pela alteração no campo de competências e a substituição da expressão “peculiar interesse” para “interesse local”. Refere ainda a autora que nos dias de hoje a autonomia⁷ do município é subdividida em quatro capacidades:

Auto-organização – capacidade de elaborar sua lei orgânica⁸, documento que estabelece regras básicas e indispensáveis a serem adotadas na localidade; autogoverno – competência para dispor sobre seus poderes Executivo e Legislativo; legislação própria – condição de elaborar suas próprias normas; auto-administração – possibilidade de administração de seus interesses. (AVILA, 2007, p. 327).

Assim, pode-se concluir que o Município, dentre os entes da federação é o mais capacitado a atender as necessidades e a solucionar os problemas do povo, pois, afinal está mais perto dele, sendo titular de competência legislativa e administrativa, outorgadas pela Constituição Nacional, para tornar possível a realização de interesses locais.

Em uma abordagem crítica sobre o tratamento dado pela atual Constituição aos Municípios, Fernando Dias Menezes de Almeida, refere que mesmo diante da afirmativa de que os Municípios são entes autônomos integrantes da federação, “não significa que a Constituição tenha lhes assegurado todos os elementos presentes no regime jurídico da União e no dos Estados.” (ALMEIDA, 2009, p. 78).

⁷“A autonomia significa a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas entre as três esferas de governo. As constituições até agora outorgavam aos municípios governo próprio e a competência exclusiva que correspondem ao mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia constitucional.” SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, p. 47. apud AVILA, Marta Marques. A Federação Brasileira e o Município. IN: SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (Org.). **Direito do Estado: Estudos sobre o Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007, p.326.

⁸ A constituição de 1988 expressamente prevê a elaboração da Lei Orgânica Municipal pelo próprio ente local, conforme os limites estabelecidos pelo artigo 29 caput.

Para justificar sua crítica, o autor lista exemplos dessa distinção de regimes, que são os seguintes:

Ao assegurar, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a auto-organização municipal, ou seja, prevendo que a elaboração da principal norma do “ordenamento jurídico parcial” (para usar a principal expressão de Kelsen) municipal se dê no âmbito do próprio Município – a Constituição, porém, não se valeu da mesma expressão: enquanto se refere às “constituições” estaduais, previu “leis orgânicas” municipais.[...] outra situação em que o regime jurídico aplicável aos Municípios afasta-se do aplicável aos Estados diz respeito ao controle de constitucionalidade, abstrato e principal, de suas leis face à Constituição Federal: quanto às leis municipais, esse controle não é possível via ação direta de inconstitucionalidade, mas apenas (e por previsão infraconstitucional relativamente recente) via arguição de descumprimento de preceito fundamental. Outro exemplo é não possuírem os Municípios Poder Judiciário, mas somente Poder Executivo e Poder Legislativo. Igualmente os Municípios não possuem Tribunais de Contas – com as exceções de São Paulo e Rio de Janeiro. [...] Outro ponto a ser lembrado é a submissão do ordenamento jurídico municipal não apenas à Constituição Federal, mas também a princípios estabelecidos na Constituição do Estado em cujo território se situe o Município (arts. 29 e 35 da CF/1988). Exemplo correlato ao anterior é a possibilidade de que os Estados promovam intervenção do Estado, o ordenamento jurídico municipal subordina-se ao estadual. Por fim, depreende-se da Constituição Federal uma noção de pertinência dos Municípios em relação aos Estados em cujo território se situem. (ALMEIDA, 2009, p. 78-79).

Diante dos exemplos acima citados, conclui-se que ainda que autônomos, os Municípios não possuem o mesmo regime jurídico da União e dos Estados, nem o mesmo grau de autonomia. Além disso, ao analisar o artigo 18 da Constituição Federal, Almeida refere que este artigo não afirma União, Estados e Municípios como igualmente autônomos, mas os diz “todos autônomos, nos termos desta Constituição”, entretanto o fato de os Municípios terem um regime jurídico diverso em relação aos outros entes, não significa que há comprometimento de autonomia, mas uma adaptação à realidade, por exemplo, “uma distinção de regimes que conferisse maior margem de escolha aos Municípios quanto à sua organização e, notadamente, seu governo, seria altamente benéfica do ponto de vista da autonomia”. (ALMEIDA, 2009, p. 80).

Para que a Constituição Federal efetivamente valorize os Municípios politicamente, e garanta-lhes não apenas autonomia nominal, mas sim real, deve proporcionar meios hábeis para que os Municípios possam organizar-se de acordo com parâmetros variados e adequados à realidade nacional, garantindo assim suas competências legislativas e materiais.

Conforme o exposto, a verdadeira autonomia Municipal, tem como pressuposto a adequação à realidade de fato, que não pode ser antecipado, de modo geral, e abstrato, segundo um modelo único aplicável nacionalmente. Não importa se diretamente ou por parâmetros a serem desenvolvidos constitucionalmente, sendo este o meio mais adequado, devido ao sentido de descentralização, a Constituição Federal, como já referido, deve proporcionar meios para que os Municípios se habituem à realidade nacional. (ALMEIDA 2009, p. 85).

2. O MUNICÍPIO

O Município como entidade política, membro de um corpo político soberano surgiu com a República Romana, a qual tinha interesse na manutenção do domínio pacífico das cidades vencidas por seus exércitos, ficando essas cidades obrigadas a determinadas imposições, mas, em contrapartida a República oferecia alguns privilégios, que iam de direitos privados, como por exemplo, o direito de casar até direitos políticos, como o de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade. (MEIRELLES, 2002, p. 33). Nesse sentido, na fala de Carvalho:

Os romanos concederam aos habitantes das nações dominadas certos direitos de cidadania; a princípio o *jus suffragii*, depois o *jus connubium*; e enfim concederam os direitos, em toda a sua extensão. Na época imperial, e especialmente da *Lex Salia municipalis*, existiam ainda localidades chamadas *fora* e *conciabula*, que foram erigidas em cidades independentes, conservando o nome de fórum. Tinham, em virtude disso, faculdade para regular a sua administração interior, e correlativamente seus habitantes tinham direito de cidadania, porém por causa desta última condição foi-lhes imposta a obrigação de contribuir para os encargos (*munera*) do Estado, inclusive para o serviço militar; daí o nome de *munícipes* dado aos habitantes dessas cidades e o de *municipia* dado às ditas cidades ou vilas. (BIELSA apud CARVALHO, 1946, p. 11).

Algumas das vilas romanas⁹ eram Municípios, e assim tinham o direito de reger-se por suas próprias leis, e não pelas da metrópole. A administração de tais cidades era feita por dois a quatro magistrados investidos de supremo poder, auxiliados por magistrados

⁹ Como exemplo, Lisboa, Mertola, Leiria, Braga e outras.

inferiores. O Conselho Municipal, composto por cidadãos escolhidos periodicamente, era encarregado pela elaboração das leis locais.

Pode-se dizer que o Município romano foi a primeira forma de organizar o Município dentro de uma Estrutura jurídica fixa. Antes do Império Romano, já existiam comunidades que se autorregulavam e que coordenavam a organização da vida social, porém, em todas essas comunidades faltava uma ordem jurídica que transcendesse o âmbito local, a qual oferecesse uma centralização jurídica a um ordenamento único.

No Brasil o Município era desde os primórdios o centro da vida política. Percebemos isso através da preponderância da cidade de Salvador de onde o Governador-Geral Tomé de Souza tomava as decisões políticas concernentes a todo o Estado brasileiro que a época se limitava a cidade de Salvador e alguns povoados circunvizinhos. As instituições de Portugal, caracterizadas pelo municipalismo romano, vieram intactas para o Brasil.

Desde 1530 quando o Rei de Portugal D. João III instituiu o Governo Geral do Brasil, é possível notar o Município como base da sociedade. Esta força do Município vinha desde os primórdios da Península Ibérica sob o nome de “Ayuntamiento”, denominação que provém dos tempos dos primeiros habitantes da península Ibérica, os iberes¹⁰.

Tal primazia municipal tão peculiar a nossas características ibéricas esteve presente no Brasil até 1822. Segundo Carvalho,

[...]as funções municipais foram restringidas, se compararmos com as que, até a Independência, exerciam as câmaras locais [...] realmente a lei de 1º de outubro de 1828 interpretou a Constituição num sentido unificador [...] declarando as câmaras corporações meramente administrativas (artigo 24), reduziu os municípios a simples peças da engrenagem monárquica, arrancando-lhes o exercício de um poder judiciário que lhes dera, em tempo, prestígio singular. (CARVALHO, 1944, P. 54).

De maneira que o regime municipal foi o primeiro que teve realidade entre nós, pois era somente nas povoações iniciais, restritas a um território diminuto, que foi

¹⁰ Os iberes eram os primeiros habitantes da península. Provinham das tribos da África setentrional onde predominava o sangue tuaregue. Essa mistura de sangue africano, fenício e posteriormente romano deu aos habitantes da península ibérica características distintas de todos os outros povos europeus. MARTINS, Oliveira. **História da Civilização Ibérica**. Lisboa: A.M.Pereira p. 22-25.

possível organizar a vida coletiva. Transportado para o Brasil, o município foi constituído segundo a tradição portuguesa.

O Município não era como muitos historiadores pensavam, uma forma de resistência do sistema feudal, como se pode aceitar para os Municípios de outros países, onde se confirma esta característica. Pelo contrário, o Município entre nós foi um órgão de administração e de justiça local que, apesar de suas deficiências, era a única forma de participação do povo na governação do país. Foram nessas localidades municipais que, entre erros e vicissitudes, os habitantes aprenderam a gerir os negócios públicos.

2.1 Autonomia Municipal

O Estado brasileiro configura-se como uma República Federativa, sendo a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios entes que a formam, sendo estes todos autônomos, em decorrência do princípio federativo. (SANTIN, FREITAS, 2016).

Segundo Corralo, “O Direito brasileiro atual, sob as luzes do Estado Democrático de Direito, não concebe o vocábulo “autonomia” correlacionando com a ideia de liberdade absoluta, mas de poderes dentro de limites estabelecidos.” (CORRALO, 2006, p. 164). Nesse sentido, afirma Dallari:

Observe-se, de imediato, que autonomia não significa liberdade absoluta. Direito é limitação; todo direito é limitado. Por exemplo: por força do princípio federativo, os Estados e os Municípios também desfrutam de autonomia, mas nos limites do disposto nos artigos 18¹¹, 29¹² e 30¹³ da Constituição Federal. (DALLARI apud CORRALO, 2006, P. 164).

Meirelles salienta que a autonomia não é um poder originário, mas sim “prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios”. (MEIRELLES, 2008, p. 91).

¹¹“Art. 18. 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.”

¹²“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”

¹³ “Art. 30. Compete aos Municípios:”

2.2 Poder Local

Na definição de Dowbor o tema central do poder local se refere a “recuperação do controle por parte do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das dinâmicas concretas que levam a que nossa vida seja agradável ou não”. (DOWBOR, 1994, p. 09).

Na forma de Estado adotada no Brasil, o poder local se exprime através do Município, ente que possibilita a existência de descentralizações, desburocratizações e a participação ativa da comunidade na realidade política em que se encontra. Para Dowbor a proximidade do órgão detentor da decisão de execução de uma tarefa e do destinatário de tal decisão é importantíssima. Quando as decisões são tomadas muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades. A concentração de poder político e econômico, característica de nossa sociedade leva a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social. (DOWBOR, 1994, p. 16).

Para a existência de um Estado verdadeiramente democrático, se faz necessária a adoção da descentralização como forma de permitir a plena liberdade no seio da sociedade. Um Estado altamente centralizador ocorre no desrespeito à pluralidade social por tentar, de cima, uniformizar a comunidade com regras e normas muitas vezes incompatíveis com a realidade local.

A centralização ainda possui um caráter irracional na solução de problemas práticos, pois a decisão cabe como já salientado, a um órgão que não vivenciou o problema, o que, portanto, faz com que a solução, muitas vezes, seja inadequada, pecando por falta ou excesso de recursos em uma determinada área em detrimento de outras.

Conforme Dowbor “A descentralização que o poder local permite tem igualmente uma dimensão administrativa extremamente concreta, a dimensão da simples racionalidade no uso dos recursos disponíveis e da economia dos nossos esforços.” (DOWBOR, 1994, p. 29).

O poder local faz com que as necessidades práticas e os problemas concretos da comunidade sejam realmente resolvidos, pois, são encarados exatamente por aqueles que conhecem exatamente os meios necessários para a solução dos mesmos. Tal ideia pode ser aplicada a diversos casos corriqueiros existentes na nossa sociedade. Por exemplo, ninguém saberá melhor que uma mãe quais são as verdadeiras necessidades físicas, psicológicas e afetivas de um filho. Deixar que a escola ou o Estado supram tais

necessidades seria exigir que uma instituição muito distante das reais necessidades da criança ficasse responsável para suprir eventuais carências pelo simples fato de desconhecer o responsável o que se deve fazer. No mesmo sentido afirma Dowbor que “A necessidade de descentralizar e democratizar a nossa sociedade resulta dos problemas que temos de enfrentar”. (DOWBOR, 1994, p. 30).

Deixar a cargo das pessoas realmente interessadas na solução de um problema a responsabilidade de se auto gerir é simplesmente respeitar a individualidade de cada um. É acreditar que cada ser humano pode independente da forma ou meio, contribuir com opiniões e soluções para problemas práticos. Tal pluralidade de opiniões garante que o êxito na realização de atividades concretas seja maior devido à multiplicação de interpretações e ideias que pela natural proximidade com o fato possuem muito mais chances de resultarem em sucesso. Imaginar que uma decisão distante de um problema prático terá mais chances de solucioná-lo do que diversas decisões tomadas por pessoas próximas do mesmo é desconhecer a natureza humana e sua corrente falibilidade.

A tomada de decisões a partir da base, ou seja, do Município, permite uma rapidez na solução de problemas e uma forma eficaz de atender as demandas sociais e econômicas do cidadão devido à intensa participação deste na tomada de decisões que decorre da maior proximidade que há, no município, entre os eleitores e seus representantes.

Caso queiramos uma administração voltada para o atendimento das necessidades do cidadão devemos dar a este a capacidade de realizar os serviços a esta pertinentes. Assim a ênfase ao poder local é essencial para que possamos realizar o bem comum.¹⁴

2.3 Repartição Constitucional de Competências

A repartição Constitucional de Competências é de extrema importância por colocar explicitamente no texto constitucional qual a competência de cada um dos seus entes federados. Desse modo, dividem-se as tarefas e áreas as quais cada um dos entes deve estar obrigado a cumprir, tendo em vista a concretização do bem comum. Na atual Constituição, previu-se uma nova competência que, é de propriedade do Município. Tal competência criou novas normas a nível local as quais fazem com que o cidadão sinta a

¹⁴ Bem de todos naquilo que todos possuem em comum. Exemplo: saúde, educação, segurança.

proximidade entre o poder público a ser obedecido e as tarefas as quais esse mesmo poder deve executar.

Percebemos que a nossa Constituição Federal especificou um rol de atribuições e competências específicas para o Município, mormente aquelas referentes ao seu interesse local. Tais atribuições fazem com que o Município possa ser realmente considerado membro da federação brasileira.

A Constituição de 1988 trouxe uma inovação ao trocar o termo “peculiar interesse” por “interesse local”. Ela atribuiu novas tarefas ao Município através de determinações legislativas provenientes da União. Estas novas disposições legais deram poderes aos Municípios para que gerissem estas tarefas. O limite da autonomia municipal ficou definido na Constituição Federal a qual entrega a competência dessas matérias ao Município. Assim, o Município atua cada vez mais sobre o cidadão, porém, este aspecto atuante do Município provém de determinações legais e não de sua própria vontade. (SCHULER, 2007, p. 345)

De acordo com o artigo 30 da CF/88, o Município ganhou novas atribuições que o alçam à condição de ente federado com primazia na execução de diversos serviços estatais.

2.4 Competência no Interesse Local

Constitucionalmente a ênfase central ao Município nos é dada pelo artigo 30 da Constituição Federal, especificamente no seu inciso I que traz a referência ao interesse local. Essa expressão “local” veio em substituição a “interesse peculiar” que existiu até a publicação da atual Constituição Federal. Para Meirelles:

[...] o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. (MEIRELLES, 2008, p. 136).

Deve-se salientar que o termo interesse local trouxe maiores atribuições ao Município, sem, contudo, receber o mesmo um aumento significativo na captação de

recursos devido a centralização dos mesmos na União. Isto por que o termo interesse local abrange uma série de atividades que não seriam abrangidas pelo termo “interesse peculiar” haja vista que este termo não possui um contraponto. O termo Interesse peculiar comporta apenas as atividades que são peculiares.

Separando-se em níveis a ordem jus-política da federação, percebe-se que os interesses nacionais são os mais elevados. Aqueles que prezam pela unidade e fraternidade nacional, zelando pelos valores comuns a todos os brasileiros. Tal nível, porém, por ser o mais elevado, é também, o mais abstrato, pois deixa a cargo dos entes inferiores a determinação e a interpretação destes valores de modo a permitir que se coadunem com cada realidade específica do território nacional. O segundo nível, o estadual, possui peculiaridades que especificam os valores e normas nacionais, porém, também este, dá ao Município a primazia da interpretação destas normas e valores estaduais, pois, está este último em contato direto com os cidadãos e com as necessidades divergentes existentes em cada cidade. Os interesses nacional e estadual, nesta ordem, possuem legitimidade para imporem limites aos interesses locais, ditando-lhes as bases de atuação.

Mas na ordem de atuação concreta, na hora de especificar e determinar as competências e o fundamento da atividade dos entes federados, o Município tem prioridade por ser o mais próximo do cidadão. Somente aquilo que não possa ser resolvido pelo Município e que não seja especificamente do interesse local deve ser atribuído ao Estado e conseqüentemente, somente aquilo que não for bem resolvido no interesse estadual, deverá ser transferido ao interesse nacional.

Em um caráter altamente subsidiário e voltado as reais necessidades do cidadão, a primazia do Município na atuação e execução das tarefas inerentes ao Estado é essencial. A centralização tenderá a prejudicar a liberdade e a dignidade humana automatizando a vida da comunidade que não se autogerirá, mas pelo contrário, obedecerá a determinações impostas pelo alto.

3 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A Pessoa Humana é o fundamento do Estado. Este existe para servi-la. A justificativa da existência do Estado está baseada na necessidade de promover o ser humano, desenvolvendo todas as suas dimensões. Portanto as instituições políticas e

sociais existentes no Estado que estão mais próximas do ser humano, e que, devido a esta proximidade, tem a capacidade de melhor atender as suas necessidades, tem a prioridade nas tarefas de satisfazer e realizar o bem da Pessoa Humana. Assim, chamaremos de subsidiariedade tudo aquilo que o menor dos entes ou indivíduos possa realizar por si só de maneira eficaz. Neste item trataremos deste princípio e de como ele pode ajudar no desenvolvimento de um federalismo apto desenvolver a Pessoa Humana.

3.1 Subsidiariedade e Federalismo

É consequência direta e pressuposto de qualquer organização social e política, o reconhecimento do princípio ad subsidiariedade, princípio anterior e ulterior ao próprio federalismo. Para um desempenho satisfatório na maioria das atividades, percebe-se que a subsidiariedade deve estar presente para fortalecer o indivíduo e suas peculiaridades. No que tange ao federalismo, a subsidiariedade também se torna fundamental, em vista de possibilitar uma melhor harmonia social devido a melhor forma de gestão pública que a aplicação do princípio fornece.

Pode-se dizer que, o princípio da subsidiariedade está intimamente ligado ao federalismo, pois, provindo a autoridade deste, dos entes menores, a entrega da execução dos atos a estes, soa como natural, quiçá obrigatória. Um federalismo centralizador, faz contraste a própria justificativa do federalismo como forma de organizar o Estado.

O estudo do federalismo parte de um pressuposto associativo da pessoa. É o reconhecimento que o homem é um ser social, que somente se realiza em sociedade, e que, portanto, é nesta associação com outras pessoas que se dará a sua satisfação. Desse modo, o Estado deve harmonizar os diferentes indivíduos e instituições presentes na sociedade, que expressam esse caráter associativo do homem. Assim, pode-se dizer que em primeiro lugar vem o indivíduo, depois a família, posteriormente a comunidade, o Município, o Estado, depois a União, e quem sabe por último, os Estados estrangeiros e as organizações internacionais. Isso porque, sendo a finalidade do Estado à satisfação de toda e qualquer pessoa humana, logicamente esta deve estar na base de qualquer organização associativa que envolva o homem. Como nos ensina Zimmermann:

[...] em deixar ao homem o que ele pode fazer por si; em nível mais alto, às comunidades o que podem estas realizar; aos grupos, inclusive empresas, no plano da economia, da saúde, da assistência, o que lhes está ao alcance; a sociedade, o que somente esta pode atender; ao Estado, o que não pode ser bem feito pelos círculos menores. E no âmbito deste, ao Poder Local, o que este pode desempenhar apenas dando ao Poder mais alto o que não pode ser conduzido e não pode ser por ele. (FERREIRA FILHO apud ZIMMERMANN, 2005, p. 200).

Pode-se ainda, compreender que, em contato com o federalismo, o princípio da subsidiariedade pode ser de grande utilidade. O fornecimento de meios jurídicos e políticos para que, da base o Estado possa se auto gerir, ocasiona uma maior efetividade no atendimento e satisfação da pessoa humana. Esta entrega de tarefas aos entes menores sejam eles bairros, associações e, dentro da federação brasileira, ao município, possibilita uma interação social harmônica de modo a compatibilizar os interesses antagônicos dos cidadãos em torno de decisões tomadas por órgãos que possuem maior legitimidade e consenso por estarem mais próximos destes mesmos cidadãos.

Quem está mais próximo da realidade concreta da vida e quem melhor pode desenvolver técnicas e utilizar-se dos melhores meios para a consecução dos fins. Assim, entendemos como característica central do federalismo a repartição de tarefas, entre os diversos níveis políticos de convivência. Tal princípio é fundamento do federalismo sócio natural.

Desse modo, a garantia de maior autonomia a localidade e, portanto, a especificidade é essencial para que o próprio federalismo não saia desfigurado. A maioria dos brados existentes em nossa história, alguns dos quais permanecem até hoje, pleiteando uma maior autonomia municipal são feitos com esse intento de subsidiariedade.

Enfim, o Estado existe para servir a pessoa, e não o contrário. A imposição pelo poder público de atos e normas sem o consentimento ou, sem a participação dos afetados por estas, é altamente contrário à ideia de Estado a serviço da pessoa e do bem comum.

Também, é importante ressaltar que o princípio da subsidiariedade se aplica de forma “escalonada”. Com isso quer-se dizer que, a subsidiariedade deve existir sempre que possível, permitindo que o menor organismo existente seja auto independente. No Brasil percebe-se que as demandas por autonomia se restringem, muitas vezes, aos Estados, ficando os Municípios sem a mesma força política ou executiva dos Estados.

A centralização faz com que o papel de garantidor e promotor do bem comum que é inerente ao Estado não seja exercido. A função de proteger e desenvolver a pessoa humana só tem sentido quando a esta é concedida a possibilidade de agir com total liberdade, desde que respeitando o bem comum, para desenvolver plenamente suas dimensões e suas características específicas.

Assim, a federação deve traduzir o espírito da subsidiariedade, pois, sendo aquela a expressão das diversidades e essa a primazia das mesmas na execução das atividades práticas a si inerentes, e o pleno desenvolvimento da pessoa humana em todas as suas particularidades.

3.2 O Município como agente da Subsidiariedade

Como já ressaltado, o Município deve ter primazia sobre os demais entes da federação. Deve-se nos habituar a lermos em nossa Constituição Federal, primeiramente, o capítulo referente aos Municípios, Estados e por último o da União. Desse modo o nosso sistema federativo iria realmente adotar um caráter subsidiário onde o menor tem prioridade na hora de realizar as políticas públicas e realizar os serviços do Estado. Nos informa Jellinek que o Município, historicamente tem primazia sobre os demais entes da federação. A comunidade existente no Município é natural, originária e precede o Estado e não foi por este criado.

Assim, vê-se que, sendo o Município aquele órgão estatal responsável pelo início da civilização, da cultura e do desenvolvimento humano, é natural que, a subsidiariedade, seja uma característica inerente às atividades deste. A supremacia dos órgãos superiores é contrária ao próprio desenvolvimento humano, pois, é de um local específico, restrito, que surgem e manifestam-se as potencialidades do humano. Dar preferência a União ou aos Estados em detrimento do Município é oprimir a pluralidade social que tantos benefícios traz ao Estado e conseqüentemente ao ser humano.

Conclusão

Neste artigo buscamos trazer uma nova interpretação do federalismo mormente em comparação com a realidade histórica brasileira. A partir de 88 o Município ganhou novas

atribuições e competências que tornaram a vida do cidadão mais fácil em decorrência do surgimento de um novo poder político, efetivamente reconhecido pela Constituição como membro da federação.

Para a obtenção de um poder municipal predominante, a interpretação do princípio da subsidiariedade auxilia muito, pois permite trazer à tona uma ideia que, se muito lembrada em academias, pouca presença possui em nosso sistema jus-político. Deveríamos, a luz deste princípio, considerar que, importantes modificações devem ser realizadas se quisermos proporcionar ao Estado uma forma mais rápida, eficiente e capaz de proporcionar um pleno desenvolvimento das dimensões humanas a todos os cidadãos.

Percebemos que, para isso precisaríamos reformar a nossa federação adotando efetivamente um modelo mais parecido com nossas origens e peculiaridades.

Assim, a forma pela qual garantiremos um pleno desenvolvimento da pessoa humana, evitando a supremacia e a interferência do Estado em todos os âmbitos da vida do homem, será através de uma efetiva aplicação do princípio da subsidiariedade, o qual, só terá eficácia na realidade política do Estado se propiciarmos dentro da federação, ao menor de seus entes, o Município, ferramentas e instrumentos jurídicos que o tornem efetivamente o centro da vida político-social do Estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Crítica ao Tratamento constitucional do Município como ente da Federação Brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 68, julho – setembro, 2009.

AVILA, Marta Marques. A Federação Brasileira e o Município. IN: SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (Org.). **Direito do Estado: Estudos sobre o Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007, p.327.

BIELSA, Rafael. Principípios de Regimen Municipal. Buenos Aires: Lajouane, 1930, p. 30. apud CARVALHO, Orlando M.. **Política do Município**. Belo Horizonte: Agir, 1946, p. 11.

BONAVIDES, Paulo. **As Inovações introduzidas no Sistema Federativo pela Constituição de 1988**. In: Curso de Direito Constitucional, 13º Ed rev. E atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2007.

- CARVALHO, Orlando M. **Política do Município**. Rio de Janeiro: Agir, 1946.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Município: Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.
- DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa Visão Tridimensional do Direito**. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- SANTIN, Janaína Rigo, FREITAS, Felipe Simor. **O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal**. [Artigo científico]. Disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos.asp?codigo=479> Acesso em: 1 ago. 2016.
- SCHULER, Anelise Domingues. **O Princípio da Subsidiariedade na Constituição Federal Brasileira**. Monografia apresentada para a obtenção do grau de Bacharel em Direito na PUC. Porto Alegre, 2004.
- SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. **Consenso e Constitucionalismo no Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.
- _____. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.
- _____. **Direito do Estado: Estudos sobre Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.
- _____. A autonomia Municipal e Subsidiariedade: Competência Constitucional do Município. **Revista da Procuradoria- Geral do Município de Porto Alegre**. Porto Alegre, nº 20, p. 13 -20, Nov. 2006.
- TOQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Belo Horizonte: Livraria Itatiaia, 1977.
- TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.