

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ilton Garcia Da Costa; Janaína Rigo Santin; Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-620-7

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

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria, que nos coube coordenar o grupo de trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 no IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos” e fazer a apresentação dos textos dos trabalhos discutidos.

O texto “DESAFIOS ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL” de Ludimar Santos Silva, Caroline Ribeiro Bianchini e Rodrigo Stadtlober Pedroso busca a partir da discussão dos fundamentos teóricos e normativos do federalismo brasileiro, demonstrar que a configuração federativa do Brasil influencia diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas urbanas e que a efetividade da municipalização depende do fortalecimento de um federalismo cooperativo, baseado na adequada distribuição de recursos, na ampliação da capacidade institucional dos municípios e na melhoria dos mecanismos de coordenação entre os entes federativos.

O trabalho “DIREITO À EDUCAÇÃO E DEVER DE PLANEJAMENTO: A ANÁLISE EX ANTE COMO CRITÉRIO DE JURIDICIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS” de Marússia Tatianna de Freitas Dias sustenta o dever de planejamento no Estado Constitucional como a própria juridicidade do agir estatal, especialmente, quando a decisão pública incide sobre direitos fundamentais e produz efeitos coletivos de longa duração, de forma que a boa administração, motivação adequada, racionalidade decisória e

A investigação “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: DESAFIOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO 4.0 NO SETOR PÚBLICO” de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva propõe que as tecnologias digitais da Administração 4.0 potencializam a eficiência administrativa e a capacidade estatal de formulação e implementação de políticas públicas, mas exigem simultaneamente mecanismos jurídicos de controle, accountability, transparência, digitalização da gestão pública permitindo controle adaptado às novas formas tecnológicas de exercício do poder estatal.

O trabalho “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E DEVIDO PROCESSO LEGAL ALGORÍTMICO: A OPACIDADE ALGORÍTMICA, O DIREITO À EXPLICAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE’ de Maria Eduarda Dos Santos Silva, Pâmela Urgniani de Freitas e Albino Gabriel Turbay Junior discutem a tensão entre a celeridade da automação decisória e as garantias fundamentais apontando as dificuldades relativas à opacidade algorítmica e a necessidade de um devido processo legal, bem como, mecanismos de controle e accountability.

Inaugurando os debates do segundo bloco sobre controle, a pesquisa “A DEONTOLOGIA MILITAR COMO FUNDAMENTO NORMATIVO E FUNCIONAL DA EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NO SÉCULO XXI” de Julio Cesar Macedo Feliciano Da Silva, Luciano Rosa Vicente e Raquel Xavier Vieira Braga discute como a deontologia militar - enquanto sistema normativo ético-jurídico - influencia a eficiência constitucional das Forças Armadas, de forma a confirmar como a proteção da hierarquia e da disciplina, aliada ao devido processo legal e ao controle judicial e externo, permitindo compatibilizar o regime jurídico especial militar com o Estado Democrático de Direito.

O trabalho “PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO POR INDIGNIDADE COM O

cassação tardia viola a estabilidade das relações jurídicas e extrapola os limites do poder regulamentar, impondo-se a criação de regra legal que prorogue a vigência da Permissão para Dirigir até o julgamento definitivo do recurso administrativo.

A investigação “A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, INJUSTIÇA MATERIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1079 DO STF – A DESPROPORCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA CNH NA RECUSA AO ETILÔMETRO SEM SINAIS DE EMBRIAGUEZ” dos mesmos autores discutem que a interpretação do art. 165-A embora tendo sido declarado constitucional pelo STF tem conduzido à aplicação de sanções desproporcionais, ao equiparar a recusa ao teste à embriaguez comprovada, mesmo na ausência de elementos fáticos que indiquem risco à segurança viária.

A pesquisa “O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DAS TESES DO STF E DO STJ: LIMITES ENTRE LEGALIDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO” de Ana Luiza Santana Cardilli, Felipe Nascimento Da Silva e Paula Regina Pereira Dos Santos Marques Dias reforça que a discricionariedade administrativa não é absoluta, estando submetida à juridicidade constitucional e ao controle jurisdicional, porém, em juízos de legalidade – em casos de abuso de poder, desvio de finalidade, ausência de motivação adequada ou manifesta desproporcionalidade – sem que isso implique incursão no núcleo legítimo do mérito administrativo.

O trabalho “A COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS APÓS O DECRETO Nº 11.123/2022: EXIGÊNCIA DE UCI E SEUS REFLEXOS NA VALIDADE DOS ATOS DEMISSIONAIS PRATICADOS POR REITORES” de Savio Antiógenes Borges Lessa e Andreia Alves De Almeida aponta que a competência demissional do Reitor não possui natureza originária, decorrendo de delegação e subdelegação válidas, de forma que sob o novo marco infralegal demanda a existência formal de unidade correcional instituída para a sua atuação sancionadora.

Na terceira parte, discute-se regulação administrativa, com a pesquisa “GOVERNANÇA PÚBLICA E COMPLIANCE ADMINISTRATIVO: DIAGNÓSTICO DE RISCOS INSTITUCIONAIS E NECESSIDADE DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ÓRGÃO ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA” de Cristina Abi Rached Iost, Audrey Moretti Martins e Ricardo Augusto Bonotto Barboza que apontam a necessidade e a relevância da implementação de um programa de integridade nesse órgão, com foco na identificação de vulnerabilidades organizacionais, riscos administrativos e inconsistências normativas que impactam a atuação dos servidores.

O texto “O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI 13.019/2014) COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO E SOLIDARIEDADE” de Jenaina Saugo Gadini analisa o Marco da Lei n.º 13.019/2014 como instrumento de regulação consensual e de concretização da solidariedade constitucional no âmbito da Administração Pública contemporânea apontando que a falta de sua efetividade decorre da permanência de práticas administrativas formalistas, pela desconfiança institucional e pela fragilidade do sentimento constitucional.

A investigação “A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DESLEGALIZAÇÃO NO BRASIL: SEPARAÇÃO DOS PODERES, AGÊNCIAS REGULADORAS E OS LIMITES DO PODER NORMATIVO TÉCNICO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” de Jesiel Quadros Da Silva Junior aponta que a deslegalização não viola a separação de poderes ou princípio da legalidade, sendo resposta institucional legítima às exigências do Estado regulador contemporâneo, preservando o princípio da legalidade ao exigir base legal prévia e submissão dos atos normativos infralegais aos limites por ela fixados.

A pesquisa “QUANDO FINANCIAR É REGULAR: A FINEP COMO INDUTORA DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA” de Tiago Borges Santiago propõe o conceito de "regulação por financiamento", distinguindo-o da tradicional "regulação por contrato"

oportunidades e ameaças que distanciam o plano de regionalização apresentado pelo estado das metas de atendimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 nas unidades regionais de saneamento básico na política estadual de prestação regionalizada de São Paulo.

Por fim, o trabalho “SANDBOX REGULATÓRIO APLICADO À SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS: UMA LEITURA DA GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA COMO ALTERNATIVA INSTITUCIONAL AO MODELO REATIVO DE POLICIAMENTO” de Jorge Luiz Cândido Caldeira e Bruno Paiva Bernardes analisa a viabilidade jurídico-institucional do sandbox regulatório, sob a chave da governança experimentalista, como instrumento de superação do modelo reativo de policiamento na segurança pública mineira.

Os trabalhos, portanto, trazem importantes reflexões sobre temas contemporâneos discutido no âmbito da pesquisa em Direito Administrativo na pós-graduação em Direito no Brasil como federalismo, políticas públicas e governo digital na Administração Pública, novas perspectivas no controle administrativo à luz da Constituição Federal, bem como, instrumentos de regulação que permitam uma governança pública aperfeiçoada.

Outono de 2026,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UNIRIO/UFRRJ

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa, UENP

Profa. Dra. Janaina Rigo Santino, UFP

DESAFIOS ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL

CHALLENGES BETWEEN FISCAL FEDERALISM AND MUNICIPALIZATION IN BRAZIL

**Ludimar Santos Silva
Caroline Ribeiro Bianchini
Rodrigo Stadlober Pedroso**

Resumo

O presente artigo analisa a relação entre o federalismo fiscal e a municipalização no Brasil, enfatizando seus impactos na implementação de políticas públicas e na efetividade do direito à cidade, especialmente em municípios de pequeno porte. O estudo tem como objetivo investigar se a descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 efetivamente fortalece a governança local ou contribui para desigualdades estruturais entre os municípios. A pesquisa adota uma metodologia qualitativa e bibliográfica, fundamentada na análise constitucional e em contribuições doutrinárias sobre federalismo, administração pública e direito municipal. Os achados indicam que, embora a municipalização represente um importante mecanismo de aproximação do poder público aos cidadãos e de fortalecimento da participação democrática, também gera desafios significativos relacionados à capacidade administrativa, ao desequilíbrio fiscal e à coordenação intergovernamental. O modelo brasileiro, caracterizado pela descentralização de responsabilidades e centralização de receitas, tende a limitar a efetividade das políticas públicas locais, particularmente em municípios com baixa capacidade econômica. O artigo conclui que o sucesso da municipalização depende do fortalecimento do federalismo cooperativo, do aperfeiçoamento dos mecanismos de distribuição fiscal e da garantia de capacidade institucional no nível local. Sem esses ajustes, os benefícios pretendidos pela descentralização podem ser comprometidos, dificultando a concretização da cidadania e dos direitos urbanos.

Palavras-chave: Federalismo, Municipalização, Políticas públicas, Desigualdade fiscal, Direito à cidade

mechanism for bringing public power closer to citizens and enhancing democratic participation, it also generates significant challenges related to administrative capacity, fiscal imbalance, and intergovernmental coordination. The Brazilian model, characterized by the decentralization of responsibilities and centralization of revenues, tends to limit the effectiveness of local public policies, particularly in municipalities with low economic capacity. The article concludes that the success of municipalization depends on strengthening cooperative federalism, improving fiscal distribution mechanisms, and ensuring institutional capacity at the local level. Without these adjustments, the intended benefits of decentralization may be compromised, hindering the realization of citizenship and urban rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Municipalization, Public policies, Fiscal inequality, Right to the city

1 INTRODUÇÃO

A organização federativa brasileira, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, promoveu significativa descentralização político-administrativa, elevando os municípios à condição de entes federados dotados de autonomia. Tal configuração impulsionou o processo de municipalização, entendido como a transferência de competências e responsabilidades para o nível local, com o objetivo de aproximar o poder público das demandas sociais e fortalecer a cidadania.

Entretanto, esse movimento, embora dotado de relevante potencial democrático, suscita questionamentos quanto à sua efetividade prática, sobretudo no contexto de municípios de pequeno porte. Diante disso, o presente artigo busca responder à seguinte problemática: em que medida o modelo brasileiro de federalismo fiscal e municipalização contribui para a efetividade das políticas públicas e do direito à cidade, ou, ao contrário, acentua desigualdades estruturais entre os entes federativos?

O objetivo geral consiste em analisar os impactos da municipalização no âmbito do federalismo brasileiro, com enfoque nos desafios administrativos e fiscais enfrentados pelos municípios. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) examinar os fundamentos teóricos do federalismo; (ii) compreender a evolução da municipalização no Brasil; e (iii) identificar os limites estruturais que comprometem a eficácia das políticas públicas locais.

A relevância do tema justifica-se pela centralidade dos municípios na implementação das políticas públicas e na concretização dos direitos fundamentais, especialmente em contextos de baixa capacidade arrecadatória e limitada estrutura administrativa. Ademais, a discussão contribui para o debate acadêmico sobre o equilíbrio federativo e a efetividade da descentralização.

Metodologicamente, a pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental, baseada na análise da Constituição Federal de 1988, doutrina especializada e estudos sobre federalismo e gestão pública.

2 DESENVOLVIMENTO

O presente artigo tem como propósito abordar os fundamentos teóricos e normativos do federalismo brasileiro, com ênfase na municipalização como mecanismo de aproximação do poder público das realidades locais. Trata-se de um tema central para a compreensão do direito à cidade em pequenos municípios, isto é, aquelas que possuem menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, visto que a configuração federativa do Brasil influencia diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas urbanas.

Além disso, a abordagem permitirá uma compreensão sobre as deficiências regionais causadas pelo amplo número de municipalização de pequenas localidades, muitas tratadas preteritamente como distritos, que por motivos políticos, agrários e fiscais eram emancipadas das cidades centrais se tornavam municípios, em grande parte, baixa população.

Historicamente, o Federalismo surge no cenário político juntamente com o grande debate sobre as formas de governo no pós-iluminismo, que ocorreu no cenário global após as grandes navegações e que

acabou sendo apresentado como a proposta de governo e formação de estado ideal pelas nações e países formados no período colonial. Assim, conceitua-se como “um princípio político e organizacional baseado na divisão de poderes e responsabilidades entre um governo central (nacional) e unidades subnacionais. Essas unidades possuem um grau significativo de autonomia política e administrativa” (MENDES; VASCONCELLOS, 2023).

Para Manuel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 189), “é o federalismo, dentre os fenômenos macropolíticos, um dos mais antigos, importantes e complexos. Com efeito, ele vem de há muito, pois já uniu, em tempos idos, cidades helênicas; é também moderno, pois inspira a união dos Estados europeus hoje em dia”. Isso realmente se observa de uma análise prática do sistema federalista, que tem por finalidade a unidade e distribuição de funções, desde o aspecto da governabilidade quanto da arrecadação ou do fisco.

Apesar de a ideia federalista ter tal definição em sua origem, no Brasil foi diretamente influenciada, pelo menos inicialmente, pelas matrizes portuguesas, como menciona Miguel Reale (2012, p. 23): “No Brasil, ao contrário, as disposições jurídicas infraconstitucionais continuaram sendo as mesmas em todo o País, ou seja, as que havíamos herdado de Portugal, permanecendo em pleno vigor o Código Filipino e demais estatuições legislativas do Império. Nosso federalismo não foi, pois, integral, mas limitado ao plano político-constitucional”.

Da análise das origens do federalismo em solo brasileiro, verifica-se, como em muitos outros fenômenos sociais que aqui chegaram, uma mitigação de elementos características em função dos costumes fortemente arraigados do império português. Tais limitações, como apontadas por Reale, são naturais, entretanto, acabam por realizar certa mutação, fazendo com que o federalismo brasileiro tenha características próprias.

Assim, o Federalismo como forma de organização política – caracterizado pela repartição de competências entre diferentes níveis de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), no qual há autonomia política, administrativa e financeira – foi adotado no Brasil a partir da Constituição de 1891, mas ganhou contornos mais profundos com a Constituição Federal de 1988 (CFRB/88), que conferiu aos municípios o status de entes federados, dotando-os de dignidade igual à dos demais entes.

Evidentemente, O Município brasileiro alcançou, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, “uma posição de destaque no pacto federativo organizado por aquela Carta jamais obtida na trajetória constitucional pátria anterior, ou mesmo nos ordenamentos constitucionais de outros países, ao ser expressamente mencionado como parte da Federação, ao lado dos Estados e do Distrito Federal” (FERNANDES, 2014, p. 13).

Atualmente, após grandes conflitos políticos, o federalismo brasileiro caracteriza-se pela coexistência de três esferas de governo, sendo elas divididas entre a União, os Estados e os Municípios. Cada um desses entes federados é possuidor das autonomias supramencionadas, o que caracteriza tal ordem jurídica como “pacto federativo”, que é a maneira pela qual se forma e organiza a federação brasileira,

estando esse conceito relacionado com a distribuição de competências entre os entes da Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (ENAP, 2017).

Tal organização está prevista já no primeiro artigo da Constituição Federal da República Brasileira de 1988 (CFRB/88): “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 [...]”. Bem como se encontra disposto no 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”. (BRASIL, 1988).

Considerando a inovação no que se trata dos municípios como entes federados, tal tratamento e compreensão são, de certa forma, um dos grandes marcos do constitucionalismo pátrio desenvolvido no século XX. Nesse sentido, cabe o destaque doutrinário que define o federalismo brasileiro como algo singular, porquanto trata dos municípios como entes federados, o que seria uma espécie de inovação do nosso ordenamento: A forma federativa de Estado brasileira tem uma peculiaridade: todos os seus Municípios também são entes federados, com igual dignidade federativa gozada pelos demais entes federados. Disso resulta que os Municípios participam da repartição constitucional de competências entre os entes federados (MENDES, 2016, p. 163).

Conforme se destacou, a CFRB/88 foi o documento que consolidou essa estrutura ao dispor sobre a classificação dos municípios como entes federativos autônomos. Essa configuração visa promover a descentralização do poder e a aproximação das decisões governamentais das realidades locais, visto se tratar de um “acordo constitucional, administrativo e político firmado entre os Entes da Federação que determina o respeito à autonomia dos mesmos e delimita os campos de atuação, estabelecendo: prerrogativas, recursos e responsabilidades para o cumprimento das funções de Estado” (BRASIL, 2015).

Logo, em que peses os desafios culturais enfrentados no Brasil, constata-se que a municipalização advinda dos debates e pleitos do século XX, auxiliou no processo de transferência de competências e responsabilidades da União e dos Estados para os municípios, especialmente na gestão de políticas públicas como saúde, educação e habitação.

O pacto federativo que deu mais ênfase aos municípios tornou-se um movimento que busca aprimorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, considerando que os governos locais estão mais próximos das demandas da população e, sendo assim, mais propensos a promover a cidadania e o bem-estar social. Visto que, em que pese grande parte das políticas públicas sejam de competência da União, é no Município que elas são efetivadas e implementadas (ARAUJO, 2010).

Nesse sentido, explica o doutrinador brasileiro, Hely Lopes Meirelles (2024, p. 44):

O Município no mundo moderno diversificou-se em estrutura e atribuições, ora organizando-se por normas próprias, ora sendo organizado pelo Estado segundo as conveniências da Nação, que lhe regula a autonomia e lhe defere maiores ou menos incumbências administrativas no âmbito local. O Inegável é que na atualidade **o Município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área**, agravadas a cada dia pelo

fenômeno avassalador da *urbanização*, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes de serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações (grifo nosso).

Com essa definição do município moderno, Meirelles demonstra que houve uma diversificação não apenas nas atribuições, como se inferiu do texto constitucional, mas também de estrutura. Tal estrutura de fato passou por fortes alterações, visto que Municípios possuem plena autonomia para se organizar e estabelecer políticas locais. Essa organização das políticas e serviços locais vai gerar no município a maior demanda por recursos, programas e planos, sendo que haverá como intuito a efetividade da cidadania.

Tal autonomia deve ser vista como independência, sendo que é basicamente o que prevê a Constituição ao organizar o Estado, definindo a cada ente a sua devida emancipação em relação ao outro. Por isso, é importante salientar, que “não se poderia falar em autonomia, se o Município restasse dependente, seja da União, seja do Estado em que estivesse localizado, não podendo auto-organizar-se, arrecadar e aplicar suas próprias rendas ou escolher os membros de seus poderes” (FERNANDES, 2014, p. 13).

No entanto, a municipalização enfrenta desafios significativos, como a capacidade administrativa e financeira dos municípios para gerir novas responsabilidades. Muitos municípios brasileiros, especialmente os de menor porte, carecem de recursos e estrutura adequada para implementar políticas públicas de forma eficaz, o que pode comprometer a qualidade dos serviços oferecidos (COMETTI, 2025).

Cumprе ressaltar que o histórico nacional acerca das municipalidades revela que sempre houve esta desvalorização e carência na governança no nível local, desde os tempos do Brasil-Colônia. Não obstante as restrições enfrentadas pelos Municípios desde os meados coloniais no Brasil, é possível constatar que foi nos pequenos povoados, através dos vereadores, que se possibilitou um grande avanço relativo à administração pública, à organização política e à justiça do, então, Brasil colonial (MEIRELLES, 2024, p. 45).

É com a redemocratização nos países sul-americanos que os Municípios passam a receber a devida valorização como ente federado, partindo da queda de regimes autoritários seguida de uma retomada da democracia, cujo um dos efeitos é a descentralização das políticas públicas. A forma de gestão centralizada passa a ser considerada nociva ao planejamento e à gestão do território ou do interesse local (DE MEDEIROS, 2023).

Nessa linha, compreende-se que com a redemocratização restou possibilitada a descentralização das políticas públicas, o que permitiu maior participação da municipalidade nesse sentido. Não à toa é a partir da Constituição de 1988 que, no Brasil, se verifica a disposição de autonomia e participação dos Municípios na governança pública, principalmente, no que tange às normas e leis referentes ao interesse local.

Destaque-se que é a partir de 1988 que o ordenamento jurídico passa a ter elementos substanciais relativos ao municipalismo. Esse movimento, que surge quando a democracia é, de fato, respeitada, busca a devida municipalização e efetividade das políticas públicas.

Logo, vislumbra-se que “o municipalismo parte do princípio de que, em razão de o poder local configurar-se, na escala territorial e governamental, mais próxima à população e aos problemas enfrentados pelo município, ele possibilitaria formas mais efetivas de diagnóstico das demandas sociais de controle sobre a agenda e sobre as ações do governo” (DE MEDEIROS, 2023).

Nesse cenário jurídico de fortalecimento de entes de federados, com a finalidade de garantia e alcance de interesses locais e específicos, ocorre uma amplitude de situações que, inevitavelmente, levam ao aperfeiçoamento da organização política e sua gestão, visto que realiza a aproximação do governante com o cidadão, o que, historicamente, sempre foi de difícil realização, e ainda o é. Contudo, em tempos de democracia e promoção de políticas públicas, vem sendo cada vez mais promovida a busca de uma aproximação entre o governo e o governado, o que, em nossa conclusão define o objetivo principal da municipalização.

Tal processo, como já se analisou, é denominado descentralização, que apesar de não ser estritamente promover a aproximação do cidadão com o político, é uma das dinâmicas sociais que torna isso possível, bem como torna a transparência dos atos públicos e seus efeitos mais rastreáveis e observáveis, gerando até mesmo maior eficácia.

Nesse mesmo sentido, permite-se com base na descentralização é possível viabilizar a devida responsabilização, conforme destaca-se: “a descentralização da gestão pública seria o caminho mais adequado para aumentar a eficiência no uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência das decisões e a geração de condições propícias à responsabilização dos governantes perante seus cidadãos” (VELOSO, 2011, p. 13).

Apesar desta observação, é necessário reconhecer que a relação entre federalismo e municipalização envolve, especialmente, a necessária cooperação entre os entes federativos. Tal cooperatividade pode ser a verdadeira causa de sucesso ou, na falta dela, de insucesso das políticas. Sendo assim, não há que se falar em federalismo e municipalização, sem antes definir os princípios que regerão a cooperação entre os entes.

Para esse fim, a Carta Magna de 1988 distribuiu mecanismos de colaboração, planejando a implementação de políticas públicas integradas, essa integração possibilitaria uma promoção de direitos em conjunto e de forma efetiva, considerando que as arrecadações fiscais seriam distribuídas de forma equitativa entre os entes. “Contudo, na prática, essa cooperação nem sempre ocorre de maneira harmoniosa, gerando conflitos de competência e dificuldades na execução de programas governamentais.” (DA SILVA, 2009)

A autonomia municipal, garantida pela Constituição, permite que os municípios elaborem suas próprias leis orgânicas, adaptando-se à legislação específica aos locais. Essa prerrogativa é fundamental para a gestão pública municipal, pois possibilita a criação de normas que atendam às especificidades de cada localidade, fortalecendo a democracia e a participação cidadã.

Nessa esteira de pensamento, cabe compreender que a cooperação, embora seja um desafio, é definitivamente possível do ponto de vista jurídico, pois a dinâmica jurídica que estabelece poderes,

autonomias e determina ações aos entes cria, de certa forma uma distribuição de funções entre os governos respectivamente em seus âmbitos, assim leciona Gilmar Ferreira Mendes (2016, p. 27):

No tocante à competência relativa aos poderes reservados dos Estados, merece destaque aspecto inovador da ordem constitucional instaurada em 1988 – que indica claro rompimento com o centralismo que marcava a federação brasileira até então, revelando o avanço em direção a um federalismo de cooperação: a faculdade, conferida aos Estados, de, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. A esse aspecto se adiciona a **competência normativa conferida aos Municípios na elaboração de suas leis orgânicas e na legislação sobre matérias de interesse local** (grifo nosso).

Tal competência é de suma importância para o pleno exercício da organização das políticas de interesse local, visto que permite que o próprio ente estabeleça seu regramento e promova novas normas, estas de acordo com o interesse local ou regional, sendo que “ter competência, então, é ter a possibilidade de, em performando um tipo especial de ato, modificar posições normativas”, nesse caso, não apenas modificar, mas criar (SPAACK, 2007).

Essa possibilidade atribuída à municipalidade tornaria possível grandes avanços se fossem devidamente respeitadas e aplicadas, o que infelizmente não acontece em Municípios com pouca arrecadação, população inferior à média mínima para autossustento e com quadro de servidores enxuto, sendo muitas vezes um quadro composto por servidores sazonais, isto é, comissionados.

Entretanto, no mesmo sentido do dispositivo constitucional, Gilmar Ferreira Mendes (2016) explica a enumeração das competências na esteira dos preceitos magnos, pelo que podemos vislumbrar a variedade e participação ampla dos Municípios na Governança Pública e na democratização dos direitos e garantias fundamentais, especialmente, no que se refere à legalidade e regulamentação de programáticas e materialização desses: [...] competências enumeradas: (i) materiais (fazer ou cuidar concretamente de algo); e (ii) legislativas (legislar sobre determinado assunto), competências essas que são apenas deles, Municípios. Constam, em essência, do art. 30 da Constituição da República. Ademais, participam: (iii) das competências comuns, que têm natureza material e se comportam de modo cumulativo; bem como (iv) das competências concorrentes, que têm natureza legislativa e se comportam de modo não cumulativo.

Ora, infere-se que, no direito brasileiro, tratar de competência não é o mesmo que tratar de autonomia, nesse ponto os Municípios exercem de forma absoluta, visto que deve ser exercida em consonância com as Constituições Federal e Estadual, essa importante característica visa garantir a segurança federativa e jurídica, o que se adequa ao plano federal e descentralizador, mas que mitiga, e muito, o poder de governança no âmbito municipal.

Disso surge a constatação de que o ente federado autônomo exerce ao mesmo tempo uma competência – competência quando a Lei, no caso a Constituinte do ente soberano, confere-lhe o poder ou até dever de agir – ou um poder, que surge por exercer a competência atribuída pela legislação constituinte.

No entanto, a autonomia surge da natureza federada do ente, visto que deve haver autonomia para que ocorra de fato o pacto federativo, “a autonomia federativa, assim, caracteriza-se pela capacidade de constituir competências político-governamentais. Tal capacidade, entretanto, é constituída (ou devolvida) pelo poder soberano” (QUINTILIANO, 2012).

Segundo Hely Lopes Meirelles, “a autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limita pela Constituição Federal”. Essa observação auxilia na compreensão de que apesar de haver uma autonomia, ela não é dotada de soberania absoluta, mas recebida do ente dotado de soberania nacional, qual seja, a União. Sendo assim, a Nação é soberana, e os Municípios, entes federados, aos quais é concedida autonomia para exercer suas competências.

Nesse exercício, entretanto, há certas distinções, especialmente estabelecidas pelo ordenamento, considerando a supremacia da União em relação aos demais entes, o que engendra aspectos de mutabilidade e imutabilidade de direito e poderes, conforme define o doutrinador:

No âmbito municipal há que a distinguir, pois, duas ordens de atribuições, que entendem como sua autonomia: uma de origem constitucional federal, e que representa o *direito mínimo* do Município em relação ao Estado-membro e à própria União; outra de concessão estadual, e que representa o *direito máximo* do Município em relação ao Estado-membro a que pertence. Quanto às primeiras, são imutáveis e irredutíveis por qualquer lei ou poder; as segundas poderão ser reduzidas, ampliadas ou retiradas pelo Estado-membro, por lei idêntica à que as delegou ao Município (MEIRELLES, 2024, p. 89-90) – grifo do autor.

Nesse passo, os municípios devem observar os princípios e diretrizes específicas nas esferas superiores, garantindo a uniformidade e a coerência do ordenamento jurídico nacional. Essa interdependência exige uma articulação constante entre os diferentes níveis de governo, veja-se de forma detalhada a distribuição dessa hierarquia ou simetria das competências.

Essa é a sistemática que tem como princípio teleológico a equidade entre os entes e a aproximação das políticas dos cidadãos, que, como podemos inferir do que se anotou até aqui, exercem sua cidadania no âmbito municipal.

Essa consonância entre cidadania e municipalidade é verificada desde o surgimento dos estados, visto que é impossível que, expandindo uma nação, o que era muito como de se acontecer e objetivar, não se poderia olvidar da localidade ou do interesse local, porquanto ali estavam grande parte do povo, nas pequenas aldeias, vilarejos e povoados.

Não só do ponto de vista histórico, mas também contemporâneo. Haja vista que, na atualidade, muitos são os agrupamentos e as concentração de pessoas, e nesses lugares nem sempre os entes maiores

alcançam, daí a importância da municipalização. Porém, dessa dinâmica deve ser destacada a imprescindibilidade no que se refere ao equilíbrio e às competências.

Por isso, o que se observa é uma certa complexidade no que se trata da autonomia municipal quanto a competência, o que dificulta o provimento das políticas de forma mais eficaz e ampla, destaca-se um trecho que explica o sistema brasileiro de competências: “[...] um sistema complexo de repartição de competências **que busca realizar o equilíbrio federativo**, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos” (ANACLETO, 2008) – *grifo nosso*.

Verifica-se, de forma bastante objetiva, que na nova fase do ordenamento jurídico brasileiro, pós 1988, estabeleceu-se mecanismos institucionais de participação, “abrindo à sociedade diferentes possibilidades de atuação no aparato estatal. Surgiram assim experiências consideradas inovadoras por incorporarem a participação do cidadão na definição de políticas públicas e em decisões no âmbito da gestão local, a exemplo dos conselhos gestores, das conferências de políticas, dos orçamentos participativos e de outros fóruns” (NOVAES, 2014).

Todavia, uma questão relevante quando analisada a municipalização brasileira de forma generalizada é que, inevitavelmente, implica desafios fiscais. A distribuição de receitas entre os entes federativos nem sempre é equitativa, o que pode gerar desigualdades regionais e comprometer a prestação de serviços públicos nos municípios com menor capacidade arrecadatória, o sistema de repartição das receitas “tem pendido muito mais à centralização, levando ao agigantamento da União, a quem compete a maior parte da arrecadação tributária” (DE MOURA FÉ, 2015).

Nessa esteira, há muita argumentação contrária à descentralização federalista, visto que, segundo se alega uma inevitável produção de desigualdade na distribuição de funções e responsabilidades, visto que alguns terão menos arrecadação e, obrigatoriamente, as mesmas demandas, sendo assim, a arguição é de que “não existem garantias de que a competição intergovernamental – fruto da descentralização – produza eficiência e preservação dos mercados. Além disso, esse modelo de formatação do Estado produz desigualdade entre os entes federados e seus cidadãos” (ARAÚJO, 2015).

Observe-se que o modelo de Federalismo e a forma de distribuição das competências é o que vai interferir nos objetivos e nas capacidades dos entes, “no Brasil a forma adotada pelo constituinte originário, e ao que indica os diversos dispositivos constitucionais, é o tipo cooperativo – contudo há uma centralização de recursos e descentralização de competências, o que torna o federalismo brasileiro predatório, com guerras fiscais entre entes, ineficiência de políticas públicas e impossibilidade orçamentária” (CAMARGO; HERMANY, 2020). Tais conflitos e disputas resultam inevitavelmente em desigualdade e inobservância dos direitos e garantias fundamentais, que são os objetivos principais da atuação fiscal do Estado.

Por causa desse modelo adotado, as reformas no pacto federativo são frequentemente debatidas para equilibrar essa distribuição e fortalecer a autonomia financeira dos municípios. Considerando,

principalmente, conceder maior competência fiscal aos Estados e Municípios, chega-se a um empasse político entre União e os demais entes federados, visto que a competência tributária, gera o poder de instituir o tributo, no entanto, não se confunde com a capacidade tributária ativa, que concede o poder de cobrar o tributo, e tampouco com a posição de destinatário da arrecadação, o que seria ideal para um efeito real de tributação.

Infere-se, nessa lógica, que o aumento crescente de responsabilidades por parte dos governos locais tem levado a uma necessidade de ampliação de sua capacidade de forma sustentada, no que tange a recursos humanos (de atividades fins e de gestão) e financeiros, por meio de compromisso político de longo prazo, tanto da esfera de governo subnacional quanto central/federal, para que sejam viabilizadas as condições estruturais adequadas para implementação da descentralização. (BRASIL, 2018)

Essa insuficiência verificada no aspecto real da arrecadação, evidenciada especialmente em pequenos Estados e Municípios desde a federalização e municipalização do Estado Brasileiro, acaba impossibilitando o verdadeiro equilíbrio fiscal e orçamentário entre os entes, como bem concluiu Ricardo Lodi Ribeiro que “a competência tributária, poder de instituir o tributo, não se confunde com a capacidade tributária ativa, poder de cobrar o tributo, e tampouco com a posição de destinatário da arrecadação” (2000, p. 10).

Nas palavras do grande municipalista brasileiro, Hely Lopes Meirelles, verificamos um outro prisma, consoante e concorde com o propósito da constituinte (2024, p. 126): “Por competência comum deve-se entender a que cabe, indiferentemente, às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais. **O exercício dessa competência comum visa a manter o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, segundo normas de cooperação a serem fixadas por leis complementares federais**” – *grifo nosso*.

Conforme sugerido, a forma de se solucionar tais casos podem ser enumeradas em forma de regras que, se não afastam de todo a possibilidade de conflitos e incertezas, facilitam a distinção das três órbitas de ação governamental. Plenamente estabelecido o princípio de que a nossa Constituição Federal estabeleceu três esferas de competência e não deixou para os Municípios poderes remanescentes, como aos Estados-membros.

Conforme destacado, é constatável do ponto de vista constitucional que houve o reconhecimento formal dos Municípios enquanto membros da federação, “o que implicou necessariamente na reestruturação do poder e por via de consequência a afirmação do federalismo brasileiro calcado na descentralização político-administrativa, na repartição de competências e no avanço do municipalismo pró-interesse local” (ALVES, 2004).

Como definido por Meirelles, os objetivos que visam à manutenção do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional devem ser a finalidade do sistema federalista e da descentralização, isso, por si só, permitiria que os entes federados trabalhassem de forma mais específica no atendimento de sua população.

Um outro problema que insurge na temática da federação e dos municípios é a falta de equilíbrio entre os gastos e as receitas, especialmente, a nível municipal. Visto que as políticas continuam sendo obrigatórias em razão do poder/dever do ente federado, bem como considerando a indisponibilidade dos direitos fundamentais e sociais,

Apesar dessa teleologia constitucional, visando o equilíbrio federativo, um dos grandes desafios se dá na questão que envolve os gastos com políticas públicas e o devido processo arrecadatório, visto que é nítida a desigualdade nesse ponto crucial do federalismo brasileiro e a municipalização, conforme leciona Gilmar Ferreira Mendes (2016, p. 239):

Não custa recordar que o **desequilíbrio fundamental entre gastos e a possibilidade de receita** indicam quão importante para as cidades é gastar no que efetiva e eficientemente seja possível, considerando a capacidade de financiamento de cada Município e o desafio de suprir as necessidades básicas da população local. **A constante incerteza e a instabilidade de recursos geram um exercício complexo para gestão do orçamento público nas administrações municipais, haja vista que os recursos próprios quase sempre são insuficientes ou pouco explorados, considerando que a maioria absoluta dos governos locais depende em larga escala das transferências provenientes de outros níveis de governo** (grifo nosso).

Diante disso, verifica-se que a estrutura federativa e o papel dos municípios apresentados, numa reflexão crítica, enfrentam, na prática, grandes desafios constantes da autonomia e dos recursos aplicáveis às políticas públicas. Com efeito, tais reflexões são fundamentais para a análise da viabilização do direito à cidade em municípios com baixa população ou habitantes, que sofrem diretamente os impactos de um modelo federativo marcado por assimetrias de recursos e capacidades.

Especialmente diante do fenômeno da municipalização ocorrido pós Constituição de 1988, evidenciou-se no Brasil uma crise federativa causada por um único fator: a baixa ou ausente arrecadação de Municípios menores, o que, por conseguinte, incapacita invariavelmente na promoção e aplicação de políticas públicas e sociais. Conforme observado com vasto aprofundamento e pontual preocupação por Victor Nunes Leal (1997, p. 336): “[...] porque **não pode haver Município próspero sem finanças prósperas**, e não há finanças prósperas quando o povo é pobre. E nós somos um povo pobre. O que temos feito, em matéria de discriminação de rendas, é tentar distribuir mais equitativamente a miséria. Mas o problema não é repartir a miséria por igual. O que é preciso é produzir riqueza, para então, sim, distribuí-lá com equidade”.

Portanto, o que hoje se vislumbra como provável crise do pacto federativo, em verdade, surge da necessidade de uma distribuição igualitária não apenas entre os entes, mas na renda e no sistema econômico, sendo a única forma, como se pode inferir, de se alcançar políticas públicas eficientes no sistema federalista descentralizado.

Conclui-se, nesse sentir, que é nos municípios que a governança precisa melhorar e ser efetiva, como destaca Mendes (2016, p. 19): “Dados indicam que, atualmente, 80% dos Municípios brasileiros dependem de transferências federais. Necessário, portanto, não apenas tratar de autonomia, mas também de gestão municipal, da distribuição de competências – especialmente tributárias – e da importância representada pelo Município no contexto constitucional pós-1988, bem como de medidas destinadas a consolidar sua relevância ao federalismo brasileiro”.

Um exemplo prático dessa questão se dá em relação às políticas habitacionais, considerando que, nesse caso, estabelece-se que é de competência comum “a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais. Ao mesmo tempo que a implementação de programas habitacionais é de competência de qualquer um dos níveis de governo da Federação, este formato significa também que nenhum ente federativo está constitucionalmente obrigado a implementar tais programas” (DE MEDEIROS, 2023, p. 6).

Logo, observa-se que existem formas de se chegar ao consenso de distribuição ou atuação sobre políticas, não se pode manter um sistema ineficaz sem reformas, faz-se urgente o planejamento de novas diretrizes e definições para a descentralização e, o mais importante, que, com efeito, garanta o equilíbrio tanto jurídico como econômico.

2.1 O desenvolvimento ante ao fenômeno da municipalização e a crise do federalismo brasileiro

Conforme já se tratou, desde a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil viveu um processo acelerado de municipalização, com a transferência de responsabilidades cruciais, como educação, saúde, saneamento, em relação aos municípios.

Esse movimento, embora representativo de uma descentralização formal, intensificou a atual crise do federalismo no país. Com base nos sites oficiais e numa pesquisa empírica, é-se possível constatar alguns traços importante sobre o fenômeno da municipalização e uma suposta crise no pacto federativo pátrio, seguem os três aspectos dessa dinâmica.

2.1.1 Crescimento do número de municípios e fragilidade administrativa

Diante da possibilidade da emancipação, fomentada pelas competências e autonomia garantidas constitucionalmente, ocorreu no país um fenômeno de municipalização, que resultou na proliferação de municípios. Muitos destes, com baixa população e muitas propriedades latifundiárias.

Em 2025, o número de municípios elevou no país, o que preocupa do ponto de vista financeiro, visto que muitos desses contam com menos de 20 mil habitantes. Essa fragmentação territorial ampliou a autonomia política municipal, mas muitos entes carecem de capacidade gerencial e técnica para implementar políticas públicas, aprofundando as desigualdades regionais (BATISTA, 2008).

Mais especificamente, o Brasil possui 5.570 municípios, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse número inclui o Distrito Federal (Brasília) e o Distrito Estadual de Fernando de

Noronha, que são considerados municípios para efeitos estatísticos. Observe-se que o Instituto realiza atualizações anuais na estrutura territorial do país, incorporando alterações nos limites municipais e outras mudanças, como a criação de novos municípios. No último censo, o município de Boa Esperança do Norte/MT foi incluído na última atualização, elevando o total para 5.570 (IBGE, 2025).

Saliente-se que, a despeito do citado, o federalismo nacional passou por algumas crises ao longo do século XX, como, por exemplo, o longo período conflituoso entre a União e os Estados e em razão das arrecadações e competências sobre tributos, bem como por conta do período militar, em que tanto Estados como Municípios foram cerceados em suas atribuições.

Com isso, é na década de 80, a partir da Constituição Cidadã e reestruturação do pacto político, que houve um novo acordo federalista “A sociedade brasileira tinha vivido praticamente 30 anos de supressão de liberdades em razão do regime militar. Durante a ditadura, não havia liberdade de expressão, muito menos liberdade política.” E pode-se dizer que nem mesmo liberdade federativa. (MARMELSTEIN, 2019, p. 63).

No entanto, a nova ordem política proporcionou a emancipação de diversos distritos e localidades, o que, por sua vez, fez retornar o antigo problema de crises entre os entes políticos, especialmente por questões administrativas, assim, a crescente municipalização pós 1988, notadamente, gerou uma fragilidade administrativa, sendo que a Administração Pública só funciona e promove suas políticas se houver arrecadação, a qual é irrisória em pequenos municípios.

2.1.2 Federalismo Fiscal: Desequilíbrios e dependências que impedem o desenvolvimento

A tema das normas fiscais e suas respectivas arrecadações e efeitos é um dos grandes desafios do federalismo e da municipalização no Brasil. Apesar do preceito constitucional visar a descentralização, por conta da imensa gama de demandas e particularidades regionais, principalmente em regiões com menos desenvolvimento mercantil e/ou empresarial, faz-se necessária a aplicação de incentivos e auxílios por parte de outros entes àqueles que necessitam. No entanto, isso gera, segundo se observa, mais dependência, impossibilitando, assim, o crescimento destes entes deficitários.

Não obstante, vale destacar que, na realidade, as competências tributárias constituem concreta expressão da Federação especialmente dos entes mais frágeis, como os municípios. Muito embora seja pouco provável que no federalismo ocorra a devida aplicação da igualdade fiscal entre os entes, é importante destacar que essa é uma característica do sistema. Sendo assim, “é certo que a autonomia financeira dos entes federados pode ser garantida pela repartição de receitas. No contexto do federalismo brasileiro, em que são frequentes as disputas nos valores e na entrega dessas verbas, dificilmente a mera partilha de resultados será suficiente para garantir a autonomia dos entes federados locais” (FUCK, 2017, p. 89).

O conceito de Federalismo Fiscal observa a federação do ponto de vista do fisco e da tributação, sendo que boa parte das finalidades da descentralização federalista tem este objetivo: promover a autonomia dos entes quanto à sua arrecadação e, por conseguinte, a consequência na sua execução orçamentária e respectiva distribuição de políticas.

Conforme pode observar, no cenário da autonomia municipal, em que se analisa federalismo do ponto de vista fiscal, foca-se, também, na análise da adequação entre as competências e os recursos financeiros para supri-las. E daí se vislumbra uma das maiores dificuldades do federalismo nacional, uma vez que o modelo político-constitucional-legal remete a uma excessiva concentração de receitas públicas na União, a restar parte bastante inferior de toda a receita pública nacional para os Estados e, menor ainda, para as municipalidades” (CORRALO, 2016).

Doutrinariamente se determina como federalismo fiscal “a parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade” (ENAP, 2017).

Entretanto, vale destacar que também se trata da divisão das responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, ou entre entes, ao atribuir competências tributárias e execução ou gestão do gasto público nas diferentes esferas da Administração Pública (federal, estadual e municipal), possibilitando-se, assim, a descentralização econômica. Por isso, conclui-se que o federalismo observado por esse prisma pode ser utilizado como instrumento de organização política para se combater as desigualdades entre as regiões.

Logo, um dos problemas ocasionados pelo fenômeno da descentralização e, conseqüentemente, da crescente municipalização no Brasil, é a incapacidade de manutenção e autogestão ou custeio por parte dos pequenos municípios.

Assim, os municípios tornaram-se dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que não é uma garantia sustentabilidade orçamentária ou fomento municipal, mas perpetuação das desigualdades entre regiões, causando uma gama de problemas sociais por falta de recursos, ausência de políticas públicas eficientes e questões de direito que não podem ser providenciadas, pois o fundo “não equaliza as capacidades fiscais dos municípios brasileiros porque para a grande maioria dos municípios os critérios de partilha do fundo levam em consideração apenas a população” (SANTOS, 2023).

Ademais, “o fundo por si só não é o que gerará o desenvolvimento”. Isso porque, a arrecadação no âmbito municipal tende a ser pequena e mitigada, destacando-se que, desde 1991, a principal fonte de arrecadação própria dos municípios é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o qual tende a encontrar uma maior base tributária nas localidades economicamente mais dinâmicas, ou seja, “os municípios mais pobres acabam por não conseguir esse importante parcela de recurso” (RAIHER, 2020, p. 6).

No próximo capítulo, serão abordados os temas relacionados ao Direito Municipal, Urbanístico e da Cidade, aprofundando-se a análise sobre os marcos normativo que estruturam a atuação dos entes locais, com vistas a compreender suas possibilidades de ação frente às demandas da urbanização e à efetivação do direito à cidade.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permite concluir que o modelo de federalismo brasileiro, embora formalmente estruturado sob a lógica da descentralização e da autonomia dos entes federativos, apresenta importantes fragilidades no que tange à efetividade da municipalização.

Verificou-se que a elevação dos municípios à condição de entes federados, promovida pela Constituição de 1988, representou um avanço significativo no fortalecimento da democracia local e na aproximação do poder público das demandas sociais. No entanto, a descentralização de competências não foi acompanhada, na mesma proporção, pela descentralização de recursos financeiros e pelo fortalecimento institucional necessário à sua execução.

Como consequência, especialmente nos municípios de pequeno porte, observa-se um cenário de limitação administrativa e dependência fiscal, o que compromete a implementação eficiente de políticas públicas e a concretização do direito à cidade. Tal desequilíbrio evidencia uma contradição estrutural do federalismo brasileiro, caracterizado pela descentralização de responsabilidades e centralização de receitas.

Diante disso, conclui-se que a efetividade da municipalização depende do fortalecimento de um federalismo cooperativo, baseado na adequada distribuição de recursos, na ampliação da capacidade institucional dos municípios e na melhoria dos mecanismos de coordenação entre os entes federativos. Sem essas medidas, a municipalização tende a reproduzir desigualdades, ao invés de superá-las, comprometendo a promoção da cidadania e o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. **Autonomia Municipal e interesse local como parâmetros a competência legislativa dos municípios**. Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano, 2004, 4.5: 4-5.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil**. *Educação e Pesquisa*, 2010, 36.01: 389-402.

ARAÚJO, Victor. **FEDERALISMO, CENTRALIZAÇÃO E DIFERENÇAS REGIONAIS: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988**. *Perspectivas em Políticas Públicas*, [S. l.], v. 8, n. 15, 2015. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/863>. Acesso em: 5 abr. 2025.

ANACLETO, Sidraque David Monteiro. **O federalismo brasileiro e a jurisdição constitucional**. Monografia (Pós-graduação) – Instituto Brasiliense de Direito Público, IDP, Brasília, 2008.

BATISTA, M. B. **Os municípios nos governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa**. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/>>. Acesso em: 14 jun. 25

BELO, Rodrigo Marcellino da Costa. **O direito à moradia e as políticas públicas: uma relação indissociável de sua construção**. 1.ed. Belo Horizonte: Bookwire – Editora Dialética, 2022. 140 p. Disponível em: <https://elibro.net/en/ereader/unifacvest/231942?page=31>. Consultado em: 21 de maio de 2024

BENETTI, Rodrigo Alexandre; BENETTI, Daniela Vanila Nakalski. **Direito Administrativo Municipal**. Disponível em: educacapes.capes.gov.br. Acesso em: 20 mar. de 2025.

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018, v.1, 192 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433. Acesso em 6 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Federação Brasileira e o Ente Público Município**. Portal Câmara, 2015. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/14-04-2015-apresentacao-do-sr-paulo-ziulkoski-presidente-da-cnm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 maio 2024.

CAMARGO, Daniela Arguilar; HERMANY, Ricardo. **A necessidade de reforma do pacto federativo brasileiro: uma análise da PEC 188/2019 que extingue municípios**. Revista Videre, [S. l.], v. 12, n. 23, p. 148–162, 2020. DOI: 10.30612/videre.v12i23.11235. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/11235>. Acesso em: 5 abr. 2025.

COMETTI, Marcelo Tadeu. **O Impacto do Federalismo no Desenvolvementismo Municipal no Brasil**. Disponível em: https://legale.com.br/blog/federalismo-e-desenvolvimento-municipal-desafios-e-oportunidades/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 22 marc. 2025.

DA SILVA CORRALO, Giovani; KEMMERICH, Jonathã. **A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo**. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.],

v. 10, n. 1, p. 126–140, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n1.596. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/596>. Acesso em: 6 set. 2025.

DA SILVA, José Afonso. **O regime constitucional dos Municípios**. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, p. 13-26, 2010.

DA SILVA, Andréia Ferreira. **Federalismo, Descentralização, Municipalização e Direito à Educação Básica no Brasil**. 2009. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simposio2009/33>. Acesso em: 20 fev. 2025.

DE MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz, et al. **A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: quando o pequeno se torna grande**¹. XX ENANPUR 2023. Disponível em: <https://scholar.google.com>. Acesso em: 29 marc. 2025.

DE MOURA FÉ, Raquel Mousinho. **A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, 2015, 5.1: 93-114.

ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). **Introdução ao Estudo do Federalismo e Federalismo Fiscal no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2025.

FERNANDES, Márcio Silva. **Direito Municipal-o município na Constituição de 1988**. Clube de Autores, 2014.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3ª edição. Saraiva, 2012.

FUCK, Luciano F. **Estado fiscal e Supremo Tribunal Federal**. (Série IDP. Linha Pesquisa Acadêmica). São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

LEAL, Victor Nunes. **Alguns problemas municipais em face da Constituição**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

LINKEDIN. [www.linkedin.com.br](https://pt.linkedin.com/pulse/mobilidade-urbana-em-balne%C3%A1rio-cambori%C3%BA-desafios). Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/mobilidade-urbana-em-balne%C3%A1rio-cambori%C3%BA-desafios> (acesso em: 25/05/2024)

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 21 Ed. São Paulo: Editora Juspodvium, 2024.

MENDES, Gilmar F. **Série IDP – Linha Administração e Políticas Públicas - Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2016.

MENDES, Constantino Cronemberger; VASCONCELLOS, Ronaldo Ramos. **Uma agenda sobre federalismo no Brasil**. 2023.

NOVAES, Flávio Santos; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. **O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal-a experiência de Vitória da Conquista (BA)**. Revista de Administração Pública, 2014, 48: 797-820.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa: delimitação no direito constitucional brasileiro**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-26082013-162030. Acesso em: 2025-04-02.

RAIHER, Augusta Pelinski; GOBBO, Isabela Sens Fadel; SENE, Thais Sanson. **Fundo de participação dos municípios e o desenvolvimento: uma análise dos municípios de pequeno porte do Brasil**. Emancipação, 2020, 20.especial: 1-15.

REALE, Miguel. **Política e Direito**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Pacto federativo e reforma tributária**. Revista de Direito Administrativo, 2000, 222: 87-96.

SANTOS, Claudio Hamilton Matos dos. **Fundo de Participação dos Municípios: antigos problemas e novas propostas inspiradas nos programas de equalização fiscal internacionais e na experiência do ICMS do Ceará**. *Economia e Sociedade*, 2023, 32: 719-747.

SPAACK, Torben. **O conceito de competência normativa**. THEMIS: Revista da Esmeac, 2007, 5.2: 211-228.

VELOSO, João Francisco Alves Organizador, et al. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011.