

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA I**

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

RUBENS BEÇAK

MICHELLE ASATO JUNQUEIRA

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

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Rubens Beçak, Michelle Asato Junqueira – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-349-7

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado dos dias 26 a 28 de novembro de 2025, sob o tema geral “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, com diversos patrocinadores e apoiadores institucionais.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os trabalhos reunidos oferecem um panorama denso e plural dos desafios contemporâneos do constitucionalismo e da democracia, articulando teoria, dogmática jurídica e análise empírica. As pesquisas abordam, sob diferentes enfoques, a crise e a reinvenção da participação democrática, seja pela análise crítica do orçamento participativo e de sua colonização partidária, com a proposição do sorteio como alternativa deliberativa, seja pela reflexão sobre o valor do dissenso na democracia. Temas como cidadania digital, desinformação eleitoral e regulação das redes sociais evidenciam a urgência de novas formas de ciberregulação compatíveis com a liberdade de expressão e a integridade dos processos democráticos. Também se destacam investigações interdisciplinares, como a análise neurocomportamental da retórica populista, que ilumina os mecanismos psicológicos de mobilização política, ampliando o diálogo entre Direito, neurociência e teoria democrática.

Outro eixo central concentra-se na jurisdição constitucional e em seu impacto sobre o arranjo político-institucional brasileiro. Os textos examinam criticamente o papel do Supremo Tribunal Federal na efetivação dos direitos fundamentais, na concretização do princípio da igualdade social, na redefinição do foro por prerrogativa de função e nos dilemas do ativismo judicial, da judicialização da política e da autonomia municipal. A tensão entre formalismo e

responsividade, a ponderação de princípios no controle de constitucionalidade, os efeitos da expansão judicial sobre a democracia e a exigência de prévio requerimento administrativo revelam os limites e as potencialidades do constitucionalismo contemporâneo. Completam esse quadro reflexões teóricas sobre liberdade, trabalho, livre iniciativa, democracia militante, anistia para crimes contra o Estado e hospitalidade urbana, compondo um mosaico crítico que reafirma o compromisso acadêmico com a defesa da Constituição, da democracia e dos direitos fundamentais em tempos de instabilidade e transformação.

Deste modo, na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Michelle Asato Junqueira

Rubens Beçak

JUDICIALIZAÇÃO, INTERVENÇÃO TÉCNICA E A CRISE DA AUTONOMIA MUNICIPAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS À GOVERNANÇA LOCAL NO BRASIL

JUDICIALIZATION, TECHNICAL INTERVENTION AND THE CRISIS OF MUNICIPAL AUTONOMY: CONTEMPORARY CHALLENGES TO LOCAL GOVERNANCE IN BRAZIL

Maria Fernanda Pereira Rosa ¹
Welliton Aparecido Nazario
Livia Maria Ribeiro Gonçalves

Resumo

O artigo examina a crise contemporânea da autonomia municipal no Brasil, instituída pela Constituição de 1988 como base do federalismo cooperativo. Apesar do status de ente federativo e das competências políticas, administrativas e financeiras, muitos municípios padecem de dependência fiscal, baixa capacidade técnica e encargos. Esse quadro se agrava com dois vetores: a judicialização da política, que especialmente na saúde desloca recursos e desorganiza políticas planejadas; e a tecnocratização do controle, quando Tribunais de Contas e Ministério Público transformam recomendações em imposições, comprimindo a legitimidade democrática. As câmaras municipais, frequentemente marcadas por populismo legislativo e qualificação limitada, aumentam a instabilidade. Propõe-se fortalecer capacidades institucionais com planejamento, padronização de processos, capacitação contínua e transparência; criar canais de diálogo interinstitucional para reduzir litígios; e ampliar participação social por meio de conselhos, audiências e ouvidorias. Busca-se recompor o equilíbrio entre legalidade, legitimidade e efetividade, restaurando a autonomia municipal como fundamento da governança democrática.

Palavras-chave: Autonomia municipal, Judicialização, Tecnocratização, Governança local, Constituição de 1988

Abstract/Resumen/Résumé

The article examines the contemporary crisis of municipal autonomy in Brazil, established by the 1988 Constitution as the foundation of cooperative federalism. Despite the status of federative entity and the political, administrative, and financial competences granted, many municipalities suffer from fiscal dependence, limited technical capacity, and excessive burdens. This scenario is aggravated by two key vectors: the judicialization of politics, which, particularly in the field of health, reallocates resources and disrupts planned policies; and the technocratization of control, when Audit Courts and the Public Prosecutor's Office transform recommendations into binding mandates, thereby constraining democratic

¹ Mestre em Direito pela FDSM. Advogada. Pesquisadora.

legitimacy. Municipal councils, often marked by legislative populism and limited qualifications, further increase instability. The article proposes strengthening institutional capacities through planning, process standardization, continuous training, and transparency; creating interinstitutional dialogue channels to reduce litigation; and expanding social participation through councils, public hearings, and ombudsman offices. The aim is to restore the balance between legality, legitimacy, and effectiveness, reaffirming municipal autonomy as a cornerstone of democratic governance.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal autonomy, Judicialization, Technocratization, Local governance, 1988 constitution

Introdução

A Constituição Federal de 1988 consolidou a autonomia dos Municípios como ente federativo, assegurando-lhes competências próprias, autogoverno e autorregulamentação. No entanto, mais de três décadas após sua promulgação, observa-se uma crescente fragilidade das instituições municipais, especialmente em face da atuação expansiva do Poder Judiciário e dos órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Essa realidade tem se intensificado nos últimos anos, em um contexto de instabilidade política, crise de legitimidade dos poderes locais e precariedade técnica e institucional das gestões municipais. A judicialização da política local, muitas vezes impulsionada por decisões liminares com forte impacto estrutural, tem alterado significativamente o equilíbrio entre os poderes e comprometido a efetividade da governança pública. Ao mesmo tempo, o protagonismo técnico de órgãos de fiscalização e controle, ainda que fundamental para a moralidade administrativa, muitas vezes ultrapassa os limites do assessoramento e adentra o campo da substituição da vontade política legitimamente constituída.

Esse cenário revela uma crise multifacetada da autonomia municipal, em que as esferas locais enfrentam dificuldades para exercer plenamente suas competências diante da pressão por decisões “certas”, “legais” e “rápidas”, muitas vezes incompatíveis com os limites estruturais da administração local. Além disso, a atuação política das Câmaras Municipais, marcada por práticas populistas ou fiscalizações desvirtuadas, contribui para a instabilidade e a dificuldade de implementação de políticas públicas duradouras.

Diante disso, o presente artigo tem por objetivo analisar os principais desafios contemporâneos enfrentados pela governança local no Brasil, com ênfase na tensão entre a autonomia municipal, a judicialização da política e a crescente tecnocratização da Administração Pública. Por meio de uma abordagem crítica, busca-se identificar os fatores que alimentam esse desequilíbrio institucional, bem como propor caminhos para o fortalecimento das capacidades institucionais dos Municípios, com respeito à legalidade, mas também à legitimidade democrática.

A discussão sobre a autonomia municipal não pode ser compreendida de maneira isolada do processo histórico que levou à redemocratização e à Constituição de 1988. A inclusão dos Municípios como entes federativos representou uma inovação sem paralelo no constitucionalismo comparado, uma vez que, em grande parte das federações, a autonomia se distribui apenas entre a União e os Estados. No caso brasileiro, a opção de atribuir protagonismo jurídico e político aos Municípios foi concebida como mecanismo de descentralização do poder, de fortalecimento da democracia de base e de ampliação da cidadania. Entretanto, essa conquista constitucional convive, paradoxalmente, com fragilidades estruturais: a dependência de transferências financeiras, a carência de quadros técnicos qualificados e a sobreposição de normas federais e estaduais que reduzem o espaço de efetiva autodeterminação local. Essa tensão entre promessa constitucional e prática administrativa tem se acentuado nas últimas décadas, revelando o descompasso entre o desenho institucional e as condições concretas de funcionamento das administrações municipais.

Outro aspecto relevante a ser considerado é o impacto das transformações sociais e econômicas recentes sobre o papel dos Municípios. Em um cenário marcado por crescente urbanização, complexificação das demandas sociais e aumento das pressões por transparência e eficiência, os governos locais se tornaram palco das contradições mais agudas da democracia brasileira.

É nos Municípios que os cidadãos buscam respostas imediatas para problemas de saúde, educação, saneamento, segurança e mobilidade urbana, ainda que os recursos e as competências sejam limitados. A incapacidade de atender de forma adequada a tais demandas abre espaço para a intervenção de órgãos de controle e para a judicialização, que, embora atuem como garantidores de direitos, frequentemente produzem efeitos colaterais como a desorganização de políticas públicas e a sobrecarga orçamentária.

Assim, compreender a crise da autonomia municipal é também compreender a crise da própria governança democrática, pois ela revela as fragilidades de um Estado que, ao mesmo tempo em que descentraliza formalmente, concentra poder decisório em esferas alheias à vontade política local.

1. Autonomia municipal na Constituição de 1988

A CF/88 tratou o município como ente federativo, conferindo-lhe capacidade de se auto-organizar por meio de lei orgânica e de exercer competências legislativas, administrativas e tributárias. Entre os dispositivos relevantes estão os artigos 18 e 29, que definem a organização político-administrativa da República, enumeram as atribuições municipais e exigem a eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores. Além dessas normas, a Constituição estabelece princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e regras de cooperação e responsabilidade fiscal. A Constituição de 1988 caracterizou-se por preceituar uma ampla descentralização de competências legislativas, fiscais e administrativas (Silva, 2011).

Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal componente da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. Sua inclusão como componente da Federação foi, todavia, uma decisão política relevante e teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante carta própria e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até então vigente lhe impunha especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados. 4 A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva o Município à categoria de entidade autônoma, isto é, entidade dotada de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais). (Silva, 2010, p.5)

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades: a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) capacidade de autogoverno pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência para a elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; d) capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local). Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços local) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração). (Silva, 2010, p. 6)

Mesmo com a previsão constitucional, a autonomia municipal é limitada por questões práticas. Municípios pequenos dependem de transferências constitucionais, têm baixa capacidade de arrecadação e enfrentam dificuldades para cumprir o emaranhado de

obrigações federais. A edição constante de normas federais (por exemplo, em educação e saúde), aliada à falta de pessoal qualificado, torna a gestão local vulnerável a intervenções externas. A crise fiscal, agravada pela pandemia de Covid-19 e pela recente estagnação econômica, amplia a sensação de impotência dos gestores locais.

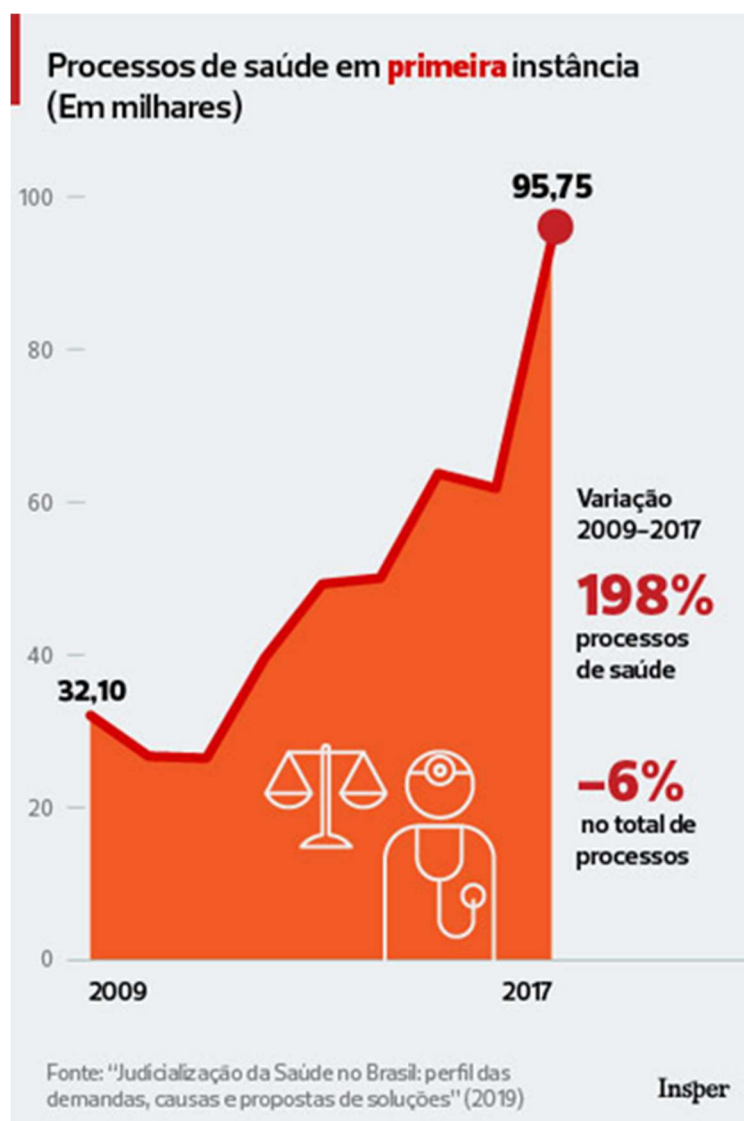
Dois fenômenos contribuem para tensionar a autonomia municipal: a judicialização da política e a intervenção técnica de órgãos de controle. A judicialização ocorre quando demandas individuais ou coletivas levam o Poder Judiciário a definir políticas públicas, substituindo ou condicionando decisões de prefeitos e vereadores. A intervenção técnica refere-se à atuação de órgãos como Tribunais de Contas e Ministério Público que, ao fiscalizar contas e legalidade, acabam orientando ou mesmo substituindo escolhas políticas legítimas. O objetivo deste artigo é analisar esses desafios contemporâneos da governança local, discutindo fatores que desequilibram a relação entre autonomia, judicialização e tecnocracia, e apontando caminhos para fortalecer as capacidades institucionais dos municípios.

Veja-se a diferença fundamental da outorga da autonomia: as normas constitucionais anteriores sobre a autonomia municipal se dirigiam aos Estados-membros, porque estes é que deveriam organizá-los assegurando-a, mas, aí, se reservavam a eles poderes sobre os Municípios, que agora já não têm: o poder de organizá-los, de definir suas competências, a estrutura e competência do governo local e os respectivos limites. Agora não, as normas constitucionais instituidoras da autonomia municipal dirigem-se diretamente aos Municípios, a partir da Constituição Federal, que lhes dá o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas lei orgânica e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (arts. 23, 29, 30 e 182). (Silva, 2010, p.7)

A judicialização da política é fenômeno global e tem se intensificado no Brasil. Consiste na transferência de decisões típicas do Executivo e do Legislativo para o Poder Judiciário. Em nível municipal, muitas vezes está ligada a demandas por saúde, educação, concursos públicos e provimento de serviços urbanos. "Esse problema da solidariedade pesa muito sobre o município porque recebemos pedidos de medicamentos caros que não são de nossa competência, mas chega a liminar com o 'cumpra-se' e nós ficamos de mãos atadas" (Vianna e Burgos, 2005).

Um setor emblemático é a saúde. Dados do instituto Insper mostram que, entre 2009 e 2017, o número anual de processos da primeira instância relacionados à

saúde praticamente triplicou; em 2017, cerca de 95,7 mil ações começaram a tramitar.¹ A maioria das demandas refere-se a medicamentos e tratamentos fora da lista oficial do Sistema Único de Saúde (SUS). Para exemplificar esta situação, o ex-secretário de Saúde do estado de São Paulo afirmou que, a depender do tratamento ordenado e do tamanho do orçamento de um município, já houve casos em que, para o cumprimento de apenas uma decisão judicial, o orçamento municipal em saúde foi comprometido em 20% dos recursos previstos (Oliveira e Noronha, 2011).



¹ <https://www.insper.edu.br/pt/noticias/2019/5/judicializacao-da-saude-dispara-e-ja-custa-r--1-3-bi-a-uniao>

A judicialização consome cada vez mais verba do SUS e que, ao decidir, os juízes normalmente não levam em conta as limitações orçamentárias.² Essa dinâmica desloca recursos de políticas planejadas para atender decisões judiciais individuais. Pesquisas apontam que a judicialização de insumos e procedimentos pode comprometer significativamente o orçamento da assistência farmacêutica, obrigando gestores a equilibrar orçamentos pressionados por decisões judiciais.

Na imensa maioria dos casos, os juízes obrigam os gestores de saúde a fornecer os produtos demandados pelos pacientes-requerentes, que pedem principalmente medicamentos (Ferraz, 2011; Ferreira et al., 2004; Wang, 2009). Levantamentos estatísticos apontam para uma taxa de sucesso do pleiteante contra o sistema público de saúde por volta de 85% no Judiciário paulista (Ferreira et al., 2004; Wang et al., 2011; Wang e Ferraz, 2013).

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) também alerta para esse fenômeno. Ao disponibilizar nota técnica sobre judicialização de medicamentos, a entidade observa que ordens judiciais para fornecimento de remédios fora das listas oficiais desorganizam a política pública e pressionam orçamentos municipais, que já operam com margens financeiras restritas. O documento explica que a Portaria 6.212/2024 instituiu um modelo de ressarcimento para medicamentos fornecidos por ordem judicial, mas o acesso a esses recursos requer extensa documentação e trâmites eletrônicos (SEI), o que sobrecarrega especialmente municípios com menor capacidade técnica.

Em 2009, uma pesquisa envolvendo todas as secretarias municipais de saúde questionava-as sobre o impacto da judicialização em seu orçamento (Ferraz, 2011). No total, 1.276 municípios responderam, o que representou 24% do universo. Quando perguntados se há um crescente número de demandas judiciais pleiteando serviços e produtos de saúde, 34% dos municípios responderam que sim e que isso é um problema importante, 23% responderam que há crescimento de demanda, embora este não seja (ainda) um problema importante, e 46% afirmaram que não enfrentavam, até então, esse problema. Com esses resultados é possível afirmar que, dentro dessa amostra, mais da metade dos municípios lida frequentemente com ações judiciais demandando do poder público tratamentos médicos e, ademais, um terço deles considera a judicialização da saúde um problema importante. Além disso, no primeiro semestre de 2009, o número de ações informadas pelos 1.276 municípios já era maior do que o total do ano inteiro de 2007 e próximo ao total de 2008. O mesmo fenômeno aconteceu em relação aos gastos com tais ações, sendo despendidos, até a metade de 2009, mais do que o total de 2007 e 78% do que foi gasto no ano inteiro de 2008. Os valores absolutos também não são desprezíveis, ainda mais quando se considera que eles correspondem ao gasto de apenas cerca de um quarto dos 5.560 municípios brasileiros (Ferraz, 2011).

² <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-tecnica-orienta-sobre-judicializacao-de-medicamentos-no-sus>

A judicialização não se restringe ao direito à saúde. Liminares que suspendem concursos públicos, anulam leis municipais ou impõem cronogramas para obras e serviços se tornaram frequentes. Quando o judiciário substitui escolhas políticas por decisões amparadas em pareceres técnicos ou direitos individuais, há risco de deslegitimação de prefeitos e vereadores e de insegurança jurídica para a administração. Além disso, decisões muitas vezes contraditórias entre diferentes juízes dificultam o planejamento de políticas públicas e comprometem a eficiência administrativa.

2. Papel dos órgãos de controle e intervenção técnica

A Constituição confere aos Tribunais de Contas (da União, dos estados e dos municípios onde existentes) e ao Ministério Público a missão de fiscalizar a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos. Esses órgãos exercem controle externo, analisam contas, emitem pareceres prévios e podem propor ações judiciais contra gestores. O fortalecimento dessas instituições após 1988 contribuiu para aumentar a transparência e combater a corrupção.

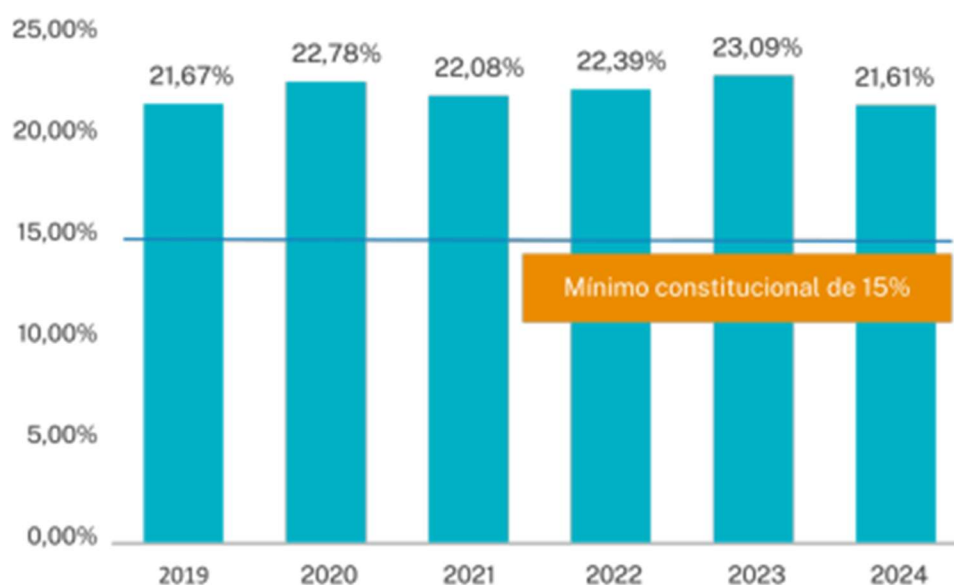
Entretanto, a crescente tecnocratização do controle gera tensão com a autonomia municipal. Auditorias e orientações do Tribunal de Contas frequentemente determinam detalhadamente como os prefeitos devem executar despesas, elaborar licitações ou gerenciar pessoal, sob pena de responsabilização. Recomendação técnica tende a se transformar em obrigação política. O protagonismo do Ministério Público, por sua vez, impulsiona investigações e ações civis públicas para exigir políticas públicas específicas. Embora essenciais para proteger direitos, esses instrumentos podem, na prática, substituir escolhas feitas pelos representantes eleitos.

A pressão por decisões “certas”, baseadas na técnica, aliada ao temor de punições, desencadeia paralisia administrativa. Muitos prefeitos e secretários, receosos de sanções, deixam de implementar políticas inovadoras ou demoram a contratar obras. Decisões administrativas passam a ser encaminhadas previamente para análise de procuradorias, Tribunais de Contas ou Ministérios Públicos, retardando a resposta a demandas sociais. Para os municípios com poucos servidores e escassa capacidade institucional, cumprir exigências técnicas e prestar contas detalhadas torna-se extenuante.

A fragilidade da administração local decorre de fatores estruturais. Grande parte dos municípios brasileiros tem pequeno porte: dos 5 570 municípios, mais de 60 % possuem menos de 20 000 habitantes. Essas cidades dependem quase exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de repasses constitucionais para executar políticas públicas. A baixa arrecadação própria limita a contratação de pessoal qualificado. Servidores concursados muitas vezes recebem salários inferiores aos de órgãos federais e estaduais, o que gera rotatividade e dificuldade para manter quadros especializados.

A CNM chama atenção para a sobrecarga financeira na área da saúde: estudo divulgado em 2025 mostra que os municípios destinaram 21,6 % da receita líquida em 2024 para a saúde, acima do mínimo constitucional. Eles custearam 50,3 % da média e alta complexidade e terminaram o ano com déficit de cerca de R\$ 3 bilhões.³Essa pressão orçamentária reduz a margem para investimentos em capacitação, tecnologia e planejamento.

Figura 1 – Aplicação média municipal em ASPS (2019-2024)



Fonte: Siops. Elaboração: CNM

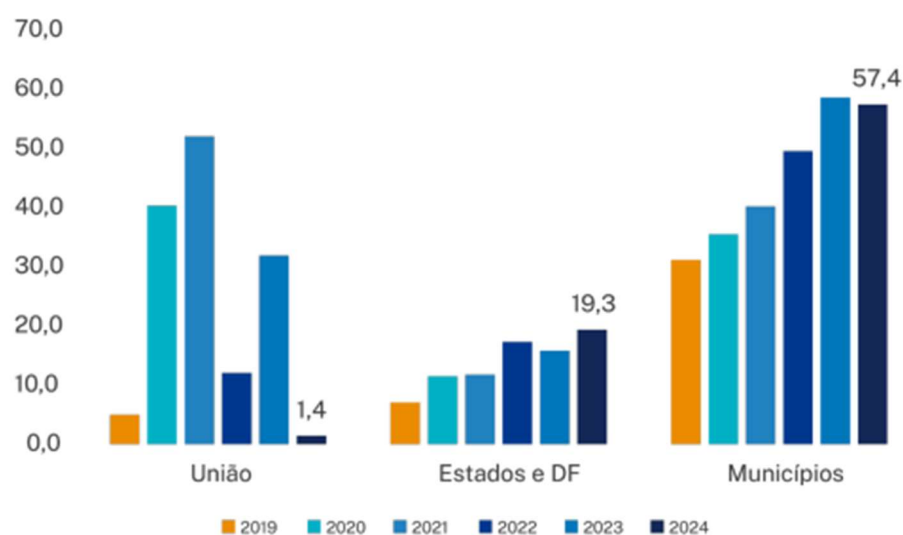
³ <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/15962>

Figura 2 – Aplicação média estadual em ASPS (2019-2024)



Fonte: Siops. Elaboração: CNM

Figura 3 – Esforço além do mínimo constitucional para provisão de serviços em saúde (R\$ bilhões)



Fonte: Siops. Elaboração: CNM

Além da falta de recursos, as prefeituras sofrem com a carência de quadros técnicos. Processos complexos, como licitações, prestação de contas e elaboração de planos setoriais, exigem profissionais qualificados em direito, contabilidade, engenharia e políticas públicas. Para suprir a lacuna, muitos municípios contratam escritórios de consultoria, empresas de assessoria jurídica ou contadores terceirizados. Essa dependência externa compromete a construção de capacidades internas e sujeita a gestão à visão de consultores. A nota técnica da CNM sobre medicamentos ressalta que a exigência de documentação extensa e o uso temporário do Sistema Eletrônico de Informações para ressarcimento sobrecarregam municípios com menor capacidade técnica, exemplificando as dificuldades administrativas cotidianas.

3. Câmaras municipais, populismo legislativo e uso político da fiscalização

As Câmaras Municipais são peças centrais da governança local. Têm funções legislativas, fiscalizadoras e julgadoras das contas do prefeito. Contudo, em muitas cidades pequenas, os parlamentos são marcados por fragmentação partidária, clientelismo e uso populista da legislação... “dos poderes legitimados pelo voto popular a prerrogativa de decidir de que modo os recursos públicos devem ser gastos” (Barroso, 2008, p. 24). Projetos de lei de impacto financeiro são propostos sem estudo de viabilidade, apenas para atender a pressões imediatas ou ganhar visibilidade. A criação de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) e a convocação de secretários para depoimentos são usadas como instrumentos de pressão política, muitas vezes sem finalidade fiscalizadora legítima “para fazerem triunfar sua causa; o efeito jurídico da regra, quer dizer, sua significação real, determina-se na relação de força específica entre os profissionais” (Bourdieu, 2000, p. 225).

Acesso à Justiça é uma expressão que significa o direito de buscar proteção judiciária, o que vale dizer: direito de recorrer ao Poder Judiciário em busca da solução de um conflito de interesse. Nessa acepção, a expressão acesso à Justiça tem um sentido institucional. Essa é a significação que se acha no inc. XXXV do art. 5º da Constituição, quando diz que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Mas, se o acesso à Justiça se resumisse apenas nessa acepção institucional, seu significado seria de enorme pobreza valorativa. (Silva, 1999, p. 1)

A baixa qualificação dos vereadores agrava o problema. Muitos iniciam o mandato sem formação em processo legislativo ou noções básicas de finanças públicas, o que favorece a aprovação de leis inconstitucionais ou inexecutáveis. A CNM e associações estaduais de municípios promovem programas de capacitação para

vereadores; um curso realizado em 2008 com apoio da CNM abordou temas como o papel do prefeito e da Câmara, a ética do vereador e o funcionamento da instituição.⁴ Iniciativas semelhantes, ampliadas nos últimos anos (como o programa Conexão CNM), buscam profissionalizar a atuação legislativa, mas ainda alcançam uma parcela reduzida das Câmaras municipais.

Para enfrentar a crise de autonomia municipal marcada pela judicialização e pela tecnocratização, é necessário investir em capacidade institucional. Algumas medidas incluem: promover capacitações regulares para prefeitos, secretários e vereadores em temas como planejamento, orçamento, direito administrativo e políticas públicas. A CNM, universidades e escolas de governo podem ampliar cursos e certificações, aproveitando recursos digitais para alcançar municípios pequenos; implantar processos padronizados de elaboração de projetos, gestão de contratos e prestação de contas reduz a margem de erro e aumenta a segurança jurídica “o procedimento legislativo pode dar origem à tirania da maioria e que essa maioria, constantemente, viola ou constrange o exercício de direitos individuais ou das minorias”(Barboza; Kozicki, 2012, p. 64).

Planos plurianuais e metas de médio prazo ajudam a manter políticas públicas consistentes, mesmo com mudanças eleitorais; criar ou aprimorar ouvidorias, corregedorias e controladorias municipais para que sejam o primeiro filtro de conformidade, diminuindo a intervenção externa. Sistemas integrados de informação facilitam a transparência e a prestação de contas; estabelecer fóruns permanentes de diálogo entre tribunais de contas, Ministério Público, Poder Judiciário e gestores municipais para harmonizar entendimentos, divulgar boas práticas e priorizar soluções negociadas em vez de demandas judiciais. Experiências de audiências públicas setoriais promovidas pelo CNJ para debater a judicialização da saúde mostram que o diálogo pode reduzir conflitos.

Câmaras Municipais devem investir em consultorias legislativas próprias, elaborar agendas programáticas e desenvolver mecanismos de participação social. A adoção de estudos de impacto fiscal, audiências públicas e consultas populares pode reduzir o populismo legislativo e melhorar a qualidade das normas.

⁴ <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/curso-de-capacita%C3%A7%C3%A3o-para-vereadores-conta-com-apoio-da-cnm>

Considerações finais

A análise realizada evidencia que a autonomia municipal, embora formalmente assegurada pela Constituição de 1988, enfrenta uma crise multifacetada, alimentada por fatores institucionais, econômicos e políticos. A judicialização da política, especialmente no campo da saúde, constitui um dos fenômenos mais expressivos dessa crise: ao mesmo tempo em que garante direitos fundamentais a indivíduos, compromete severamente os orçamentos municipais e desorganiza políticas públicas planejadas. Já a intervenção técnica dos órgãos de controle, embora indispensável para assegurar legalidade e moralidade administrativas, corre o risco de extrapolar suas funções e substituir a vontade política legitimamente constituída, esvaziando a esfera democrática local.

O fortalecimento da governança municipal exige, portanto, um duplo movimento: de um lado, a profissionalização da gestão pública local, com investimentos em capacitação técnica, inovação administrativa e qualificação dos legislativos municipais; de outro, a construção de uma relação mais equilibrada entre Municípios, órgãos de controle e Poder Judiciário. Isso implica repensar mecanismos de cooperação federativa, aprimorar a cultura de planejamento e criar fóruns permanentes de diálogo que privilegiem soluções consensuais em lugar de litígios judiciais.

Além disso, é fundamental ampliar a participação social e fortalecer as instâncias locais de deliberação, de modo a legitimar as escolhas políticas diante da sociedade e reduzir a margem para interferências externas. Experiências inovadoras de ouvidorias, conselhos municipais e consultas públicas demonstram que a democracia participativa pode servir como antídoto à tecnocratização excessiva e ao populismo legislativo. Ao mesmo tempo, cabe às associações municipalistas, às universidades e às escolas de governo ampliar programas de capacitação para prefeitos, vereadores e servidores, assegurando que mesmo municípios de pequeno porte tenham condições mínimas de responder às demandas da sociedade contemporânea.

Nesse sentido, a autonomia municipal pode ser comparada a um alicerce invisível de uma grande construção federativa: embora muitas vezes esquecida diante das imponentes estruturas da União e dos Estados, é ela quem sustenta a vida cotidiana da cidadania e garante que a democracia se enraíze nos territórios mais próximos ao povo. Quando esse alicerce se fragiliza seja pela pressão de decisões judiciais que

desconsideram a realidade local, seja pela tecnocratização que engessa a ação política toda a arquitetura do federalismo brasileiro corre o risco de ruir. Assim como uma casa não se mantém firme se as suas bases forem corroídas, o pacto federativo não pode sobreviver se os Municípios forem reduzidos a meras engrenagens administrativas, desprovidas de autonomia e legitimidade.

Mais do que estruturas jurídicas, os Municípios representam lugares de memória e pertencimento, espaços onde a cidadania se constrói de maneira mais direta e onde os direitos fundamentais deixam de ser abstrações constitucionais para se tornarem práticas concretas na vida diária: o acesso à escola, à unidade básica de saúde, ao transporte, ao saneamento. Se os Municípios são enfraquecidos, não é apenas o federalismo que perde vigor, mas também a própria experiência democrática que se dissolve no cotidiano da população.

Reforçar a capacidade institucional das esferas locais significa, portanto, cuidar das fundações de toda a casa constitucional de 1988, assegurando que ela permaneça sólida diante das tempestades políticas e econômicas que periodicamente assolam o país. Uma federação que negligencia os Municípios corre o risco de se tornar um edifício imponente, mas oco; belo por fora, mas incapaz de oferecer abrigo verdadeiro aos que dele dependem. Ao contrário, uma federação que valoriza sua base municipal projeta-se como construção estável, capaz de abrigar, com estabilidade e justiça, as gerações presentes e futuras.

Assim, a construção do futuro federativo brasileiro depende de um olhar renovado sobre o papel dos Municípios. É preciso reconhecer que não se trata de meras unidades administrativas subordinadas, mas de verdadeiros pilares de sustentação da democracia, cujas escolhas e capacidades reverberam em toda a sociedade.

Preservar e reforçar essa autonomia equivale a conservar as fundações de uma casa comum que abriga todos os cidadãos. Uma casa que, se bem cuidada, resistirá às tempestades do tempo; mas, se negligenciada, corre o risco de ruir sobre aqueles que dela mais necessitam.

Referências Bibliográficas

- BARBOZA, E. M. Q.; KOZICKI, K. Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, jan./jun. 2012.
- BARROSO, L. R. Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. *Consultório Jurídico*, São Paulo, 22 dez. 2008.
- BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2000.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- FERRAZ, Octávio M. Brazil. Health inequalities, rights and courts: the social impact of the judicialization of health. In: YAMIN, Alicia; GLOPPEN, Siri (Org.). *Litigating the right to health* Cambridge: Harvard University Press, 2011. p. 76-102.
- FERREIRA, Camila D. et al. O Judiciário e as políticas de saúde no Brasil: o caso Aids. Monografia vencedora do Concurso de Monografias "Prêmio IPEA 40 anos", 2004.
- OLIVEIRA, Vanessa E.; NORONHA, Lincoln. Judiciary-Executive relations in policy making: the case of drug distribution in the state of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v. 5, n. 2, p. 10-38, 2011.
- SILVA, José Afonso da. (1999). Acesso à justiça e cidadania. *Revista De Direito Administrativo*, 216, 9–23. <https://doi.org/10.12660/rda.v216.1999.47351>
- SILVA, José Afonso da. O regime constitucional dos Municípios. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 10, n. 42, p. 13–26, 2010.
- SILVA, Virgílio Afonso. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública: coletânea*. Brasília: Editora Unesp; Enap, 2011.
- VIANNA, Luis W.; BURGOS, Marcelo B. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ações civis públicas. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 777-843, out./dez. 2005.

WANG, Daniel. Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação democrática e equidade. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 54, p. 51-87, jan./jun. 2009.

WANG, Daniel et al. Judiciário e fornecimento de insulinas análogas pelo Sistema Público de Saúde: direitos, ciência e política pública. Relatório de pesquisa do Projeto Casoteca Direito GV, 2011.

WANG, Daniel; FERRAZ, Octavio. Reaching out to the needy? Access to justice and public attorneys' role in right to health litigation in the city of Sao Paulo. SUR International Journal on Human Rights, v. 10, n. 18, p. 158-179, jun. 2013.