

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

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA
DO ESTADO II**

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

RICARDO LIBEL WALDMAN

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

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Ricardo Libel Waldman – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-277-3

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. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

Apresentação

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do Estado II 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 estudos reunidos aprofundam o debate sobre as múltiplas faces da democracia contemporânea, com especial atenção às tensões entre institucionalidade, participação e poder. As pesquisas exploram o federalismo cooperativo como estratégia para o enfrentamento de problemas estruturais, como a segurança pública, destacando os consórcios intermunicipais como arranjos inovadores de governança. A democracia participativa e deliberativa aparece como eixo transversal, seja na análise do papel da Comissão de Legislação Participativa, da iniciativa popular de emendas constitucionais e das candidaturas coletivas, seja na reflexão sobre a democracia ambiental e seus mecanismos de inclusão decisória. Nesse contexto, a experiência democrática brasileira é problematizada à luz de referenciais clássicos e contemporâneos — de Aristóteles à teoria da democracia substancial — revelando limites procedimentais, assimetrias de poder e desafios persistentes à efetiva inclusão política, especialmente de mulheres, em recortes regionais como o Amapá e o Tocantins.

Em diálogo com esses temas, os trabalhos também enfrentam os riscos contemporâneos à ordem constitucional e à integridade do processo democrático, evidenciando fenômenos como o constitucionalismo abusivo, o uso estratégico do impeachment no presidencialismo de coalizão e a erosão democrática expressa nos eventos de 8 de janeiro de 2023. A relação entre democracia e era digital é examinada a partir da infodemia, da radicalização do discurso político, dos limites à liberdade de expressão e à imunidade parlamentar, bem como dos novos desafios regulatórios trazidos por influenciadores sintéticos e pelo financiamento político. Ao lado disso, análises críticas do neoliberalismo como limite ao direito antidiscriminatório, das ambiguidades semânticas do próprio conceito de democracia, e das contribuições de autores como Foucault, Levitsky e Ziblatt oferecem uma leitura sofisticada das tensões entre governamentalidade, estado de exceção, razão de Estado e direitos fundamentais, compondo um quadro analítico robusto sobre os dilemas e possibilidades do Estado Democrático de Direito no Brasil contemporâneo.

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

Ricardo Libel Waldman

FEDERALISMO COOPERATIVO E SEGURANÇA PÚBLICA: OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO ALTERNATIVA PARA A DIMINUIÇÃO DA CRIMINALIDADE NO BRASIL

COOPERATIVE FEDERALISM AND PUBLIC SAFETY: INTERMUNICIPAL CONSORTIA AS AN ALTERNATIVE FOR REDUCING CRIME IN BRAZIL

Giovani da Silva Corralo ¹

Fernando Blum ²

Luca Rossato Laimer ³

Resumo

O tema do presente artigo é a segurança pública no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. O problema da (in)segurança pública no Brasil é antigo, e a sua solução passa, necessariamente, por uma atuação conjugada de todos os entes federativos e pelo fortalecimento das políticas municipais de segurança pública. Apesar do reforço de juridicidade sem precedentes que a autonomia municipal recebeu na Constituição de 1988, as possibilidades de ação dos municípios, sobretudo na seara da segurança, ainda são bastante restritas. Isso, contudo, não deve impedir a criação de uma rede articulada e hierarquizada de cooperação interfederativa, na qual os municípios participem de forma mais ativa nas ações e serviços de policiamento ostensivo e investigatório. Por isso este trabalho, apoiando-se no método hipotético-dedutivo e na pesquisa bibliográfica e documental, pretende buscar na utilização dos consórcios públicos intermunicipais uma alternativa inovadora para o desenvolvimento da segurança pública em nível local-regional. Num país em que a população vive sob o jugo do crime organizado e tem diante dos olhos um morticínio semelhante ao de algumas nações em guerra, nenhum problema é mais urgente que o da segurança pública. Daí a proposta deste artigo: encontrar nos consórcios públicos intermunicipais uma alternativa juridicamente viável para enfrentar com eficiência a criminalidade violenta. Conclui-se que os consórcios intermunicipais apresentam-se como uma alternativa juridicamente viável e alinhada às diretrizes do federalismo cooperativo, contribuindo para o fortalecimento da governança local e para a construção de respostas mais eficientes, articuladas e contextualizadas no enfrentamento da criminalidade nos territórios municipais.

¹ Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor da graduação e do mestrado em Direito da UPF. Professor dos mestrados da Universidade Agostinho Neto.

² Graduando em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Bolsista de iniciação científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul.

³ Mestrando em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Bolsista do Programa de Pós-Graduação em Direito, vinculado à linha de pesquisas “Relações Sociais e Dimensões do Poder”.

Palavras-chave: Autonomia municipal, Consórcios intermunicipais, Federação, Federalismo cooperativo, Segurança pública

Abstract/Resumen/Résumé

The theme of this article is public safety in the context of Brazilian cooperative federalism. The problem of public (in)security in Brazil is longstanding, and its solution necessarily requires a joint action of all federative entities and the strengthening of municipal public safety policies. Despite the unprecedented reinforcement of juridical recognition that municipal autonomy received under the 1988 Constitution, the possibilities for municipal action, especially in the field of public safety, remain quite limited. This, however, should not prevent the creation of an articulated and hierarchical network of inter-federative cooperation, in which municipalities take a more active role in policing and investigative services. For this reason, the present study, relying on the hypothetical-deductive method and on bibliographic and documentary research, seeks to explore the use of intermunicipal public consortia as an innovative alternative for the development of public safety at the local-regional level. In a country where the population lives under the yoke of organized crime and faces a level of slaughter comparable to that of some nations at war, no problem is more urgent than that of public safety. Hence the proposal of this article: to identify in intermunicipal public consortia a legally viable alternative to efficiently confront violent crime. It concludes that intermunicipal consortia emerge as a legally feasible alternative, aligned with the guidelines of cooperative federalism, contributing to the strengthening of local governance and to the construction of more efficient, coordinated, and contextualized responses to criminality within municipal territories.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cooperative federalism, Federation, Intermunicipal consortia, Municipal autonomy, Public safety

Introdução

O tema do presente artigo é a segurança pública no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. O problema da (in)segurança pública no Brasil é antigo e parece estar longe de uma solução, não obstante a diminuição do número de homicídios nos últimos anos. O país necessita urgentemente uma mudança, e essa mudança passa não apenas pela ampliação dos contingentes policiais e pela construção de novos estabelecimentos prisionais, mas também por uma atuação conjugada de todos os entes federativos e pelo fortalecimento das políticas municipais de segurança pública.

A autonomia dos municípios recebeu na Constituição de 1988 um reforço de juridicidade sem precedentes na tradição constitucional brasileira: o constituinte lhes conferiu dimensão federativa e os inseriu na organização político-administrativa do Estado. Apesar disso, em muitos setores, as possibilidades de ação dos poderes locais ainda são bastante restritas. É o caso da segurança pública.

Uma leitura dos vários artigos que, dispersos pelo texto constitucional, tangenciam o tema permite concluir que a competência, em se tratando de segurança pública, é comum. Cada ente federativo é titular de certas atribuições na seara da segurança. Cabe aos municípios, por exemplo, instituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. É uma atribuição deveras mesquinha relativamente àquelas outorgadas à União e aos estados. Isso, porém, não deve impedir a criação de uma rede articulada e hierarquizada de cooperação interfederativa, na qual os municípios participem de forma mais ativa nas ações e serviços de policiamento ostensivo e investigatório.

Por isso este trabalho, apoiando-se no método hipotético-dedutivo e na pesquisa bibliográfica e documental, busca na utilização dos consórcios públicos intermunicipais uma alternativa inovadora para o desenvolvimento da segurança pública em nível local-regional. A pesquisa parte, na primeira seção, de um estudo do federalismo, enquanto movimento político, e da Federação brasileira, caracterizada, entre outras coisas, por ser cooperativa e trinária. Na segunda seção, a investigação parte de uma análise da repartição de competências na Constituição Federal para chegar à construção do Sistema Único de Segurança Pública, do qual os municípios são parte fundamental. Na terceira e última seção, examina-se especificamente a viabilidade jurídica dos consórcios intermunicipais como uma alternativa para a resolução do problema da segurança pública.

Num país que em 2024 teve 44.127 mortes violentas intencionais (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025), em que a população vive sob o jugo do crime organizado e tem diante

dos olhos um morticínio semelhante ao de algumas nações em guerra, nenhum problema é mais urgente que o da segurança pública. Muita gente bem-intencionada pretende acabar com a pobreza do Brasil antes de dar cabo da criminalidade generalizada. Isso não é possível, porque sem segurança não há progresso econômico. Não se pode esperar que um governo melhore muito a situação econômica de um país. Quem faz isso é a própria sociedade, mas ela depende de um governo que lhe proporcione as condições necessárias ao desenvolvimento econômico, das quais uma das mais relevantes é a segurança pública. Daí a proposta deste artigo: encontrar nos consórcios públicos intermunicipais uma alternativa juridicamente viável para enfrentar com eficiência a criminalidade violenta.

1 Federalismo e federação no contexto brasileiro

Federalismo e federação, embora intimamente relacionados, não se confundem. O federalismo, enquanto conjunto de valores, traduz uma visão global da sociedade em que se busca a unidade na diversidade (Croisat, 1996). Nas palavras de Corralo (2011, p. 31), o federalismo “é doutrina, é visão de mundo, é filosofia, é ideologia, é ideia”. Essa ideia, porém, concretiza-se de diferentes formas conforme as peculiaridades de cada Estado. A federação é apenas uma das formas de concretização do federalismo numa determinada espacialidade estatal. Existem outras, como as confederações e as ligas. O federalismo é, pois, um gênero que comporta várias espécies, das quais a mais típica, saliente e característica é a federação (Cardoso, 2017).

Federação vem do latim *foedus*, *foederis*, que significa “união”, “associação”. Essa palavra designa em Direito exatamente uma forma de Estado caracterizada sobretudo por ser a resultante de uma reunião ou associação de outros Estados (Bastos, 1990, p. 250). É a federação, portanto, uma união de coletividades públicas dotadas de autonomia federativa (Silva, 2016), ou, na expressão de Montesquieu (1996), uma sociedade de sociedades.

Pode-se dizer que o Estado federal¹ é uma realidade vivida no equilíbrio tensional entre dois elementos: centralização e descentralização. Ele é descentralizado o suficiente para não ser um Estado unitário e centralizado o suficiente para não ser uma confederação, e nele coexistem dois princípios aparentemente incompatíveis: o unitário e o federativo (Ferreira Filho, 2022; Silva, 2016; Velloso, 1992). Por um lado, o Estado federal é um só Estado soberano – e nisto

¹ Kelsen (1998) distingue federação de Estado federal. Mas essa distinção deve-se mais a um rigor acadêmico do que a uma efetiva diferença entre os conceitos, que muitas vezes, na prática, confundem-se (Corralo, 2022). Por isso as duas expressões são tomadas aqui como sinônimas.

ele diverge da confederação, que, segundo Moraes (2025), constitui-se de uma pluralidade de corpos políticos soberanos unidos entre si por meio de um tratado internacional dissolúvel. Por outro lado, o Estado federal é uma associação de estados autônomos, dispondo cada qual de uma área de competência circunscrita pelo direito – e nisto ele se afasta do Estado unitário, no qual todas as entidades administrativas subordinam-se a um poder central.

A partir da observação das federações existentes pode-se chegar a um modelo ideal de federação. Esse modelo possui algumas características que aparecem, com pequenas variantes, em todas as federações reais. Tais características foram muito bem delineadas por Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2025). A primeira delas é a autonomia dos estados federados: “a autonomia recíproca entre os Estados-Membros e a União é a essência do princípio federativo” (Bastos, 1990, p. 251). Quer isso dizer que, na federação, somente o Estado federal – o todo, o conjunto – é soberano, ao passo que as entidades políticas que o compõem – as partes – são apenas autônomas. Além disso, há em toda federação uma Constituição federal escrita e um tribunal constitucional encarregado de resguardá-la. A Constituição define as competências de cada esfera de governo e o modo como os estados se farão representar no Poder Legislativo da União. Há enfim a possibilidade de intervenção federal para preservação dos vínculos federativos, já que a federação é indissolúvel e os estados-membros não têm direito de secessão.

No Brasil a tradição federalista teve início já na Primeira República. A Constituição de 1891, muito por influência de Rui Barbosa, grande admirador da experiência federativa norte-americana, acolheu o princípio federativo logo no art. 1.º, proclamando que a nação brasileira constituía-se naquele momento em Estados Unidos do Brasil. Antes do golpe republicano, o Brasil tinha na Constituição de 1824 a conformação de um Estado unitário, centrado na figura do imperador e dividido em províncias. Foi justamente da “reunião” das antigas províncias que resultou a Federação brasileira; diz-se “reunião”, entre aspas, porque elas nunca estiveram de fato separadas; eram órgãos do Império unitário e souberam da federação por telegrama (Torres, 2017, p. 29).

No decorrer do século XX, a Federação brasileira sofreu consideráveis transformações com as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Desde a primeira Constituição de um Estado unitário e monárquico, em 1824, foram mais de duzentos anos de desenvolvimento constitucional, com avanços e retrocessos, até que finalmente o Brasil se transformasse na federação que é hoje. Foi apenas em 1988 que o Estado brasileiro adquiriu as feições atuais. A Constituição Cidadã fundou uma federação trinária, cooperativa, centrípeta, simétrica e formada por desagregação.

Trata-se de uma federação trinária – e por isso *sui generis* – porque, diferentemente da maior parte das federações, que possuem apenas dois níveis de governo, ela é composta por três esferas governamentais distintas. O constituinte de 1988 teve a felicidade de atribuir dignidade federativa aos municípios, alçando-os à condição de entes federados autônomos, junto da União e dos estados e do Distrito Federal (Corralo, 2022). Embora alguns autores, capitaneados por José Afonso da Silva (2016), rejeitem o *status* de ente federativo aos municípios, alegando que uma entidade territorial pode ter autonomia político-constitucional sem necessariamente integrar o conceito de entidade federativa, a doutrina publicista brasileira absorveu majoritariamente a tese da federação trinária (Pinto Filho, 2002; Ferreira, 1991; Meirelles, 2021; Ramos, 2000; Zimmermann, 1999; Ferreira Filho, 2022).

Tem-se no Brasil uma federação cooperativa pelo seguinte motivo: em vez de estabelecer um rigoroso regime de competências exclusivas e privativas, o constituinte preferiu que as pessoas políticas compartilhassem o exercício de algumas competências. A cooperatividade decorre então da existência das chamadas competências concorrentes, compartilhadas entre União, estados e Distrito Federal, e comuns, compartilhadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios (Ramos, 2000). Com relação às competências ditas comuns, quis o constituinte que a defesa e o fomento de certos interesses combinassem os esforços de todos os entes federados (Mendes; Branco, 2025). E, no intuito de evitar choques e desperdício de recursos e esforços, ele incumbiu a lei complementar de fixar normas para a cooperação entre as várias esferas, tendo em vista a consecução desses objetivos comuns (Mendes; Branco, 2025).

A simetria da Federação brasileira deve-se, por sua vez, ao tratamento igualitário que a ordem constitucional conferiu às pessoas políticas que integram o pacto federativo e à igual representação dos estados no Senado Federal (Liziero, 2017).

Já o caráter centrípeto do Estado federal brasileiro reflete a forte concentração de recursos e competências na União. Ao dividir as competências entre os diversos entes, a Constituição reservou à União o exercício exclusivo das competências materiais do art. 21 e o exercício privativo das competências legislativas do art. 22. Praticamente tudo o que pode ser objeto de atividades da administração pública ou matéria de lei ou é competência expressa da União, ou ela compartilha com outros entes, o que torna inócua a competência residual dos estados e garante à União amplo predomínio político sobre os entes subnacionais (Liziero, 2025). E, além de todas essas atribuições, a União ainda detém mais de 54% da receita pública nacional (Bremaeker, 2013).

Diz-se, por fim, que a Federação brasileira formou-se por desagregação ou segregação. É que, ao contrário das Federações norte-americana, suíça e alemã, que se formaram por agregação – isto é, pela reunião de Estados independentes e soberanos –, a brasileira teve origem na descentralização de um Estado unitário (Ramos, 2000).

Todos esses aspectos são igualmente importantes para uma compreensão adequada do federalismo nacional. Mas, para os fins específicos deste trabalho, os mais importantes são aqueles ligados à forma trinária da Federação brasileira e à cooperação que deve haver entre os diversos níveis de governo, cooperação que abrange inclusive os municípios. É preciso encontrar uma maneira de fazer os entes federados cooperarem para juntos solucionar o problema da segurança pública e, ao mesmo tempo, dar aos municípios um papel de maior relevância no enfrentamento da criminalidade violenta. Isto é assunto das próximas seções.

2 O Sistema Único de Segurança Pública e o protagonismo dos municípios

O município brasileiro ocupa posição singular na estrutura federativa nacional, não apenas pela proximidade com as demandas cotidianas da população, mas também pelo reconhecimento do *status quo* que o alçou à condição de ente federado autônomo. A trajetória histórica do municipalismo no Brasil revela, contudo, um percurso marcado por avanços e retrocessos, refletidos nas diversas constituições que se sucederam entre 1824 e 1988 (Corralo, 2022). Se, por um lado, houve momentos de forte centralização que limitaram a autonomia local, por outro emergiram conquistas significativas, especialmente com as Constituições de 1934, 1946 e, de modo mais enfático, com a Constituição Cidadã de 1988. Esse marco jurídico conferiu aos municípios um novo *status* constitucional, inédito em outros modelos federativos, consolidando a repartição de competências e o princípio da predominância do interesse local como fundamentos da autonomia municipal (Bonavides, 2004; Mendes; Branco, 2025; Corralo, 2012; Moraes, 2025).

Para compreender a autonomia desfrutada pelos municípios brasileiros, é preciso antes entender o sistema constitucional de repartição de competências. A lógica subjacente é a da predominância do interesse (Silva, 2016): compete à União aquilo que é do interesse nacional; aos estados, o que é do interesse regional; aos municípios, o que é do interesse local; o Distrito Federal abarca as competências regionais e locais. A complexidade desse sistema cresce à medida que surgem no federalismo de cooperação interesses sobrepostos, que não são nem só da União, nem só dos estados e do Distrito Federal e nem só dos municípios. Aquilo que interessa simultaneamente à União, aos estados e ao Distrito Federal compete-lhes

concorrentemente; e aquilo que interessa concomitantemente à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios é competência comum de todos eles. A coluna vertebral desse sistema está nos arts. 21 a 30 da Constituição Federal, mas não se pode esquecer que, ao longo de todo o texto constitucional, há vários dispositivos que cuidam de adjudicar competências a esta ou àquela pessoa.

Partindo dessa lógica, o constituinte estabeleceu as competências de cada ente federativo da seguinte forma: os arts. 21 e 22 apresentam as competências da União; os arts. 29 e 30, as competências municipais; o art. 23, a competência comum de todas as pessoas políticas; o art. 24, a competência concorrente da União, para editar normas gerais, e dos estados e do Distrito Federal, para normas específicas; e o art. 25, a competência residual dos estados relativamente às matérias que não tenham sido expressamente atribuídas a outro ente. Assim, os municípios são titulares, ao mesmo tempo, de competências exclusivas, expressas nos arts. 29 e 30, e de competências comuns à União e aos estados, expressas no art. 23.

Dentro dos limites que a Constituição lhes colocou, os municípios possuem autonomia para exercer as suas competências. Essa autonomia pode ser vista por vários lados. Do ponto de vista político, o município é autônomo porque são os próprios munícipes que elegem os governantes locais, que são o prefeito e o vice-prefeito, representantes do povo no Executivo, e os vereadores, membros do Legislativo. Sob a ótica organizacional, a autonomia do município baseia-se na competência que ele tem para elaborar a respectiva lei orgânica municipal, verdadeira constituição local. Sob o ângulo legislativo, o município é autônomo para disciplinar e ordenar a vida municipal através das mais diversas espécies normativas: o processo legislativo municipal compreende a elaboração de emendas à lei orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Sob o prisma administrativo, a autonomia do município funda-se na liberdade que ele tem para dispor sobre a organização e funcionamento da administração pública local a fim de executar as atividades administrativas que lhe competem: serviços públicos, polícia administrativa, regulação, fomento e, excepcionalmente, intervenção direta na atividade econômica. E, financeiramente, o município tem autonomia tanto para instituir e arrecadar os próprios tributos – impostos, taxas e contribuições – quanto para aplicar os recursos provenientes das transferências constitucionais obrigatórias.

A autonomia do município brasileiro é, portanto, amplíssima. Apesar disso, em muitos setores, as possibilidades de ação dos poderes locais continuam bastante restritas. Um desses setores é justamente o da segurança pública. Em nenhum momento a Constituição menciona o termo “segurança pública” nos arts. 21, 22, 23, 24 e 30. E, se não se trata de competência

expressa da União, nem de competência comum, nem de competência concorrente, nem de competência expressa dos municípios, conclui-se naturalmente que se trata de competência dos estados, já que são deles as competências residuais, isto é, as competências que não foram expressamente atribuídas a nenhum outro ente (art. 25, § 1.º, da CF).

Mas essa conclusão fica aprimorada depois de uma leitura atenta do art. 144 da Constituição Federal, artigo que contém a espinha dorsal do tema da segurança pública. Nele o constituinte cuidou de distribuir as funções ligadas à segurança pública entre órgãos de distintas ordens de governo. Há órgãos subordinados à União (a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal e a polícia penal federal), órgãos subordinados aos estados (as polícias civis e militares, os corpos de bombeiros militares e as polícias penais estaduais) e órgãos subordinados aos municípios (as guardas municipais). Esse dispositivo deixa claro que a segurança pública não é competência nem só da União e nem só dos estados, é competência comum de todas as pessoas políticas². É certo, porém, que competência comum não é sinônimo de desorganização. Exige na verdade articulação, hierarquização e uma atuação concertada dos diversos órgãos e entidades incumbidos de exercê-la. Por isso o cuidado do constituinte em distinguir sempre “quem” e “o quê”.

Conforme se depreende da leitura do art. 144, a segurança pública no Brasil está estruturada predominantemente sobre órgãos federais e estaduais (polícias militares, civis, federais e forças armadas em situações excepcionais). Os municípios ocupam posição secundária, limitada à criação de guardas municipais voltadas à proteção de bens, serviços e instalações, sem atribuições diretas de policiamento ostensivo ou investigatório.

Contudo, a realidade social e política do país tem imposto aos municípios um papel cada vez mais relevante no enfrentamento da violência e da criminalidade, seja pela proximidade com os cidadãos, seja pela demanda de políticas de prevenção e controle social que extrapolam a capacidade dos estados e da União. O protagonismo municipal manifesta-se de diferentes formas: guardas municipais expandidas, programas de prevenção em escolas, iniciativas de videomonitoramento urbano e políticas intersetoriais articuladas com saúde, assistência social e educação.

² A impressão de quem lê o referido art. 144 é a de que o constituinte simplesmente se esqueceu de pôr a segurança pública junto das matérias de competência comum e concorrente. Ora, se a própria Constituição teve o trabalho de delimitar, no campo da segurança pública, espaços de atuação para cada uma das pessoas políticas da federação, é porque ela sempre quis, desde o início, que elas compartilhassem a competência para atuar nesse campo. Talvez por isso a PEC n. 18/2025, de autoria do Poder Executivo, proponha, entre outras mudanças, incluir a expressão “segurança pública” tanto no art. 23 quanto no art. 24 da Constituição Federal. O objetivo é dizer da maneira mais clara possível que a segurança pública é competência material comum e legislativa concorrente. Assim, a PEC poderá corrigir, com quase 37 anos de atraso, uma falha original do texto constitucional. Antes tarde do que nunca!

Nesse contexto, o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) configura-se como um arranjo institucional destinado a reforçar o papel dos municípios na articulação de políticas voltadas à proteção e à promoção da segurança. Ao reconhecer a centralidade do protagonismo municipal, o Susp busca ampliar os canais de cooperação federativa e fortalecer a capacidade local de planejar, executar e avaliar ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência, reafirmando o município como espaço privilegiado da governança democrática. A criação do Susp representa um marco na história das políticas públicas de segurança no Brasil. Instituído pela Lei n. 13.675/2018, sancionada em 11 de junho, o sistema confere uma arquitetura normativa e organizacional uniforme ao setor em âmbito nacional, prevendo, entre outros mecanismos, o compartilhamento de dados, a integração operacional e a colaboração entre as estruturas federal, estadual e municipal. Sob essa lógica, os diversos órgãos de segurança pública – como polícias civis, militares e federal, secretarias de segurança e guardas municipais – passam a atuar de maneira cooperativa, sistêmica e harmônica (Brasil, 2025).

Assim como já ocorre no campo da saúde, os órgãos vinculados ao Susp realizam operações conjuntas de caráter ostensivo, investigativo, de inteligência ou híbrido, podendo envolver, inclusive, entidades não diretamente ligadas à segurança pública e à defesa social, especialmente no enfrentamento de organizações criminosas.

Ademais, a Lei n. 13.675/2018 institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), concebida para fortalecer ações preventivas e promover a resolução pacífica de conflitos, com ênfase na redução da letalidade violenta e na proteção de grupos vulneráveis. A PNSPDS, estabelecida pela União com vigência decenal, deverá orientar a formulação de políticas específicas pelos estados, Distrito Federal e municípios, a partir das diretrizes fixadas no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, garantindo coerência, uniformidade e maior efetividade às iniciativas no campo da segurança pública.

Evidencia-se todavia a carência de uma rede articulada e hierarquizada de cooperação interfederativa em matéria de segurança pública, ainda que o sistema permaneça em constante debate. A ausência de instâncias normativas e administrativas de integração resulta em sobreposição de esforços, dispersão de recursos e fragilidade no atendimento às demandas locais. Nesse sentido, refletir sobre a repartição de competências e sobre o potencial de cooperação dos municípios revela-se imprescindível para a construção de um modelo sistêmico e eficiente, capaz de valorizar a proximidade dos entes locais com as necessidades concretas de segurança da população.

A vulnerabilidade municipal na área da segurança pública revela-se de forma ainda mais acentuada quando se observam as disparidades entre municípios de distintos portes. Nas

grandes cidades, a existência de guardas municipais, ainda que com atuação restrita à proteção do patrimônio público e à manutenção da ordem administrativa, oferece uma camada adicional de presença institucional, mesmo não desempenhando funções ostensivas ou investigativas típicas das polícias estaduais.

Nos municípios de médio porte, verifica-se uma presença mais expressiva do aparato estatal, por meio da atuação conjunta da polícia civil e da polícia militar, o que garante maior capilaridade nas ações de policiamento e investigação. Já os pequenos municípios enfrentam um quadro de maior fragilidade, uma vez que não contam com estruturas próprias de segurança, ficando à mercê do deslocamento de guarnições sediadas em cidades médias da região. Essa configuração acentua a assimetria federativa, fragilizando a capacidade local de resposta imediata às demandas por segurança e expondo a população a maiores riscos diante da ausência de uma política nacional integrada e equitativa.

A discussão em torno do Sistema Único de Segurança Pública requer um exame sistemático de seus fundamentos, composição e diretrizes normativas, sobretudo diante das insuficiências observadas em sua implementação e das oportunidades que se abrem para a consolidação de uma governança democrática da segurança.

Embora parte das respostas institucionais já tenha sido apresentada pelo próprio Governo Federal, permanece a necessidade de problematizar aspectos cruciais, em especial aqueles vinculados ao protagonismo municipal e à efetividade da cooperação federativa. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais surgem como instrumentos promissores para potencializar a cooperação interfederativa, sobretudo em municípios afastados dos centros decisórios do poder federal e estadual, onde a ausência de integração tende a agravar as vulnerabilidades locais.

3 Viabilidade jurídica dos consórcios intermunicipais como alternativa para a segurança pública

A presente seção oferece uma alternativa para responder a um dos dilemas centrais da segurança pública brasileira: o hiato entre a competência formalmente atribuída aos estados e a demanda concreta nos territórios municipais. Nesse contexto, os consórcios não apenas podem representar um caminho juridicamente viável, mas também politicamente necessário para consolidar o protagonismo municipal na segurança e inaugurar novas formas de cooperação federativa.

A gênese do que viria a constituir-se como Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) remonta ao segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando, no âmbito do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), iniciou-se a formulação de um documento voltado à estruturação de uma política nacional para o setor. A primeira versão do plano foi oficialmente apresentada em junho de 2000 e, conforme a descreveu Soares (2007, p. 1), tratava-se de um texto “nascido de parto precoce, precipitado a fórceps, que vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas”. Tal caracterização revela o caráter emergencial e pouco sistematizado da iniciativa, elaborada sob intensa pressão social em decorrência do impacto causado pelo episódio do sequestro do ônibus 174, ocorrido no Rio de Janeiro. O plano assumiu, assim, a função de resposta imediata às demandas da opinião pública, mas carecia dos elementos estruturantes indispensáveis para se consolidar como política pública de segurança, notadamente no que se refere à definição de prioridades, à hierarquização das ações e ao estabelecimento de critérios objetivos de relevância (Soares, 2007, p. 1; Castro, 2025).

Nos dois mandatos presidenciais subsequentes, sob a gestão de Luís Inácio Lula da Silva, iniciaram-se discussões destinadas à revisão e atualização do Plano Nacional de Segurança Pública, ainda que sem a revogação formal do documento anterior. A crescente centralidade da pauta da segurança pública, sobretudo quando examinada à luz do federalismo brasileiro, evidenciava a relevância estratégica dessas iniciativas para o processo de formulação, consolidação e aperfeiçoamento das políticas públicas de segurança em âmbito nacional. A reconfiguração do debate sobre segurança pública, nesse período, revelou a existência de esforços voltados à institucionalização de uma governança mais integrada e cooperativa, apta a articular os diferentes níveis federativos na construção de respostas coordenadas para o enfrentamento da violência e da criminalidade (Soares, 2007). Tal movimento indica a percepção de que a segurança não pode ser concebida como uma política isolada de cada ente, mas como um campo que exige coordenação intergovernamental e arranjos cooperativos sustentáveis. Afinal, como observa Costa (2022, p. 64)

a distribuição de poder entre os diferentes níveis de governo e o tipo de relação estabelecida entre eles constituem fatores decisivos para a definição das ações a serem implementadas na área, determinando desde seus conteúdos até a forma e o momento de sua execução.

Nesse cenário, o Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) representam esforços institucionais orientados

para o fortalecimento de uma governança horizontal. Tais arranjos favorecem a criação de mecanismos de atuação interorganizacional, a exemplo da Força Integrada de Combate ao Crime Organizado de Roraima (FICCO-RR), em que as hierarquias se apresentam de forma menos rígida e a cooperação entre organismos federais e estaduais se torna mais evidente.

A experiência desses arranjos institucionais mostra que a segurança pública no Brasil demanda estratégias que transcendam a lógica verticalizada do comando e se apoiem em estruturas de cooperação mais flexíveis e adaptáveis. Se, em nível federal e estadual, o Susp e a PNSPDS buscaram consolidar mecanismos de integração, é no espaço municipal que se revelam, de forma mais imediata, as carências e as potencialidades de uma gestão interligada da segurança. Afinal, os municípios constituem o território onde os problemas se manifestam de maneira concreta e cotidiana, exigindo respostas rápidas e contextualizadas.

Nesse sentido, discutir a viabilidade do protagonismo municipal e a capacidade do poder local de articular soluções próprias ou compartilhadas, inclusive por meio de consórcios intermunicipais, torna-se um passo necessário para a construção de uma governança da segurança pública que seja, de fato, democrática, capilarizada e próxima das realidades sociais. Para Henrichs (2015, p. 16),

a adoção da descentralização, traço típico de Estados federados, suscita a construção de plurais formas de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto verticais, entre as esferas federal, estadual e municipal, quanto horizontais, entre entes da mesma escala.

Diante da inexistência de um arranjo nacional estruturado, os consórcios públicos intermunicipais apresentam-se, em primeiro lugar, como uma alternativa inovadora para o fortalecimento da segurança pública em escala local e regional por meio da descentralização institucional. E, em segundo lugar, apresentam-se como uma excelente alternativa para os municípios de pequeno porte – que em razão de restrições orçamentárias e limitações técnicas se veem frequentemente impossibilitados de executar sozinhos políticas públicas complexas –, permitindo-lhes otimizar recursos financeiros e humanos. Previsto pela Lei n. 11.107/2005 e regulamentado pelo Decreto n. 6.017/2007, esse instrumento jurídico possibilita que municípios se associem para o exercício de competências de interesse comum, seja sob a forma de pessoa jurídica de direito público (associação pública) ou de direito privado.

Na prática, os consórcios intermunicipais já têm demonstrado significativa efetividade em setores estratégicos, como a saúde (a exemplo dos consórcios intermunicipais de saúde), o meio ambiente (com a gestão compartilhada de resíduos sólidos) e o desenvolvimento regional.

Essa experiência consolidada pode e deve ser transposta para a área da segurança pública, sobretudo em dimensões que não colidam com as atribuições constitucionais privativas das polícias estaduais, mas que demandam uma gestão cooperativa. Nesse sentido, destacam-se iniciativas como: a) programas de capacitação e integração das guardas municipais, como também a criação de guarda municipal consorciada; b) compartilhamento de tecnologias de monitoramento e inteligência entre os diferentes níveis e entes federados; c) criação de centros regionais voltados à prevenção da violência e à reintegração social; d) projetos educativos e comunitários desenvolvidos de forma articulada entre municípios vizinhos; entre outras possibilidades.

O exame da segurança pública sob a perspectiva (inter)municipal exige uma reflexão contínua acerca da forma como diferentes arranjos político-administrativos moldam a capacidade de atuação local. Nesse processo, ganham relevo os marcos normativos infraconstitucionais e os instrumentos de coordenação intergovernamental, uma vez que a dinâmica federativa não se limita à repartição formal de competências, mas se projeta na interação entre teoria constitucional e prática administrativa. Essa articulação permite problematizar a materialização da autonomia municipal frente às limitações estruturais do sistema federativo brasileiro.

Nessa linha, torna-se necessário evidenciar como variáveis institucionais, tais como a rigidez ou flexibilidade na distribuição de competências, a existência ou ausência de fóruns cooperativos formais e os diferentes graus de discricionariedade local, impactam diretamente a capacidade auto-organizatória dos municípios. Esse aspecto é igualmente relevante quando se observam os consórcios públicos intermunicipais, que operam como mecanismos de governança compartilhada. Tanto os entes municipais individualmente quanto seus conglomerados consorciais enfrentam o desafio de implementar, aprimorar e garantir políticas de segurança pública, de modo a conciliar a autonomia local com as exigências de coordenação interfederativa.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, não há vedação expressa à formação desses consórcios para fins de segurança, desde que respeitados os limites da competência municipal e a não usurpação das funções policiais. Ao contrário, a lógica da cooperação federativa, consagrada no art. 23 da Constituição Federal, oferece fundamento para a atuação conjunta de municípios em matérias de interesse comum. A jurisprudência do STF tem reconhecido que a descentralização e a atuação coordenada entre os entes federados são indispensáveis à efetividade das políticas públicas. No caso da saúde, por exemplo, o Supremo afirma que a

garantia daquele direito depende da cooperação solidária entre União, estados e municípios, evidenciando que a descentralização não implica fragmentação, mas corresponsabilidade.

Os consórcios intermunicipais, portanto, podem ser compreendidos como instrumento de racionalização de recursos, fortalecimento da governança local e criação de arranjos regionais que antecipem, na prática, uma futura implementação nos moldes do Sistema Único de Segurança Pública, possibilitando, assim, ampliar a eficiência das políticas, reduzir custos operacionais e oferecer respostas coordenadas a problemas que transbordam os limites territoriais de cada município. Em suma, representam um caminho jurídico e institucional viável para consolidar o protagonismo municipal na segurança pública e inaugurar novas formas de cooperação federativa no Brasil.

Conclusão

A análise da viabilidade jurídica dos consórcios públicos intermunicipais como instrumento de enfrentamento à criminalidade violenta no âmbito local evidencia que essa modalidade de cooperação federativa encontra pleno amparo no ordenamento jurídico brasileiro. Fundamentada na Lei n. 11.107/2005 e no Decreto n. 6.017/2007, a constituição de consórcios entre municípios configura-se como uma alternativa legítima e eficiente para a gestão compartilhada de políticas públicas, inclusive na área de segurança, desde que observados os limites constitucionais das competências municipais e estaduais.

A experiência consolidada em outros setores estratégicos, como a saúde, o meio ambiente e o desenvolvimento regional, demonstra que os consórcios intermunicipais revelam-se instrumentos eficazes de racionalização de recursos, superação de entraves estruturais e implementação de ações integradas em escala regional. Tal mecanismo mostra-se especialmente vantajoso para municípios de pequeno porte, cujas restrições orçamentárias e limitações técnicas frequentemente inviabilizam a execução isolada de políticas públicas complexas, permitindo-lhes alcançar economias de escala, otimizar recursos financeiros e humanos e acessar soluções tecnológicas e operacionais que dificilmente seriam viáveis de forma individual.

No campo da segurança pública, a utilização dos consórcios permite a coordenação integrada de estratégias preventivas, a padronização das ações das guardas municipais, o compartilhamento de tecnologias de monitoramento e inteligência e a criação de centros regionais voltados à prevenção da violência e à reintegração social. Ao se considerar o princípio da cooperação federativa, previsto no art. 23 da Constituição Federal, e a jurisprudência

consolidada do Supremo Tribunal Federal, que reforça a corresponsabilidade entre os entes federativos na efetivação de políticas públicas, constata-se que os consórcios intermunicipais detêm respaldo constitucional e institucional para atuar como mecanismos complementares ao Sistema Único de Segurança Pública.

Dessa forma, a consolidação dos consórcios intermunicipais no âmbito da segurança pública apresenta-se como uma alternativa juridicamente consistente, administrativamente viável e alinhada às diretrizes do federalismo cooperativo, contribuindo para o fortalecimento da governança local, para a integração de municípios de pequeno porte em ações de maior escala e para a construção de respostas mais eficientes, articuladas e contextualizadas ao enfrentamento da criminalidade violenta nos territórios municipais.

Referências bibliográficas

BASTOS, C. R. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990

BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Sistema Único de Segurança Pública (Susp)*. Acesso à informação – Ações e Programas. Disponível em: gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/susp. Acesso em: 2 set. 2025.

BREMAEKER, F. E. J. de. *Os municípios brasileiros*, 2013. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=docum>. Acesso em: 4 set. 2025.

CARDOSO, B. L. *A gestão compartilhada na educação pública municipal como um reflexo do pensamento contemporâneo*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2017. Disponível em: <http://tede.upf.br:8080/jspui/handle/tede/1724>. Acesso em: 4 set. 2025.

CASTRO, F. X. M. de. *Atuação interorganizacional de segurança pública na tríplice fronteira Brasil-Guiana-Venezuela: um estudo de caso sobre a Força Integrada de Combate ao Crime Organizado no Estado de Roraima à luz da Governança Multinível*. 2025. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2025.

CORRALO, G. da S. Dimensões do poder: as federações e os direitos fundamentais. *Revista Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 25, n. 2, p. 28-41, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/4001/2580>. Acesso em: 4 set. 2025.

CORRALO, G da S. *Município: autonomia na Federação brasileira*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

CORRALO, G da S. O poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, jan./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i0.2795>.

CROISAT, M. *Le Fédéralisme dans la construction européenne*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1996.

FERREIRA, P. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1991.

FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559644599/>. Acesso em: 4 set. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *19.º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 7 set. 2025.

HENRICHES, J. A. *Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do consórcio intermunicipal da fronteira*. Curitiba: UTFPR, 2015.

KELSEN, H. *Teoria geral do direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIZIERO, L. Ausência de clareza na atribuição de competência sobre segurança pública na Constituição. *Revista Consultor Jurídico*, 29 abr. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-abr-29/seguranca-publica-e-competencia-tambem-federal-a-ausencia-de-clareza-na-atribuicao-de-competencia-sobre-seguranca-publica-na-constituicao/>. Acesso em: 5 set. 2025.

LIZIERO, L. *Estado federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria*. 2017. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2025. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627233/>. Acesso em: 4 set. 2025

MONTESQUIEU, C. de S. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, A. de. *Direito Constitucional*. 41. ed. Barueri: Atlas, 2025. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777143/>. Acesso em: 4 set. 2025.

PINTO FILHO, F. B. *A intervenção federal e o federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RAMOS, D. T. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOARES, L. E. *A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas*. Estudos Avançados, v. 21, n. 61, 2007.

TORRES, J. C. de O. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

VELLOSO, C. M. Estado federal e estados federados na Constituição de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 187, p. 1-36, jan./mar. 1992. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44969/47900>. Acesso em: 4 set. 2025.

ZIMMERMANN, A. *Teoria geral do federalismo democrático*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.