

Rodrigo Lara: O papel dos municípios na federação

No atual contexto de pandemia em que todas as atenções estão voltadas ao combate à doença, é fácil esquecer que, ainda em 2020, os mais de 146 milhões de eleitores brasileiros escolherão os prefeitos e os 570 municípios brasileiros pelos próximos quatro anos.



É preciso reconhecer, no entanto, que o papel e a importância

desses entes vêm crescendo desde a promulgação da Constituição de 1988, ocasião na qual foram alçados à condição de elementos integrantes da federação, criando uma forma de Estado peculiar, baseada em um modelo de tripartição político-administrativa (União, Estados/DF e municípios — artigo 1º da CF).

Nesse contexto, para além do previsto expressamente no texto constitucional — em especial, no artigo 30 da CF —, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo a legitimidade da atuação material e legislativa dos municípios em diversas hipóteses, fortalecendo o ideal de descentralização do poder e o pacto federativo.

Em um emblemático caso [\[1\]](#), o STF reconheceu a competência legislativa dos municípios em matéria ambiental, desde que restrita ao interesse local, suplementando a legislação regional e nacional sobre o tema. Tratou-se, em outras palavras, de conferir as ferramentas legislativas necessárias aos entes que, pelo texto constitucional, são também incumbidos da competência material de proteger o meio ambiente (artigo 23, VI e VII da CF).

No mesmo sentido, o STF editou a Súmula Vinculante 38, que fixa o entendimento acerca da competência dos municípios para legislar sobre o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais [\[2\]](#), por se tratar de interesse estritamente local. Nesse caso, vale ressaltar que a Suprema Corte atribuiu aos entes políticos locais, com exclusividade, a competência para definir o horário de funcionamento do comércio, afastando, portanto, a atuação dos Estados e da União sobre esse tema [\[3\]](#).

Em matéria de autonomia política, o Supremo também reconheceu que a vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito em caso de dupla vacância consiste em matéria de interesse local, cuja competência é exclusiva dos municípios, excluía, portanto, a interferência dos Estados e da União [\[4\]](#).



Mais recentemente, ficou definido que os municípios, juntamente com os Estados e a União, são competentes para, concorrentemente, adotar medidas de polícia sanitária para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, tais como a definição de atividades essenciais, a imposição de ações de distanciamento social e até mesmo o *lockdown* [5].

Nota-se que a Suprema Corte vem aplicando como principal fundamento de suas decisões o critério da preponderância de interesses como balizador da atuação de cada ente federativo. Assim, salvo para aquelas matérias em que a Constituição definiu de forma expressa as competências (v.g. artigo 22, que define as competências privativas legislativas da União), a abrangência do interesse envolvido definirá, ordinariamente, o limite de atuação de cada ente político. A ideia por trás da referida fórmula, portanto, é a de que determinada competência deve ser atribuída ao ente que reúna as condições para, de forma mais efetiva, atender ao interesse coletivo.

Tal movimento encampado pelo STF merece ser comemorado, haja vista que a excessiva concentração de competências está intimamente ligada ao fenômeno do déficit democrático, já reconhecido pela doutrina [6] e verificado em nações cujas decisões são tomadas, de forma preponderante, pelo poder central. É que o demasiado agrupamento de atribuições não só contraria a própria forma de Estado federal, princípio estrutural da República (artigo 1º, *caput*) e cláusula pétrea (artigo 60, §4º, I), como também ignora as peculiaridades locais na formação da vontade nacional [7].

Em sentido diverso, a descentralização de competências vai ao encontro da realidade social, cultural e econômica naturalmente heterogênea de um país diverso e continental como é o Brasil, além de promover uma maior aproximação do jurisdicionado das decisões políticas que afetam de forma mais evidente seu dia a dia.

Portanto, com o crescimento do papel dos municípios no contexto da federação, aumenta-se igualmente a responsabilidade dos eleitores pela definição dos próximos responsáveis por conduzir a máquina estatal, sendo o presente cenário de crise sanitária e econômica uma peculiar oportunidade para reflexão e avaliação crítica do papel dos atuais gestores públicos — e de seus opositores — frente aos desafios apresentados ao apagar das luzes de seus mandatos.

[1] RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145

[2] Vale ressaltar que tal entendimento já vinha sendo aplicado naquela Corte por força do Enunciado 645, tendo sido apenas convertido em Súmula Vinculante.

[3] Excepciona-se deste entendimento o horário de funcionamento dos bancos, visto que, para o STF, trata-se de questão que transcende o peculiar interesse do município, sendo regulado, portanto, pela União (RE 118.363, rel. min. Célio Borja, voto do min. Paulo Brossard, 2ª T, j. 26-6-1990, DJ de 14-12-1990)



[4] [ADI 3.549](#), rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-9-2007, P, *DJ* de 31-10-2007.

[5] ADI 6.341 MC rel. min. Marco Aurélio, j. 15-04-2020, P, *DJE* de 07-05-2020.

[6] LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Democracia e Federalismo: Uma intrincada relação*. Revista de informação legislativa, v. 44, n. 175, p. 299-307, jul./set. 2007

[7] O brilhante Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, Edilberto Carlos Pontes Lima, fornece importante exemplo que ajuda a melhor entender tal relação:

'Suponha que a população de uma localidade atribua grande valor ao ensino de religião na educação formal. As demais localidades entendem que as instituições educacionais não devem imiscuir-se no assunto, ficando a formação religiosa a cargo das famílias e das respectivas Igrejas. Como a decisão é tomada centralizadamente, ganhará a segunda visão, frustando a pretensão da primeira localidade. Tal decisão foi aparentemente democrática, pois, afinal, os que a tomaram foram eleitos pelo povo e decidiram pelo sistema de maioria. No entanto, a pretensão que poderia ser da totalidade ou de uma maioria muito expressiva da população de uma localidade foi sufocada" *In Democracia e Federalismo: Uma intrincada relação*. Revista de informação legislativa, v. 44, n. 175, p. 299-307, jul./set. 2007.

Date Created

10/06/2020