

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**ALOISIO PAULO MARCONE**

**FEDERALISMO BRASILEIRO E JUDICIÁRIO MUNICIPAL**

**São Paulo**

**2017**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***  
**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**ALOISIO PAULO MARCONE**

**FEDERALISMO BRASILEIRO E JUDICIÁRIO MUNICIPAL**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Prof. Dr. Christy Ganzert Gomes Pato

São Paulo

2017

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**ALOISIO PAULO MARCONE**

**FEDERALISMO BRASILEIRO E JUDICIÁRIO MUNICIPAL**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final: .....

São Paulo, .....de .....2017.

---

Orientador: Prof. Dr. Christy Ganzert Gomes Pato

À minha mãe, pela perseverança ao lidar com as vicissitudes da vida e que serviu de exemplo para minha formação.

## **AGRADECIMENTOS**

Não posso deixar de externar meu ufanismo por ser paulistano e ter tido a oportunidade de frequentar o curso promovido pela mais importante e atuante Casa Legislativa municipal do País.

São poucas as palavras e muitos os agradecimentos aos professores e equipe de apoio, à Escola do Parlamento, à Câmara Municipal e à nossa Cidade de São Paulo que me deram a honra de adquirir e repassar conhecimentos com essa proposta inovadora, democrática e sobretudo formadora de cidadania, que considero um bem precioso para uma nação que almeja a busca de equidade e justiça social.

Meus sinceros e orgulhosos agradecimentos a todos e todas que contribuíram para que eu chegasse até esta etapa.

Muito obrigado!

***Amei a justiça e odiei a injustiça:  
por isso morro no exílio.*** Frase  
atribuída ao papa Gregório VII, no  
ano de 1085 (TOSI, 1996).

## RESUMO

O presente trabalho busca discutir o papel dos municípios brasileiros em relação à estrutura federativa previsto na Constituição da República, a despeito de não haver previsão de um poder judiciário de natureza local.

Os demais entes federativos União, Estados e o Distrito Federal dispõem de autonomia política, financeira e administrativa e são, assim, capazes de instrumentalizar diversas políticas públicas que lhes são destinadas a fim de garantir preceitos básicos de cidadania.

Disso decorre a análise da conveniência e oportunidade políticas de ser criar um órgão judiciário no âmbito de responsabilidade das cidades brasileiras que, apesar do fortalecimento da estrutura do poder local após 1988, permaneceu com uma anomalia no paralelismo de atribuições e funções de governo, uma vez que as unidades federadas constituíram seus respectivos Legislativo, Executivo e Judiciário, excetuando este último Poder aos Municípios, discussão essa que é tratada por meio de técnica de pesquisa teórico-bibliográfica e em bases de dados de opinião pública disponíveis na Internet.

*Palavras-Chave: federalismo, poder judiciário, poder local,*

## ABSTRACT

*The present work tries to discuss the role of the Brazilian municipalities in relation to the federative structure provided by the Constitution of the Republic, even though there is no provision for a local judiciary.*

*The other federative entities Union, States and the Federal District have political, financial and administrative autonomy and are thus able to implement various public policies aimed at guaranteeing basic precepts of citizenship.*

*This results in the analysis of the political expediency and convenience of creating a judicial body under the responsibility of Brazilian cities that, despite the strengthening of the local power structure after 1988, remained an anomaly in the parallelism of government functions and functions, once that the federated units constituted their respective Legislative, Executive and Judiciary, excepting this last Branch to the Municipalities, a discussion that is treated by means of theoretical-bibliographic research technique and in databases of public opinion available on the Internet.*

**Keywords:** *federalism, judiciary, local power,*

## LISTA DE SIGLAS

<b>ADC</b>	- Ação Declaratória de Constitucionalidade
<b>ADI</b>	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>ADPF</b>	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
<b>CPC</b>	- Código de Processo Civil
<b>FIRJAN</b>	- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
<b>FPE</b>	- Fundo de Participação dos Estados
<b>FPM</b>	- Fundo de Participação dos Municípios
<b>IBGE</b>	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>IOF</b>	- Imposto sobre Operações Financeiras
<b>IPI</b>	- Imposto sobre Propriedade Industrial
<b>IPTU</b>	- Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
<b>IPVA</b>	- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
<b>ISS</b>	- Imposto sobre Serviços
<b>ITBI</b>	- Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos
<b>ITR</b>	- Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
<b>LRF</b>	- Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MP</b>	- Ministério Público
<b>PEC</b>	- Proposta de Emenda à Constituição
<b>PIB</b>	- Produto Interno Bruto
<b>RH</b>	- Recursos Humanos
<b>STF</b>	- Supremo Tribunal Federal
<b>SUS</b>	- Sistema Único de Saúde

## **DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO.**

Eu, Aloisio Paulo Marcone, declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação "Legislativo e Democracia no Brasil" e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (" ") ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro, que o presente trabalho está de acordo com a Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que "atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências" e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos eu me responsabilizo exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, 16 de janeiro de 2017.

---

Aloisio Paulo Marcone

## Sumário

Introdução.....	12
1. O debate sobre o federalismo brasileiro.....	15
2. O Município na federação brasileira.....	18
3. Precusores de uma justiça municipal.....	34
4. Instituições municipais e suas correlatas na federação.....	37
4.1. Tributos de competência dos entes federativos.....	38
5. Judiciário, sociedade e instituições que atuam nos Municípios...	39
6. A Perspectiva sobre o Judiciário.....	41
Considerações finais.....	44
Referências bibliográficas.....	45
Anexo – Excertos da Constituição Federal.....	51
Apêndice - Poderes e Órgãos dos Entes Federativos.....	53

## INTRODUÇÃO

A judicialização da política tem sido tema recorrente na literatura das ciências sociais e mesmo tendo o Município sido elevado pela Constituição Federal de 1988 à condição de ente federativo e dispondo, entre outras atribuições, de autonomia para organizar e manter seus Poderes Legislativo e Executivo representados, respectivamente, pela Câmara de Vereadores e pela Prefeitura, diferentemente dos demais componentes da Federação, a União, os Estados e o Distrito Federal, não dispõe de Judiciário próprio, o que, em princípio, estabelece assimetria perante essas pessoas de direito público interno.

Em um momento histórico no qual tanto se alude ao protagonismo e ao ativismo do Poder Judiciário na condução das políticas públicas e mesmo da política nacional, *“derivada da perda de credibilidade e da capacidade de atração dos partidos políticos, de uma vida associativa frágil e destituída de meios para negociar conflitos, não restando outro recurso a uma cidadania desamparada e fragmentada senão recorrer à Justiça”* (VIANNA, 1999), vem à baila a questão da convivência harmônica entre poderes e como tal condição se reflete no âmbito das competências municipais, considerando o alto grau de centralização de poder no federalismo brasileiro.

Para a criação de um órgão judiciário municipal, dotado de autonomia, independente e harmônico, em paralelo com os demais Poderes dos demais entes federativos, haveria necessidade de reforma constitucional, decorrente de uma Emenda que tratasse da organização do Estado Brasileiro e de seus Poderes, com o conseqüente deslocamento de parcela de atribuições judiciais para uma nova entidade estatal, fator aliado aos custos de implantação dessa estrutura burocrática com a vinculação da gestão orçamentária de inúmeros municípios brasileiros onde essa Justiça fosse implantada.

Iniciativa legislativas mais próximas nesse sentido ocorreram por meio das Propostas de Emenda à Constituição nº 280/2004 e 519/2010, que propunham a criação de juizados municipais, na qual seus juízes, togados e leigos, seriam eleitos para um mandato de quatro anos e teriam como atribuições conciliar, julgar e executar as causas cíveis decorrentes das aplicações da legislação municipal e da prestação de serviços públicos, em face da discussão de questões locais que afetariam o cotidiano dos cidadãos e de seus negócios.

O papel das cidades no cotidiano da população local costuma ser realçado com a afirmação de que “ninguém mora no estado, ninguém mora na União. O estado é uma ficção jurídica, a União uma ficção territorial. As pessoas vivem nos municípios que precisam se fortalecidos pela gestão local para atender as demandas das comunidades” (MALDANER, 2012).

Com o recente término de pleitos eleitorais nas municipalidades brasileiras, sempre vêm à baila discussões que tratam dos problemas mais diretos que afligem os habitantes das cidades, como trânsito, tributos, saúde e educação, entre outros, e como cada um dos prefeitos eleitos pretende lidar com cada um deles, ora antecipando-se e anunciando a alteração de medidas promovidas por gestores antecessores, ora provocando com o anúncio de medidas polêmicas que inflam o debate na sociedade, seja por grupos opositores ou apoiadores dessas novas diretrizes da futura administração municipal.

O fato é que muitas dessas demandas acabam tendo como estratégia a judicialização das políticas públicas, seja como pura oposição política, seja como instrumento efetivo para a efetivação de direitos a fim de condicionar os efeitos e impactos dessas políticas:

A técnica jurídica sempre esteve voltada para uma representação simplificada das relações sociais. Entretanto, a realidade dinâmica e diferenciada da sociedade brasileira toma essa redução da complexidade cada vez mais problemática. A estratégia dos movimentos sociais, notadamente na arena judicial, reside exatamente nisso: explorar ao máximo as fissuras de um ordenamento jurídico que pressupõe estabilidade e ordem, mas é aplicado a uma sociedade completamente instável e desordenada. (CAMPILONGO, 1994)

Na passagem do Império para a República, em 1889, logo em seguida veio a Constituição de 1891, com forte influência norte-americana da tripartição de Poderes, mas antes mesmo da promulgação dessa Carta, o Decreto 848 de 11/10/1890<sup>1</sup> instituiu a justiça federal e o Supremo Tribunal Federal, sob redação de Campos Salles, então Ministro da Justiça, ardoroso defensor do federalismo e contrário à posição dos magistrados do antigo regime que se opunham à divisão entre justiça federal e estadual. Mesmo assim, o Judiciário passou de poder subordinado da monarquia para poder político autônomo e independente, com a função especial de guarda da Constituição contra abusos do Poder Público e lesões de direitos individuais, segundo relata Arantes (1997), sendo que essa dualidade se manteve prescrevendo aos Estados a organização própria de seu Judiciário.

Embora a Reforma do Judiciário promovida pelo Ministério da Justiça em 2004 tenha culminado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, não houve previsão de criação do poder judiciário municipal mas, em 2010, nova Emenda à Constituição, a de número 519, procurou dar extensa reformulação no Poder Judiciário, dando destaque ao fortalecimento do critério federativo e à autonomia municipal, com a criação de um serviço judiciário próprio "*para solução amigável de litígios e conflitos*"<sup>2</sup>, como alternativa para soluções rápidas de demandas.

Essa ênfase no poder local de decidir procura dar solução jurídica aos problemas próprios das cidades que não precisariam ser judicializados em outras esferas do Poder Judiciário, seja no âmbito estadual com as execuções fiscais dos municípios, seja no âmbito federal, como nas ações que demandam a União diretamente por meio do Ministério da Saúde,

---

<sup>1</sup> Texto disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm). Essa norma foi revogada pelo Decreto nº 11, de 1991.

<sup>2</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 519/2010, disponível em <http://www2.camara.leg.br/>

via Sistema Único de Saúde e, indiretamente, os municípios, a fornecerem medicamentos ou tratamentos médicos de alto custo.

Como esclarecem autores que estudam a dinâmica e o protagonismo das cidades:

*La intensidad y la visibilidad de los problemas urbanos (congestión circulatoria, inseguridad ciudadana, contaminación del aire y del agua, déficits de vivienda y servicios básicos) han focalizado esta sensación de crisis. Al mismo tiempo las dinámicas económicas (reactivación), sociales (participación) y políticas (democratización) han creado las condiciones para generar respuestas. (BORJA E CASTELLS, 1997)*

Arantes e Kerche (1999) acrescentam que a participação do Judiciário no jogo político e no conseqüente processo de tomada de decisões torna mais incerta e custosa a própria governabilidade, mas do ponto de vista da cidadania civil e da *accountability*, pode significar uma ampliação da participação.

Contudo, outros autores enxergam que a administração burocrática ainda se cerca de formalismos e regramentos em excesso a fim de que seus técnicos possam garantir uma aplicação de recursos de qualidade, tornando a decisão mais centralizada e com menor controle dessas transferências por parte da população (DOWBOR, 2016).

## **1. O debate sobre o federalismo brasileiro**

Robertson (1993) em seu propedêutico *Dictionary of Politics* descreve no verbete federalismo que originalmente uma federação indicava uma livre união ou aliança entre estados com propósitos militares ou comerciais e se assemelhava ao conceito de confederação.

Com a independências das colônias americanas no século XVIII esse modelo passou a combinar um papel de destaque para a autoridade central ou nacional com uma relativa autonomia dos estados que compunham aquela federação, destacando que no modelo dos Estados Unidos a presidência e o Congresso daquele país passaram a ter equivalentes em cada ex-colônia e inspiraram o modelo brasileiro de federação criado após a transformação de Império em República.

Camargo (2001) afirma que a origem colonial comum desses países pode ter estimulado a criação de duas estruturas, sendo uma de caráter mais centralizador, herdada da antiga metrópole, e outra baseada nas autonomias regionais e locais, que tinham de conviver com diversidades econômicas e culturais, gerando uma superposição de atribuições que gerou tensão permanente entre o poder central e o poder local, mas, a despeito disso, a Constituição de 1988 teria inaugurado o chamado “federalismo trino” (REALE *apud* CAMARGO, 2001), em oposição ao federalismo dual norte-americano, de caráter municipalista e participativo e comprometido com as parcerias entre os três níveis de governo para melhoria das políticas públicas e redução das desigualdades sociais pelo fortalecimento da sociedade civil e da cidadania.

O autor ainda menciona como marco importante na consagração desse modelo de federalismo brasileiro a aprovação da Emenda Constitucional denominada Passos Porto (Emenda Constitucional nº 23, de 1983) que alterou a distribuição dos fundos constitucionais em favor dos municípios e dos estados, retirando a preponderância do governo federal no âmbito fiscal, sendo esta uma decisão política que precedeu a Constituinte de 1988 e abriu caminho para um pacto federativo que deu status constitucional e reconhecimento como ente federativo aos municípios, fato inédito no mundo.

Em 1940, o Brasil possuía 1.574 municípios, sendo que entre 1990 e 2000 foram criados mais 1.016, até chegar em 2010 ao número de 5.565 dessas unidades federativas, fato que fez a União aprovar emenda constitucional que retirou a competência dos Estados para legislarem sobre critérios de criação de municípios (SOARES, 2013).

Essa autora reconhece que a proliferação dessas unidades subnacionais teria como consequências perversas a maior dificuldade de coordenação federativa e o maior comprometimento das transferências intergovernamentais compensatórias para o financiamento de novas estruturas de governo, em detrimento do financiamento de políticas

sociais, com base em uma lógica de busca por maior poder e participação na distribuição de recursos públicos, com destaque para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo que nesse caso funciona como uma espécie de incentivo material para o desmembramento (ABRUCIO E COSTA, 1999).

Marta Arretche (2009) argumenta que o legislador constituinte de 1988 criou um modelo de Estado federativo que deu ampla autoridade jurisdicional à União e limitou sensivelmente as oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais em razão do favorecimento das elites políticas instaladas no centro em detrimento dos governos subnacionais.

Essa extensão da autoridade regulatória da União poderia ter gerado uma reação de defesa da autonomia dos governos subnacionais na medida em que fortalecia o controle exercido pelo governo federal. Mais que isso, poderia ter dado origem a uma ampla coalizão de veto, uma vez que afetava negativa e simultaneamente a autonomia decisória de Estados e municípios. (ARRETCHÉ, 2009)

Assim, a partir dos anos 1990, a União estava autorizada a legislar sobre sua própria autoridade e ao mesmo tempo regulou o modo como os governos subnacionais arrecadavam seus tributos próprios, implementavam as políticas sob sua responsabilidade e gastavam seus próprios recursos, ou seja, para Marta Arretche os constituintes de 1988 não teriam previsto instituições políticas que garantissem proteções especiais às iniciativas de revisão da distribuição original de poder consolidada para os entes federativos.

Para Abrucio e Costa (1999) o grande problema da questão federativa é encontrar um desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo sem que isso implique destruir a autonomia de cada um e os conflitos típicos dos pactos federativos, o que para eles acarreta a necessidade de dar atenção devida à distribuição territorial de poder, um dos principais temas da teoria democrática, reconhecendo ainda que é relevante o debate teórico quanto às formas de solução de embates entre os níveis de governo “*sobretudo no que se refere à implantação de mecanismos democráticos de resolução dos conflitos*”.

Esses autores ainda sustentam que uma figura jurídica que dá forma à cooperação entre municípios, o consórcio, é um instrumento derivado do direito privado, mas seria frágil para sustentar alguns aspectos da atuação de um ente de governo, como a obtenção de empréstimos de organismos internacionais, a ser avalizado por outro ente federativo como o Estado ou a União, além de aspectos que envolvem adversários políticos que seriam beneficiados com determinadas políticas em comum entre os municípios envolvidos.

Por outro lado, Almeida (2001) acredita que o modelo constitucional brasileiro com superposição de competências e atribuições entre as esferas de governo é da própria essência do federalismo e permite maior flexibilidade na distribuição de responsabilidades mais adequada às circunstâncias de um país em que as capacidades financeira e administrativa dos municípios são desiguais.

## **2. O Município na federação brasileira**

O município no Brasil tem sua formatação inspirada no *concelho* português, tendo sido transplantado para o Brasil-Colônia com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais em que se organizava na Metrópole e “*realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas, nomeavam juízes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juízes da vintena e tesoueiros-menores.*” (MEIRELLES, 2008)

No Reino de Leão, precursor do Reino de Portugal, havia a dicotomia entre concelhos perfeitos, em que havia uma magistratura jurisdicional, típico das cidades de Lisboa e Santarém, e os concelhos imperfeitos, que eram localidades em que não havia juízes. Portugal herdou integralmente esse modelo, a partir do ano de 1139.

Na vigência das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, no século XV, atuavam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, que eram eleitos com os vereadores. Essas Câmaras tinham competência para julgar casos criminais de menor potencial ofensivo, como pequenos furtos e injúrias verbais. Além disso, dois almotacéis tinham funções de polícia local, cuidando de higiene, segurança, pesos e medidas entre outras.

Todavia, o conceito atual de município é mais amplo que o dos concelhos, que eram autarquias locais, pois abrange um núcleo populacional com órgãos de governo integrados pelos seus habitantes, no que Vitor Nunes Leal (1978) observou que as instituições municipais no período colonial não estavam coadunadas com o princípio da separação de poderes moderno, havendo muita confusão na forma como eram exercidos esses poderes:

Não se pode, entretanto, compreender o funcionamento das instituições daquele tempo, inclusive das autoridades locais, com a noção moderna da separação de poderes, baseada na divisão das funções em legislativa, executivas e judiciárias. Havia, nesse terreno, a duradoura confusão, exercendo as mesmas autoridades funções públicas de qualquer natureza, limitadas quantitativamente pela definição, nem sempre clara, das suas atribuições, e subordinadas a um controle gradativo, que subia ao Rei. (LEAL, 1978)

Ainda não se pode olvidar que a clássica fórmula de tripartição dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário foi objeto de estudo de Montesquieu em *O Espírito das Leis*, como forma de dividir o poder do Estado, representado em uma só pessoa, o rei, a fim de combater a tirania e o autoritarismo desse monarca, sendo que cada um desses poderes funcionaria de forma independente e harmônica, com igual importância.

O sistema administrativo da colônia era diverso do que se apresenta hoje nas municipalidades e a própria denominação de cargos era empregada em acepção diversa e mais restrita do que hoje, como a do juiz colonial, que tinha não só as funções dos juízes atuais como executavam medidas de administração. Ainda havia o autoproclamado Senado da Câmara, composto de um juiz presidente, nomeado pelo Rei e remunerado, o então chamado “juiz-de-fora”, ao lado de um cidadão leigo, eleito como os demais membros da Câmara: o juiz ordinário,

sempre em dupla e sem remuneração. Outros membros eleitos eram três vereadores e um procurador (PRADO Jr., 2011).

Ainda segundo Prado Jr., as câmaras da Colônia nomeavam um juiz almotacel, que fiscalizava o comércio dos gêneros de primeira necessidade e a higiene e limpeza públicas; os juízes de vintena, com jurisdição nas freguesias e com atribuições semelhantes às dos juízes-de-fora ou ordinários.

Após a Independência e com a promulgação da Constituição Imperial em 25 de março de 1824, foram institucionalizadas as Câmaras Municipais e posteriormente regulamentado o processo da eleição de juízes de paz com a definição de suas atribuições, em 1828. Todavia, as municipalidades do Império estavam fortemente restritas às suas atribuições judicantes e acabaram sendo subordinadas às Assembleias Legislativas provinciais, contrastando com o que ocorria no período colonial, situação essa que permaneceu até a proclamação da República, em 1889.

Com a Constituição da República de 1891 e a instituição do regime federativo, os municípios passaram a desfrutar de maior autonomia local sob o ponto de vista legal, mas sofriam fortemente a influência do centralismo governamental e das influências do coronelismo, que os transformava em verdadeiros feudos privados.

Após a Revolução de 1930 e o fim da Primeira República as ideias de fortalecimento do municipalismo ganharam maior sentido, com o reconhecimento de que as cidades precisavam de governo próprio e rendas próprias para assegurar a realização de serviços públicos e seu desenvolvimento, mas o Governo Provisório de Getúlio Vargas logo suspendeu essa autonomia em relação à eletividade dos cargos políticos e substituindo as Câmaras por um conselho consultivo, concentrando poderes no Executivo federal.

Com o golpe civil do Estado Novo, em 1937, a mescla de corporativismo e socialismo e a concentração de poderes no Executivo acabou por atingir profundamente essa precária autonomia, seguido de intervenções, como a do Conselho Administrativo estadual, que era o órgão que controlava toda a atividade municipal nas iniciativas locais.

Durante a redemocratização do País, em 1946, o municipalismo ganhou força na Constituição da época, com a repartição de poderes entre a União, os estados e municípios, dispondo seus órgãos Legislativo e Executivo em simetria com os demais poderes da Federação, excetuado o Judiciário, que permaneceu sem representação local. Com o golpe de estado, em 1964, nova força centralizadora manteve o regime federativo, mas a autonomia municipal ficou bem mais restrita.

Entre 1967 e 1969, sob a égide do regime militar, as normas constitucionais se caracterizaram pelo retorno ao sentido centralizador como na Era Vargas, dando reforço aos poderes do Executivo, embora o regime federativo estivesse assegurado, porém com a autonomia municipal mais restrita do que em períodos anteriores. Entre outras características limitadoras, a criação de Tribunais de Contas municipais era restrita aqueles que contassem com população superior a 2 milhões de habitantes e renda tributária acima de 500 milhões de Cruzeiros. Nessa situação, entre 1960 e 1970 só se enquadravam os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro - Guanabara, uma vez que este último foi Estado de 1960 a 1975, no território do atual município do Rio de Janeiro, antiga sede do Distrito Federal, conforme se verifica na Tabela 1.

A Constituição Federal de 1988 elevou o Município à condição de ente federativo ao lado da União e dos estados, dispondo, entre outras atribuições, de autonomia para organizar e manter seus Poderes Legislativo e Executivo, representados, respectivamente, pela Câmara de Vereadores e pela Prefeitura, bem como ampliou sua autonomia nos aspectos administrativo

e financeiro e concedeu poder de elaborar sua Lei Orgânica, mas vedando a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas municipais.

**Tabela 1. Evolução da População Total nos Municípios Brasileiros 1960-1970**

Fonte: IBGE, com adaptações

<b>Município</b>	<b>População em 1960</b>	<b>População em 1970</b>
São Paulo	3.825.351	5.924.612
Rio de Janeiro, Guanabara	3.307.163	4.251.918
Recife	797.234	1.060.701
Belo Horizonte	693.328	1.235.030
Salvador	655.735	1.007.195

Todavia, diferentemente dos demais componentes da Federação - União, Estados e o Distrito Federal - aquele não dispõe de Judiciário próprio, o que, em princípio, o desiguala perante essas pessoas de direito público interno, uma vez que não se observa o dito paralelismo ou simetria de poderes, que são independentes e harmônicos entre si, na forma do próprio texto constitucional.

Essas disposição do Estado brasileiro fez chegar à conclusão de alguns autores que os constituintes de 1988 criaram um modelo de Estado que concedeu ampla autoridade jurisdicional à União e limitou fortemente o poder de veto das unidades subnacionais, estando assim “longe de criar uma federação com um centro limitado” ao estabelecer que a execução de políticas públicas ainda que seja responsabilidade dos governos subnacionais, competiria à União ainda assim legislar sobre essas políticas (ARRETCHE, 2012).

Nesse modelo é inevitável que haja judicialização dessas políticas públicas porque embora ao Judiciário não seja competente instituir lei, função precípua do Legislativo, a ele cabe o papel de apreciar e garantir a efetividade de direitos básicos nas causas que lhe são demandadas e, em muitos casos os conflitos envolvem as esferas de poder dos entes federativos, que no dizer de Arretche (2012) faz com que arranjos relativos à autoridade que executa

políticas públicas, toma decisões em relação às suas regras de execução ou controla recursos sejam afetados pela capacidade de discordância das unidades subnacionais.

Aléxis de Tocqueville, um dos mais importantes pensadores políticos do século XIX, na sua obra clássica *A Democracia na América* afirmava que no município era que residia a força dos povos livres. Para ele, as instituições municipais são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência, pois a colocam na mão do povo, fazendo-o experimentar seu uso pacífico e habituando-o a viver com ela, pois nas cidades é que se aprendia a ser, com a permissão de redundância do termo, o verdadeiro cidadão.

Para a criação de um órgão judiciário municipal, dotado de autonomia, haveria necessidade de reforma constitucional, decorrente de uma emenda que tratasse da organização do Estado brasileiro e de seus poderes, mais especificamente no Capítulo III do Título IV, que dispõe sobre o Poder Judiciário, e a iniciativa legislativa mais próxima no sentido de alterar a correlação dos poderes no âmbito local ocorreu por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 280, de 2004, que teve como primeiro signatário o Deputado Federal por Minas Gerais Carlos Domingos Mota Coelho (Carlos Mota, então filiado ao Partido Liberal), propondo a criação de juizados municipais, na qual seus juízes, togados e leigos, seriam eleitos para um mandato de quatro anos e teriam como atribuições conciliar, julgar e executar as causas cíveis decorrentes das aplicações da legislação municipal e da prestação de serviços públicos, em face da discussão de questões locais que afetariam o cotidiano dos cidadãos e de seus negócios.

O texto original da Proposta de Emenda à Constituição Federal continha a seguinte redação, alterando seus artigos 92 e 98:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3 do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º - O artigo 92 da Constituição federal é acrescido do seguinte inciso:

Art. 92 - São órgãos do Poder Judiciário:

(...)

#### VIII - os Juizados Municipais.

Art. 2º - O art. 98 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do seguinte inciso:

Art. 98 - A União, Distrito Federal e nos Territórios, os Estados e os Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, criarão:

(...)

III - Os Juizados Municipais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, eleitos por voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, conciliar, julgar e executar as causas cíveis decorrentes das aplicações da legislação municipal, da prestação de serviços públicos da municipalidade.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

#### JUSTIFICAÇÃO

Os três níveis federativos da organização republicana brasileira devem contar com justiça própria, criada e mantida, cada uma delas, por seus respectivos entes federativos.

É o que acontece, atualmente, com a União, os Estados e os Distrito Federal, que dispõem de órgãos judiciários na estrutura do poder de suas respectivas administrações: Justiça Federal, Justiça Estadual, Justiça do Distrito Federal.

Como as demais entidades federativas, o Município também precisa contar, em seus quadros de poder, com órgãos judiciais, com a aplicação da legislação municipal, da prestação dos serviços públicos municipais e de execução das políticas públicas da municipalidade.

Com a criação da Justiça Municipal, o cidadão contará com um foro próprio para a discussão das questões locais que afetam o dia a dia da sua vida e de seus negócios, e, o que não é menos importante, numa perspectiva municipalista, favorecendo encontrar-se, dentro das circunstâncias do lugar, uma solução justa para os casos de insatisfação com leis, serviços e políticas públicas municipais.

A ação da Justiça Municipal beneficiará a própria Justiça Estadual de primeira instância, que aplicará aos seus julgamentos apenas legislação estadual e a federal nos conflitos de sua competência, já que os Tribunais de Justiça continuarão como instância revisora das decisões dessa nova justiça, o que não implicará na alteração nem no aumento de sua atual competência para as questões municipais.

Na relatoria da Proposta de Emenda 280/04 reconheceu-se que a Justiça Estadual de primeira instância poderia ser beneficiada pois aplicaria aos seus julgados apenas a legislação estadual e a federal nos conflitos concernentes à sua competência, mas que a

limitação temporal de quatro anos de mandato desses juízes, bem como o modo de investidura mediante eleição, por voto direto, universal e secreto, acabariam afetando princípios caros aos magistrados que são a sua independência e imparcialidade.

Como se lê na justificção apresentada originalmente com a PEC 280/04, posteriormente arquivada, os Tribunais de Justiça dos Estados atuariam como a instância revisora das decisões dessa nova justiça. O que não ficou esclarecido na proposta é se por intermédio de um instrumento semelhante a uma cláusula de barreira limitar-se-ia a possibilidade de acesso aos tribunais superiores, o STF – Supremo Tribunal Federal e o STJ – Superior Tribunal de Justiça.

O parlamentar proponente reconheceu a ausência de similitude de atribuições entre os entes federativos quando se tratou do tema Judiciário e que essa lacuna em relação ao município expôs um desequilíbrio quando se pretendeu reconhecer a autonomia e a necessidade de fortalecimento do poder local.

Embora na Reforma do Judiciário promovida pelo Ministério da Justiça em 2004 tenha culminado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, não houve previsão de criação do poder judiciário municipal, mas em 2010, os deputados federais por Mato Grosso do Sul Vander Loubet (Partido dos Trabalhadores) e Dagoberto Nogueira Filho (Partido Democrático Trabalhista) apresentaram na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 519/10, procurando dar extensa reformulação no Poder Judiciário, dando destaque ao fortalecimento do critério federativo e à autonomia municipal, com a criação de um serviço judiciário próprio, composto por juízes leigos remunerados, com funções de mediação, conciliação e arbitragem, "para solução amigável de litígios e conflitos", como alternativa para soluções rápidas de demandas.

O próprio relatório reconheceu seu grau de inovação, que entre outros temas abordava a possibilidade da instituição de juízes distritais, de instrução e conciliatórios a fim

de dar celeridade na prestação jurisdicional, bem como a criação de uma justiça agrária e de um serviço judiciário no âmbito municipal, composto por juízes leigos, remunerados, competentes para a mediação, conciliação e arbitragem.

Em 19 de outubro de 2015, já pronta para pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o Deputado Félix Mendonça Júnior (PDT-BA) considerou em seu relatório que a criação de juízes temporários e de instrução sem garantia de vitaliciedade poderia comprometer a independência do Poder Judiciário e a separação de Poderes e que o projeto apresentava diversos anacronismos e equívocos de redação, propugnando pela sua admissibilidade com emenda supressiva, mas o mérito da discussão da matéria caberia à Comissão Especial da Câmara dos Deputados, por força de seu Regimento, a fim de sanar as inconstitucionalidades verificadas na proposta.

Aqueles que procuram realçar o papel das cidades no cotidiano da população local costumam afirmar que “ninguém mora no estado, ninguém mora na União. O estado é uma ficção jurídica, a União uma ficção territorial. As pessoas vivem nos municípios que precisam se fortalecidos pela gestão local para atender as demandas das comunidades” (MALDANER, 2012).

Essa opinião é parcialmente compartilhada por Alberto Aggio (2016), que reconhece haver nas cidades brasileiras a influência das determinações políticas e financeiras que advém dos três entes federativos - União, estados e municípios – com grande concentração de recursos no primeiro deles.

Mas há alguns obstáculos que se antepõem a essa estratégia. O primeiro deles, e que faz parte do senso comum do brasileiro, é a visão de que as pessoas vivem nos municípios, e não nos Estados ou na Federação. Trata-se de uma meia-verdade. Os problemas das cidades brasileiras não se restringem apenas ao que ocorre cotidianamente nelas. É preciso entender que os municípios são entes federativos. (AGGIO, 2016)

Georg Jelinek (2000) assevera que a organização de um estado federal, como é o caso brasileiro, se assenta sob uma Constituição e que os estados-membros conservam suas

competências naquilo que não é de competência da federação, especialmente no que toca à sua organização. A própria etimologia do termo federal, do latim *foedus*, significa pacto, união, teve como um embrião dos modernos sistemas políticos o federalismo, que procura assegurar autonomia das unidades federativas para gerir e decidir sobre assuntos locais e eleger seus políticos dentro de uma mesma nação, cabendo a esta, identificada como a União, a manutenção de sua soberania enquanto poder supremo, uno e indivisível.

Na definição de Vazquez (2015), no sistema federativo, o Estado pode organizar-se de maneira a compartilhar essas responsabilidades entre governos central e regional, sendo as competências fiscais distribuídas entre os diferentes níveis de governo independentes entre si e autônomos em suas respectivas jurisdições.

Esse mesmo autor enxerga o federalismo sob uma ótica econômica, em que a centralização gera economias de escala, com a diminuição do custo médio da oferta de serviços em função do maior o número de cidadãos beneficiários, e, por outro lado, a descentralização, nos moldes propostos por Tocqueville, gera a proximidade dos governos locais com as preferências de seus cidadãos, embora reconheça que a centralização consegue submeter as ações exteriores do homem a uma certa uniformidade, e dar andamento regular aos assuntos correntes de governo ao manter a sociedade num *status quo* de letargia administrativa.

Essa descentralização político-administrativa surgiu no Brasil com a derrubada do Império pela proclamação da República, a partir de 1889, com a consequente promulgação da Constituição de 1891, aliada a fatores como condições geográficas e vasta extensão territorial que impuseram a formatação do federalismo brasileiro, inspirado no modelo surgido nos Estados Unidos. Essas diferenças são decorrentes, em grande parte, da formação histórica do Estado brasileiro, que teve como origem um Estado unitário e monarquista (SOUZA, 1994, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2014).

Embora se observe no Quadro 1 que não há paralelismo de poderes em relação ao Judiciário quando se trata dos Municípios, todos os demais poderes estão associados ao conceito de Estado Democrático de Direito, que a doutrina jurídico-política chama de sistema de freios e contrapesos ou *checks and balances* (HAMILTON, 1840).

Com base nessa teoria da separação dos poderes, o ato praticado pelo Poder Legislativo, que na sua forma típica é a elaboração de leis abstratas e gerais, norteará a atuação do Poder Executivo, que as executará concretamente, especificando o ato de tal sorte que só encontrará os limites na própria norma, ou seja, sua discricionariedade para agir estará adstrita aos ditames legais e quando essa esfera for ultrapassada caberá ao Poder Judiciário arbitrar e fixar os limites de competência de cada Poder.

#### Quadro 1. Poderes dos Entes Federativos

Elaboração Própria

Ente Federativo	União		Estados	Distrito Federal	Municípios
Órgãos do Poder Legislativo	Congresso Nacional	Senado Federal	Assembleia Legislativa	Câmara Legislativa	Câmara Municipal
		Câmara dos Deputados			
Órgãos do Poder Executivo	Presidência da República		Governo do Estado	Governo do Distrito Federal	Prefeitura do Município
Órgãos do Poder Judiciário	Supremo Tribunal Federal		Tribunal de Justiça do Estado	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios	-
	Superior Tribunal de Justiça				
	Tribunal Superior Eleitoral		Tribunal Regional Eleitoral	Tribunal Regional Eleitoral	
	Tribunal Superior do Trabalho				
	Superior Tribunal Militar		Tribunal de Justiça Militar do Estado (MG, RS e SP)	Auditoria Militar	

Arantes et al. (2010) afirmam que o princípio dos *checks and balances*, dá destaque ao Poder Judiciário em razão da desconfiança que os demais poderes despertam e também em função da qualidade das decisões que são tomadas com base apenas na regra da maioria, o que poderia explicar em parte a ampliação da participação do Ministério Público (MP), que alçou

“uma condição de *quasi* quarto poder, dotado da mesma independência de que dispõe o Judiciário”, no controle dos atos dos poderes Executivo e Legislativo que foi consagrada pela Constituição Federal. O mesmo raciocínio se aplica à Defensoria Pública, que conquistou sua autonomia funcional, administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária após a promulgação da Emenda Constitucional nº 74, de 06 de agosto de 2013.

Ainda para os citados autores, o controle da *polity* visa preservar as regras do jogo democrático de possíveis ações arbitrárias dos atores políticos e o Judiciário exerce papel fundamental de controle da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes Executivo e Legislativo, que também é conhecido como *judicial review*, seguindo o modelo norte-americano, em nome da preservação da Constituição. (ARANTES *et al.*, 2010)

Como centro de decisão de casos que tratam de interesses econômicos e políticos relevantes, o Judiciário é alvo frequente de assédio de grupos de interesses e partidos diretamente afetados por suas decisões, porque há uma tendência para a resolução de vácuos da lei por meio da interpretação jurídica no estabelecimento da política pública (SECCHI, 2013).

Os juízes não deixam de ser servidores públicos, pois são atores governamentais que interpretam a aplicação da lei e Meirelles (2000) os denomina atores políticos, ou seja, aqueles que têm poder decisório – e desempenham papel destacado no processo de implementação das políticas públicas (SECCHI, 2013). Na afirmação de Moreira (2012), o interesse em captura e domínio do Judiciário advém de sua técnica de aplicação do direito objetivo que o torna um instrumento político de ataque ao poder instalado pois, embora a lei possa ser uma criação livre do legislador, ela está mais à mercê dos intérpretes do que a de seus criadores.

Vale lembrar que, no Brasil, juízes e promotores não são eleitos, como ocorre em alguns países, como Estados Unidos, e recentemente, ainda no caso brasileiro, o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADPF 388 (Arguição de Descumprimento de Preceito

Fundamental), considerou inconstitucional o acúmulo de funções de membros do Ministério Público com a de outro cargo que não tenha relação direta com aquela instituição e deu uma interpretação jurídica de que haveria conflito de interesses caso seus membros que ocupassem cargos em outros órgãos, exceto o de magistério.

Moreira (2012) ainda lembra que a divisão dos poderes preconizada por Montesquieu foi uma defesa contra o despotismo concentrador desses mesmos poderes nas mãos de um só homem, o que poderia degenerá-los, razão pela qual é vedado a qualquer ator político pertencer simultaneamente a mais de uma instituição.

Em um momento histórico no qual tanto se alude ao protagonismo e ao ativismo do Poder Judiciário na condução das políticas públicas e mesmo da política nacional, derivada da perda de credibilidade e da capacidade de atração dos partidos políticos, de uma vida associativa frágil e destituída de meios para negociar conflitos, não restando outro recurso a uma cidadania desamparada e fragmentada senão recorrer à Justiça (VIANNA, 2016), vem à baila a questão da convivência harmônica entre poderes e como tal condição se reflete no âmbito das competências municipais, considerando o alto grau de centralização de poder no federalismo brasileiro.

Outro fator que envolveria a implantação de uma estrutura burocrática com a criação de uma justiça municipalizada envolve a gestão orçamentária dos municípios brasileiros, já que estudo contido no Índice Firjan de Gestão Fiscal, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2015), apontou que a situação fiscal da maioria dos municípios brasileiros ainda não é de amplo conhecimento da sociedade e que a concessão de competências tributárias exclusivas e o aumento das transferências dos governos federal e estaduais para os municípios após a Constituição de 1988 deveriam ter propiciado aos governos locais possibilidade de realizar maiores investimentos em áreas essenciais, já que pelo menos 94% dos mais de cinco mil municípios têm nas transferências intergovernamentais recebidas pelo

menos 70% de suas receitas correntes, tornando-os extremamente dependentes desse aporte de recursos, mas apenas 61 deles geram receitas suficientes para pagar seus funcionários.

Algumas matérias aprovadas no Legislativo federal brasileiro que acabaram afetando a autonomia dos municípios, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), disciplinaram as finanças públicas das três esferas de governo e são justificadas pela necessidade dessas esferas colaborarem para o alcance de metas de superávit primário e da relação dívida/PIB para o setor público consolidado e avançar nos indicadores sociais, já que essas unidades subnacionais correspondem por mais de 40% do gasto público no Brasil (VASQUEZ, 2015).

Outro aspecto que foi apontado por Giambiagi e Além (2011) é que o governo central cedeu recursos para estados e municípios sobre os quais não tem controle direto e no sistema federativo brasileiro e tal postura gerou uma tradição de endividamento de unidades subnacionais com a perspectiva de “salvação” futura daquelas que se encontrassem em dificuldades.

Os mesmos autores lembram que durante o período em que houve grande número de emancipações de municípios, entre 1980 e 2006, o aumento dessas unidades subnacionais chegou a 38% e que um dos maiores problemas decorrentes dessa divisão é a duplicidade administrativa de prédios, cargos e funções que não chegam a dobrar o gasto do município original mas é certamente maior e implica em prejuízo para a qualidade média dos serviços prestados, caracterizando a chamada “falácia de agregação”, ou seja, o que é racional sob aspecto individual pode não o ser do ponto de vista agregado.

Esses aspectos passíveis de discussão em uma eventual implantação de um Poder Judiciário local dizem respeito à repercussão negativa no orçamento e na receita das cidades menores, muitas dependentes quase que exclusivamente do Fundo de Participação do

Municípios, de natureza constitucional, e que teriam que lidar com a remuneração de juízes e servidores dessa nova instituição.

Como os municípios só contam com os poderes Executivo e Legislativo, as causas de interesse da municipalidade, bem como de suas autarquias e fundações públicas, são julgadas pela Justiça do Estado onde aquela se localiza, diferentemente da União, do próprio Estado e do Distrito Federal, cujos interesses são discutidos em órgãos de competência exclusiva para suas demandas.

A atual divisão judiciária brasileira no âmbito da Justiça Comum é a sua repartição territorial em comarcas da Justiça Estadual, sendo que uma comarca pode abranger um ou mais municípios, e a Justiça Federal, esta composta por Tribunais Regionais, que podem abranger mais de um Estado, por seções judiciárias, que equivalem ao território de um Estado, e por subseções judiciárias, correspondentes ao município onde está instalada a sede de Vara da Justiça Federal.

No âmbito dos Estados a divisão judiciária se faz por lei de iniciativa do Tribunal de Justiça, sendo distinta da divisão administrativa do próprio Estado e dos respectivos municípios, com o fim de evitar interferências políticas do Legislativo e do Executivo Estadual e às pressões dos municípios para a criação e elevação de comarcas.

Na questão de tratar assuntos de interesse local, embora haja exemplos típicos como trânsito e a regulamentação sanitária municipal, outros foram vedados ao município por não se enquadrarem naquela ideia inicial, como a atividade jurídica e outros mais que transcendem o âmbito local.

De qualquer forma, a ampliação do acesso à justiça nos assuntos de interesse local, esses definidos no artigo 30 da Constituição da República, contou com apoio da Confederação

Nacional de Municípios, que em seu documento denominado Pauta Municipalista Prioritária subsidiou a XIX Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, realizada em maio de 2016.

Entre outros apontamentos, o evento apoiou a Proposta de Emenda Constitucional 73/2015, do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), que permite legitimação ativa (a possibilidade de ingressar em juízo em nome próprio) para propor ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e ação declaratória de constitucionalidade (ADC) no Supremo Tribunal Federal, sob o argumento de que os municípios não dispõem de instrumentos para discutir naquela Corte iniciativas que ferem sua autonomia ou que lhes causem prejuízos financeiros. Essa proposta encontrava-se desde 4 de dezembro de 2015 pronta para deliberação do Plenário.

Não se pode olvidar que existe uma espécie de *trade off* entre ideais de justiça distributiva e critérios de eficiência e efetividade de gastos públicos e políticas governamentais (ARANTES *et. al.*, 2010), em função da cobrança acirrada desses dirigentes públicos, em geral os prefeitos, por intermédio da atuação do Ministério Público, fator que tem motivado o crescimento das críticas e o crescimento do movimento municipalista. Ademais, esses dirigentes públicos podem ser responsabilizados pelos demais políticos pelo baixo desempenho do setor público, que se utilizam da tática de *blame shifting*, a fim de serem beneficiados eleitoralmente ou, do contrário, prejudicar seus adversários (SECCHI, 2013).

Sob a ótica do Direito Administrativo (MEIRELLES, 2008), a figura de um juiz municipal, tal qual existiu nos primórdios do Brasil colonial e no Império, se aproximaria a de um agente político que ocuparia o primeiro escalão de um Judiciário local, tendo jurisdição, que é a capacidade de decidir sobre uma causa, restrita aos limites de um município e atuando em causas que seriam absorvidas de parte dos juizados especiais e em outras em que prevalecessem os assuntos próprios das cidades, como trânsito e tributos municipais.

Destaca-se ainda que o novo Código de Processo Civil (CPC), instituído pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, propõe que os tribunais criem centros judiciários de solução consensual de conflitos, como estratégia de mediação para demandas e, assim, agilizar-se-ia a chamada prestação jurisdicional, inclusive com a extinção de alguns tipos de recursos comumente utilizados e que, segundo especialistas, teriam caráter mais dilatatório do que propriamente de assegurar o acesso pleno à justiça:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.

No nosso entender, a discussão não se dá propriamente quanto ao conteúdo da matéria ou litígio que pode ser levado à consideração de um mediador ou de um conciliador, mas diz respeito ao arranjo federativo de poderes que excluiu a possibilidade de criação de uma justiça municipal própria, a despeito das iniciativas parlamentares em sentido contrário já mencionadas, desconsiderando o desenho institucional dos demais entes federativos na tripartição de poderes.

### **3. Precursores de uma justiça municipal**

O fortalecimento dos municípios após 1988, aliado ao crescimento das demandas locais por serviços públicos de qualidade fizeram com que a agenda política estivesse voltada

para solução de problemas litigiosos muitas vezes causados pelo próprio Poder Público, seja pela sua ação direta, seja pela sua completa inação, o que provoca crises de legitimidade sobre os limites em que a ação estatal pode interferir na vida dos cidadãos quando não o faça para exercer o poder de polícia administrativa, aquela em que são reguladas atividades locais como higiene de estabelecimentos comerciais ou a definição do sentido de fluxo das vias de trânsito urbano.

Entre os poderes da República, o Judiciário tem o desafio de procurar ser mais transparente e eficiente na oferta de seus serviços sem que haja o comprometimento de princípios caros aos magistrados como a imparcialidade e a independência.

Por outro lado, o cidadão é o principal ator interessado e capaz de identificar lesão aos seus direitos no seu cotidiano e a resposta das instituições estatais deve ser a mais célere possível. Do ponto de vista constitucional, a Emenda nº 45/2004 acrescentou ao capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos a garantia de razoável tramitação e duração dos processos judiciais e administrativos.

As alternativas à justiça no Brasil estão intimamente relacionadas à democratização do seu acesso, que no geral significa atender camadas da população menos favorecidas ou excluídas.

Em 2009, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontavam as principais razões por que as pessoas não recorreram ao Judiciário para a solução de conflitos mais graves, conforme Tabela 2.

Entre as pessoas que procuraram resolver conflitos litigiosos em 2009, ainda segundo o IBGE, um percentual relativamente alto delas não obteve a solução para suas demandas, conforme o canal que tenham adotado para as providências que desejavam ver

tomadas, seja nas instâncias administrativa, judicial ou policial, conforme se depreende da Tabela 3.

**Tabela 2. Razões por que as pessoas não procuraram a justiça para solucionar conflitos**

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2009, com adaptações

Principais motivos	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>Valores em percentuais</b>						
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Custaria muito caro	6	4,4	5,8	6,2	6,5	6
Era muito longe	1,4	0,9	3,1	0,5	0,7	1,7
Por falta de provas	6,1	6,1	6,6	5,5	5,9	8,5
Demoraria muito	15,9	17	14,4	17	14,9	16,4
Cabia à outra parte iniciar a ação	9,1	15	7,5	8,6	11,6	8,7
Por medo da outra parte envolvida	4,4	4,5	5,1	4,4	3,7	3,4
Resolveram por meio de mediação ou conciliação	27,6	24,7	28	28,2	26,7	26,2
Não acreditavam na justiça	6,6	6,6	6,9	6,6	6,3	6,4
Não sabiam que podiam utilizar a justiça	6,8	7,7	7,5	6,4	6,7	6,7
Outro	16,1	13	15,2	16,7	17	15,8

**Tabela 3. Pessoas que não tiveram solução de conflitos após buscarem o canal adequado**

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2009, com adaptações

Canal de solução de conflitos utilizado	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>Valores em percentuais</b>						
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Buscaram solução</b>	<b>90,4</b>	<b>92,2</b>	<b>87,1</b>	<b>90,8</b>	<b>92,9</b>	<b>91,3</b>
Justiça comum	62,8	58	55,4	65,1	68,8	60,3
Juizado especial	10,6	14,2	13,6	9,4	7,8	13,1
Amigo ou parente	1,7	2	2,1	1,6	1,4	1,1
Polícia	6,1	8,3	7	4,8	6,7	8,2
Procon	2,3	3	1,6	2,6	2,1	2,8
Sindicato ou associação	1,5	1,2	1,5	1,5	1,5	1,7
Outra	5,4	5,5	5,9	5,8	4,6	4,1
<b>Não buscaram solução</b>	<b>9,6</b>	<b>7,8</b>	<b>12,9</b>	<b>9,2</b>	<b>7,1</b>	<b>8,7</b>

O que se depreende da análise de ambas as tabelas é que a busca de solução para litígios pelas pessoas ainda se dá pela via judicial (Justiça denominada comum e Juizado especial) embora a mediação e a conciliação tenham pesado na hora de procurar resolver uma pendência conflituosa, talvez explicada pela demora constatada no processamento das causas, o que pode ter motivado o legislador do CPC a enxergar nesse instrumento uma forma de racionalizar e agilizar a prestação jurisdicional.

#### **4. Instituições municipais e suas correlatas na federação.**

De fato e de direito, a Constituição Federal assegurou a manutenção dos tribunais de contas das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro e os tribunais de contas dos municípios nos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, mas vedou a criação de outros novos. Embora esses órgãos não integrem a estrutura do Judiciário funcionam como órgãos auxiliares do Legislativo local. A Carta igualmente permitiu a criação de corporações de guardas municipais, que formalmente não detêm poder de polícia, mas às vezes desempenham esse papel, bem como estabeleceu competência para as cidades arrecadarem e legislarem sobre seus próprios tributos.

Os quadros nº 1, 2 e 3 procuram sintetizar essa estrutura da federação brasileira. Interessante notar que as Juntas do Serviço Militar são responsáveis pelo alistamento militar para as Forças Armadas, sendo de responsabilidade dos municípios a instalação e manutenção desses órgãos no tocante à sede, pessoal e material, como precursora da antiga Guarda Nacional (FARIA, 2007; GOLDONI, 2012), que foi uma força paramilitar organizada por lei durante o período regencial no Brasil, a partir de 1831, composta por corpos de milícias, ordenanças e guardas municipais, até ser extinta em setembro de 1922.

Há uma espécie de hierarquia de sustentação de valores entre as forças armadas e as polícias e guardas (MOREIRA, 2012). Enquanto as primeiras tratam da integridade da nação e da defesa da Constituição, as forças policiais cuidariam de aspectos mais prosaicos da vida

cotidiana, como a ordem pública preventiva e repressiva; as guardas municipais, no modelo brasileiro, tem atribuição de preservar o patrimônio municipal, mas todas essas corporações, nessa visão, se constituiriam em uma espécie de braço armado do Poder.

#### Quadro 1. Órgãos de defesa nacional e de segurança pública por Ente Federativo

Elaboração Própria

Ente Federativo	União		Estados		Distrito Federal		Municípios
Defesa Nacional	Forças Armadas	Aeronáutica					Junta do Serviço Militar
		Exército					
		Marinha					
Segurança Pública e Institucional	Polícia Federal		Polícia Militar	Corpo de Bombeiros Militar	Polícia Militar	Corpo de Bombeiros Militar	Guarda Municipal
	Polícia Rodoviária Federal		Polícia Civil		Polícia Civil		
	Polícia Ferroviária Federal		Polícia Legislativa (AC, GO, PE, MG, MS, RO e TO)		Polícia da Câmara Legislativa do Distrito Federal		
	Polícia do Senado Federal						
Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados		Secretaria de Justiça ou de Administração Penitenciária		Secretaria de Justiça e Cidadania			
Execução Penal	Departamento Penitenciário Nacional						

#### 4.1. Tributos de competência dos entes federativos.

Quanto à competência tributária dos entes federativos, o Distrito Federal, como ilustra o Quadro 2, absorveu impostos dos estados e municípios, já que formalmente tem prerrogativa de Estado por possuir Câmara Legislativa e ter representantes no Senado.

#### Quadro 2. Principais tributos de competência dos Entes Federativos

Elaboração Própria

Ente Federativo	União	Estados	Distrito Federal	Municípios
Principais Tributos de Competência Própria	Imposto de Renda	ICMS	ICMS	
	IPI	IPVA	IPVA	
	IOF	Causa Mortis	Causa Mortis	
	Extraordinário		IPTU	IPTU
	ITR		ISS	ISS
	Grandes Fortunas		ITBI	ITBI

Essa distribuição não é estanque porquanto é assegurada a repartição das receitas tributárias em percentuais estabelecidos na Constituição. Assim, imposto como o que incide sobre a propriedade territorial rural (ITR) é de competência da União, mas sua fiscalização e cobrança serão feitas pelos Municípios, assim como ocorre com o imposto estadual sobre a propriedade de veículos automotores, que garantiu cinquenta por cento do produto arrecadado dentro do respectivo Município.

Rezende (1995) já afirmara que as disparidades regionais aliadas à forte tradição municipalista obrigaram a União a utilizar instrumentos fiscais que se chocaram com demandas por maior autonomia tributária dos estados mais ricos e pelas pressões por aumento das transferências compensatórias executadas subunidades menos desenvolvidas, fatores que se chocariam com a adoção da tese de um menor número de tributos, vez que ficaria mais difícil acomodar os interesses em jogo e fontes de receita.

## **5. Judiciário, sociedade e instituições que atuam nos Municípios**

Conquanto a criação do que seria o germe de um poder judiciário local, a questão da participação é tratada sob seu aspecto litigioso porque o judiciário é uma esfera de conflito onde interesses opostos tentam fazer prevalecer juridicamente seus pontos de vista, aproximando-se, dessa forma, do processo assemelhado ao de negociação coletiva entre patrões e sindicatos, com a diferença que a mediação do conflito se dá pela mediação de um árbitro do Estado, procurando chegar ao que se denomina conciliação entre as partes.

Ainda que não haja propriamente um Poder Judiciário, um Ministério Público ou uma Defensoria Pública de caráter municipal, já que a Constituição Federal de 1988, no artigo

134, considera esta última como função essencial à Justiça, ao lado da Advocacia Pública e do MP, que por sua vez amealhou para si prerrogativas próprias de magistrados.

### Quadro 3. Órgãos da Justiça, do Ministério Público e Defensorias nos Municípios

Elaboração Própria

	União	Estados	Distrito Federal	Municípios
Justiça Federal	STF	Seção Judiciária	Seção Judiciária	Subseção Judiciária
Justiça do Trabalho	TST	Tribunal Regional do Trabalho	Tribunal Regional do Trabalho	Varas do Trabalho
			Varas do Trabalho	
Justiça Comum	STJ	Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça (Capital)
			Varas de Justiça	Varas de Justiça (Comarcas)
Justiça Militar	STM	Tribunal de Justiça Militar (MG, RS e SP)	Tribunal de Justiça Militar	Tribunal de Justiça Militar
			Auditoria Militar	Auditoria Militar
Ministério Público Federal	MPF	Procuradoria Regional da União	Procuradoria da República no Distrito Federal	Procuradoria da República no Município
Ministério Público Estadual	-	Procuradoria-Geral de Justiça	Procuradoria de Justiça do Distrito Federal	Promotorias de Justiça
Defensoria Pública da União	DPU	Núcleos da Defensoria Pública da União	Núcleos da Defensoria Pública da União	Núcleos da Defensoria Pública da União
Defensoria Pública do Estado	-	Defensoria Pública do Estado	Defensoria Pública do Distrito Federal	Defensoria nos Municípios

Como se observa no Quadro 3 a representações de órgãos das Justičas Federal e estadual, MP e Defensoria têm representações nos Municípios, não os desguarnecendo de amparo jurisdicional, mas as causas em que atuam dizem respeito às respectivas matérias sob responsabilidade de cada ente federativo.

O fortalecimento do poder local por intermédio de seus munícipes busca agilizar as demandas que são levadas à discussão jurídica e, dessa forma, propiciar-lhes a obtenção de direitos, tendo a participação nesse caso o sentido de promover mudanças em situações que consideram injustas e por isso podem e devem ter o seu status quo modificado.

Essa participação envolve reações para que o sistema judiciário reavalie uma situação de fato ou interprete um grupo de normas de maneira diferente do órgão judicante inferior, corrigindo erros de interpretação a fim de garantir a estabilidade do próprio sistema. A coletividade ou fortes interesses organizados podem utilizar formas alternativas de reação a

uma decisão judicial fazendo pressão para modificação das normas, de modo a excluir a interpretação que a prejudica (BOBBIO e MATTEUCCI, 1986)

Outro fator que deve ser considerado é que políticas que envolvem a prestação jurisdicional também englobam em princípio assegurar direitos, garantir ampla defesa e agilizar o andamento dos processos para que estes não se tornem instrumentos de impunidade ou de mitigação de oportunidades quando as partes envolvidas apresentam condições de desigualdade social ou de vulnerabilidade em relação à outra. Em outras palavras, o Município também é uma arena de lutas entre as classes, grupos e movimentos sociais e o espaço onde interesses e concepções conflitantes disputam formas e mecanismos de atendimento desses interesses e na prevalência dessas concepções.

Dentro dessa perspectiva, a proximidade de uma justiça local representaria um meio de tornar mais ágil a solução dessas disputas evitando a perpetuação dos conflitos e o mal-estar provocado pela não decisão, cujos impactos podem ser nocivos à própria estabilidade social e da busca pelo bem-estar coletivo.

## **6. A Perspectiva sobre o Judiciário.**

Dados obtidos a partir de pesquisa online feita no site de pesquisa de opinião pública Organização *Latinobarómetro* ilustram a perspectiva de avaliação do trabalho do Poder Judiciário no Brasil em diversos períodos e variáveis dependentes, sendo que a Tabela 4 procurou extrair dados de 2015 no tocante ao grau de escolaridade dos entrevistados.

Essa variável independente grau de confiança no Judiciário, a partir da amostra contida no estudo, permite demonstrar que essa instituição ainda se encontra predominantemente mal avaliada em todos os estratos de escolaridade analisados, o que pode levar à reflexão de que o Judiciário precisa ter o seu papel revisto, interna e externamente, seja

do ponto de vista da gestão das demandas que a ele são ofertadas, seja da perspectiva da efetiva prestação jurisdicional para a solução de litígios entre os cidadãos.

**Tabela 4 - Avaliação do trabalho do Judiciário, por nível de educação do entrevistado**

Fonte: *Latinobarómetro* (2015), com adaptações.

	Total	Fundamental		Médio		Superior		
		Analfabeto	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo
Muito bem	1,4%	0,9%	1,1%	3,4%	1,6%	0,8%	1,8%	1,6%
Bem	28,2%	20,7%	19,6%	28,0%	32,0%	31,0%	35,1%	35,2%
Mal	41,8%	24,3%	43,5%	37,3%	35,2%	45,6%	48,2%	47,5%
Muito mal	17,2%	11,7%	18,1%	23,7%	18,4%	17,7%	14,0%	13,9%
Não respondeu	1,0%	3,6%	0,4%	0,8%	2,4%	0,8%	-	-
Não sabe o suficiente	10,5%	38,7%	17,4%	6,8%	10,4%	4,2%	0,9%	1,6%
(N)	(1.250)	(111)	(276)	(118)	(125)	(384)	(114)	(122)

A sociedade se articula e busca através de práticas democráticas, a luta política e as interpretações de interesse coletivo a fim de haja o reconhecimento de identidades e a defesa contra a opressão, a marginalização e a exclusão (HABERMAS *apud* MATIAS-PEREIRA, 2014). Assim, sendo o Judiciário uma instituição permanente do Estado, um poder que procura resolver litígios tanto individuais quanto coletivos e, nesse último caso, sindicatos, associações e demais entidades da sociedade civil como os movimentos sociais, militam em defesa de causa que consideram justas para seus representados.

A pressuposição de que os indicadores de avaliação do Judiciário não apresentam os melhores números pode levar a ideia de que esses grupos se organizam justamente para fazer frente a essas deficiências na prestação desse serviço ou na oferta de determinadas políticas e, assim, mitigar os efeitos perversos delas decorrentes.

Já Durham (1984) assevera que essa reivindicação é formulada pelo reconhecimento de carências e pela afirmação de direitos, como assistência médica, saneamento básico, creches e proteção contra a violência entre outros, dentro de um espaço amplificado da cidadania e que, diferentemente da gestão coletiva da coisa pública que ocorreu nas colônias

americanas após a Independência dos Estados Unidos, não houve uma tradição democrática brasileira que repercutisse na gestão coletiva da vida política e nas leis, todavia a construção coletiva de direitos estaria sendo assegurada pelos movimentos sociais:

Nesse sentido, o confronto com o Estado não é apenas um reconhecimento de sua legitimidade (embora também seja isso), mas uma avaliação dessa legitimidade, que é medida por sua capacidade de respeitar e promover os direitos que a população está se atribuindo (DURHAM, 1984).

Daí, pode-se inferir que a perspectiva que se tem do Judiciário a partir da variável “anos de estudo” contido na Tabela 4, pressupondo maior esclarecimento dos entrevistados à medida que esse nível cresce, pode ter como um de seus fatores determinantes tanto o acesso quanto a efetivação da justiça para parcelas da população, pertencentes ou não a movimentos sociais.

Gohn (2008), destaca que o reconhecimento da identidade política em um movimento social “se faz no processo de luta, perante a sociedade civil e política; não se trata de um reconhecimento outorgado, doado, uma inclusão de cima para baixo”. Para a autora, essa construção formal de um direito é uma resposta do Estado ao mais pelo reconhecimento jurídico de uma demanda organizada do que um processo de institucionalização da ação coletiva, de forma normativa e regrada como se dá no campo das políticas públicas no Brasil.

Sob uma ótica marxista, autores como Touraine e Thurler (2006) implicam que a organização administrativa, o direito e as instituições políticas manifestam relações de dominação ou uma ação realizada a serviço de interesses e de ideologias identificáveis e precedem as lutas políticas que antecederam os movimentos sociais.

Não se pode negar que a descentralização constitucional que deu autonomia política, administrativa e financeira valorizou o poder de decisão dos Municípios com o consequente impacto na prestação de serviços públicos e especificidades locais, propiciado um modelo de gestão mais democrática baseado na participação popular (MOÁS, 2002) ainda que

aqueles não disponham de um poder judiciário próprio. Ainda assim, o Município é o local mais próximo de garantir a justiça social, pois o poder local é um novo paradigma para o exercício do poder, aproximando a gestão administrativa das reais necessidades da sociedade, mas que é “subutilizado” (DOWBOR, 2016).

### **Considerações finais**

O Município é parte integrante da federação e, a despeito de não haver paralelismo de funções estatais, uma vez que ele não dispõe de Judiciário próprio, constituiu o seu Legislativo e o Executivo como previsto na Constituição Federal de 1988. Ele ainda desempenha um importante papel como mola propulsora do fortalecimento do poder local e da ampliação dos níveis de participação, porque muitos problemas sociais, políticos e econômicos ocorrem no cotidiano das pessoas, que se estabelecem nas cidades e, logo, estão hipoteticamente mais próximas das soluções do que aquelas que são promovidas em níveis estadual e federal. A proposta de criação de um poder judiciário próprio das municipalidades, ainda que este não seja uma solução *sine qua non* para solução de litígios individuais e coletivos que ocorrem no meio da sociedade, poderia caracterizar aquilo que se costuma denominar como cidadania ampliada, com a possibilidade de valorização do poder decisório dos municípios sobre seus próprios assuntos e possibilitar aos seus cidadãos o acesso a uma canal de justiça mais rápido e próximo de sua comunidade, procurando dirimir conflitos, estimular soluções negociadas e garantir uma gestão mais eficiente da prestação jurisdicional.

O arranjo federativo brasileiro buscou dotar as subunidades nacionais de autonomia para a condução de interesses locais em relação à gestão das cidades e à sua produção legislativa, mas ignorou a simetria de poderes com os demais entes em relação ao Judiciário. A criação dessa estrutura poderia avançar no sentido de aproximar os cidadãos da justiça e dar

celeridade às causas litigiosas locais, mas o cerne da questão é o fortalecimento do poder das municipalidades dando o reconhecimento efetivo do seu papel como componente da federação.

### Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L. e COSTA, Valeriano Mendes F. (1999), *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung

ACKERMAN, Bruce. *A nova separação dos poderes*. Tradução de Isabelle Maria Campos Vasconcellos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ALEIXO, Pedro. *Imunidades parlamentares*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1961.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (2001), “*Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências*”. BIB, vol. 51, pp. 13-34. (2005), “Recentralizando a Federação?”. Revista de Sociologia e Política, vol.24, pp.29-40

ARANTES, R. B. & KERCHE, F. *Judiciário e democracia no Brasil*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, 1999. n. 54, p. 11-26, jul.

ARANTES, R. B. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Idesp: Editora Sumaré: Fapesp: Educ, 1997. - (Série Justiça)

\_\_\_\_\_. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp (Série Justiça). Originalmente apresentado para obtenção de título de Doutor no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP, 2000.

ARRETCHE, Marta. (2005), “*Quem Taxa e Quem Gasta: A Barganha Federativa na Federação Brasileira*”. Revista de Sociologia e Política, vol. 24, pp. 69-85

\_\_\_\_\_. *Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.52, n.2, 2009.

\_\_\_\_\_. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. FGV/Fiocruz, 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina*. Editora Campus, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2007.

BEVIR, Marc. *Democratic governance*. Princeton, USA: Princeton University Press, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 2. ed. Brasília: UnB, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. *Las ciudades como actores políticos*. América latina hoy: Revista de ciencias sociales, 1997. Disponível em [http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/1130-2887/article/download/2058/2113](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/download/2058/2113). Acesso em 18 dez 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2009). *Construindo o Estado republicano*. Democracia e reforma da gestão pública. Parte II – Reformando a Administração Pública, pp. 206-336. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CAMARGO, Aspásia. *Federalismo e Identidade Nacional*. In Brasil: um século de transformações/ organização Ignacy Sachs, Jorge Wilhelm e Paulo Sérgio Pinheiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CAMPILONGO, C. F. *O Judiciário e a democracia no Brasil*. Revista USP, São Paulo, 1994. n. 21, p. 116-125

CARDOSO, L. Z. L. *Uma fenda na justiça: a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas*. São Paulo: Hucitec, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

CARVALHO, José Murilo (2001). *Cidadania no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. *Cidadania e acesso à justiça: promotorias de justiça da comunidade*. São Paulo: IDESP – Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1999.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Justiça Aberta*. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/?d=consulta&a=consulta&f=formPrincipalProdutividade](http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?d=consulta&a=consulta&f=formPrincipalProdutividade)>. Acesso em 25 outubro 2015.

COELHO, Vera Schattan P., & NOBRE, Marcos (Eds.). (2004). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça Aberta*. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/?d=consulta&a=consulta&f=formPrincipalProdutividade](http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?d=consulta&a=consulta&f=formPrincipalProdutividade)>. Acesso em 25 outubro 2015.

COSTALDELLO, A. C (coord.). *Serviço público*. Curitiba: Juruá, 2010.

COUTO, Claudio G. & ARANTES, Rogério B. *Constituição, governo e democracia no Brasil*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 61, 2006, p. 41-62.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. Edição revista e atualizada. Imperatriz - MA: Ética, 2016.

DURHAM, Eunice Ribeiro. *Movimentos Sociais: a construção da cidadania*, Novos Estudos CEBRAP, nº 10, CEBRAP, São Paulo, 1984.

EVANS, Peter. (2003). *Além da Monocultura Institucional*: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, 5(9), 20-63.

\_\_\_\_\_. *O Estado como problema e solução*. Lua Nova, São Paulo, Cedec, vol.28/29, 1993.

FEIX, Virgínia. *Por uma política pública nacional de acesso à Justiça*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 18, n. 51, Ago. 2004. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25 Out. 2015.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

FISHER, Louis. *American constitutional law*. 7. ed. Durham, NC: Carolina Academic Press, 2007.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas. Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas públicas, n.21 – junho 2000.

FUGUILT, Diana. *Cost-benefit analysis for public sector decision makers*. Quorum Books, Westport, CT (USA), 1999.

GAMA, Décio Xavier. *Especialização no Serviço Judiciário*. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ, v.5, n.20, 2002. Disponível em <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista20/revista20\\_332.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista20/revista20_332.pdf)>. Acesso em 18 Out 2015.

\_\_\_\_\_. *Justiça Municipal? Solução Inicial do Conflito na Comunidade*. Revista da EMERJ, v.2, n.6, 1999. Disponível em <[http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/75850/justica\\_municipal\\_solucao\\_gama.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/75850/justica_municipal_solucao_gama.pdf?sequence=1)>. Acesso em 18 Out 2015.

GIAMBIAGI, Fabio; Além, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOHN, Maria da Glória. *Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina*. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, Dez. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 Out. 2016.

GONÇALVES, Joannisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. Niterói: Impetus, 2009.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; Marques, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública. Seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

HUPE, Peter, & Edwards, Arthur. (2012). *The accountability of power: Democracy and governance in modern times*. European Political Science Review, 4(02), 177-194.

KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LATINOBARÓMETRO. *Análisis online*. Disponível em <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em 15 out 2016.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*: São Paulo: Saraiva, 2011.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando & PACHECO, Regina. (orgs.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2010

LOWI, Theodore. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review, vol.32, n.4, (Jul.-Aug. 1972), pp. 298-310.

MAGALHÃES, João Carlos. *Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil*. in Dinâmica dos municípios. Alexandre Xavier Ywata Carvalho [et al.] /Organizadores. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

MALDANER, Celso. *Discursos Proferidos em Plenário*. Realização da XV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios. Imediata reformulação do pacto federativo com ênfase no fortalecimento das gestões municipais. Carência crônica de recursos dos Municípios brasileiros. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/pesquisaDiscursos.asp>> Acesso em: 03 mai. 2016.

MARQUES, Eduardo. *Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. BIB, Rio de Janeiro, n.43, 1o semestre de 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2014.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. *Separação de poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 178, abr./jun. 2008.

MELO, Marcus Andre, & BAIOCCHI, Gianpaolo. (2006). *Deliberative Democracy and Local Governance: Towards a New Agenda*. International Journal of Urban and Regional Research, 30(3), 587-600. Boletim de Serviço n° 438 - 10 de fevereiro de 2015 Página 65

MELO, Marcus André. (2005), “**O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social**”. DADOS, vol.48, no 4, pp. 845-889

MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOÁS, Luciane da Costa. *Cidadania e poder local*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. Tradução de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. *Œuvres*. Paris: ed. Nourse, 1767. t. 1. Disponível em: <<http://fr.wikiquote.org/wiki/Montesquieu>>. Acesso em: 3 ago. 2009.

O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina*, Novos Estudos Cebrap, Julho de 1998, n. 51, p. 37-61.

PACHECO, Denílson Feitoza. *Direito Processual Penal*. 6. ed. Niterói: Editora Impetus, 2009.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Administração Pública – Coletânea*, ENAP/Unesp. Capítulo 9 – Perspectivas de Implementação, pp.209-228; Capítulo 24 – Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira, pp.537-548.

PIMENTA DE FARIA, C. A. (Org.). *Implementação de Políticas Públicas*. Teoria e Prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

PINHEIRO, A. C. (org.) *Judiciário e Economia no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.

PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. Entrevista Fernando Novais. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos & POWER, Timothy. *The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime*, Political Research Quarterly, v. 64, n. 2, 2011, p. 323-334.

REALE, Miguel. **O Nosso Federalismo**. Disponível em: <<http://www.miguelreale.com.br/artigos/nosfed.htm>>. Acesso em: 15 dez 2015.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5ª ed., São Paulo: Livraria Martins. 2000

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal no Brasil**. Revista de Economia Política, v. 15, n. 3, p. 5-17, 1995.

ROBERTSON, D. *Dictionary of Politics*. London: Penguin Books, 1993.

SADEK, M.T (org.). — *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas;23). Vários autores.

SILVA, Virgílio Afonso da Silva. *Federalismo e articulação de competências no Brasil in Administração Pública: coletânea*. B. Guy Peters e Jon Pierre /Organizadores. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

SOARES, Márcia Miranda. *Desafios do Federalismo Brasileiro*. Em Debate (Belo Horizonte), v. 5, p. 23-29, 2013.

SOUZA, Celina. (2002), “*Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity*”.Publius. The Journal of Federalism, vol.32, no 2, pp. 23-48. .

\_\_\_\_\_. (2008), “*Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados*”. BIB,n o 65, pp. 27-48.

TAYLOR, Matthew. *O Judiciário e as políticas públicas no Brasil*, Dados, v. 50, n. 2, 2007, p. 229-257.

TOURAINÉ, Alain e THURLER, Ana Liési. *Na fronteira dos movimentos sociais*. Soc. estado. Abr. 2006, vol.21, no.1, p.17-28. ISSN 0102-6992.

TOSI, Renzo. Dicionário de sentenças latinas e gregas / Renzo Tosi; [tradução Ivone Castilho Benedetti]. - São Paulo: Martins Fontes, 1996.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Editora FGV, 2009.

VIANNA, L.W. [et al.]. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil* / Luiz Werneck VIANNA. Rio de Janeiro: Revan,1999.

VIANNA, L.W.; CARVALHO, M.A.R.; MELO, M.P.C.; BURGOS, M.B. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

## Anexo

### EXCERTOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

#### Seção III

#### DOS IMPOSTOS DA UNIÃO

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

VI - propriedade territorial rural;

(...)

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput:

(...)

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

§ 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

(...)

II - setenta por cento para o Município de origem.

(...)

#### Seção IV

#### DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

(...)

IX - incidirá também:

(...)

b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

(...)

#### Seção V

#### DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

(...)

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

(...)

## Seção VI

### DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

(...)

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

(...)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

(...)

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

(...)

Art. 161. Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

## Apêndice

### Poderes e Órgãos dos Entes Federativos

Ente Federativo	União	Estados	Distrito Federal	Municípios
Norma de Organização	Constituição Federal	Constituição Estadual	Lei Orgânica	Lei Orgânica
Estrutura do Poder Legislativo	Bicameral	Unicameral	Unicameral	Unicameral
Órgãos do Poder Legislativo	Congresso Nacional Senado Federal Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa	Câmara Legislativa	Câmara Municipal
Cargos do Poder Legislativo	Senador Deputado Federal	Deputado Estadual	Deputado Distrital	Vereador
Fiscalização e Controle de Contas	Tribunal de Contas da União	Tribunal de Contas do Estado Tribunais Contas dos Municípios do Estado (BA, CE, GO e PA)	Tribunal de Contas do Distrito Federal	Tribunal de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro)
Principais cargos dos Tribunais de Contas	Ministros	Conselheiros	Conselheiros	Conselheiros
Órgãos do Poder Executivo	Presidência da República	Governo do Estado	Governo do Distrito Federal	Prefeitura do Município
Assessoria Direta do Executivo	Ministérios e Secretarias	Secretarias de Estado	Secretaria de Governo	Secretaria Municipal
Órgãos do Poder Judiciário	Supremo Tribunal Federal	Tribunal de Justiça do Estado	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios	-
	Superior Tribunal de Justiça			
	Tribunal Superior Eleitoral	Tribunal Regional Eleitoral	Tribunal Regional Eleitoral	
	Tribunal Superior do Trabalho			
	Superior Tribunal Militar	Tribunal de Justiça Militar do Estado	Auditoria Militar	
Cargos do Poder Judiciário	Ministros dos Tribunais Superiores	Desembargador	Desembargador	-
	Desembargador Federal			
	Juiz Federal	Juiz de Direito	Juiz de Direito	
	Juiz do Trabalho			
Órgãos do Ministério Público	Ministério Público da União (MPU)	Ministério Público do Estado	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios	-
Cargos do Ministério Público	Procurador-geral da República	Procurador de Justiça	Procurador de Justiça	-
	Procuradores da República			
	Promotores da Justiça Militar	Promotor de Justiça	Promotor de Justiça	
	Procuradores do Trabalho			
Órgãos da Defensoria Pública	Defensoria Pública da União (DPU)	Defensoria Pública Estadual	Defensoria Pública do Distrito Federal	-
Cargos da Defensoria Pública	Defensor Público-geral	Defensor Público	Defensor Público	-
	Defensor Público Federal			