

O princípio da autonomia do Município na Constituição Federal de 1988

Edson Rodrigues Veloso¹

Érica Di Gênova²

RESUMO

Este trabalho analisa o status jurídico da autonomia municipal no modelo federativo inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, precedida pelo breve resgate de sua gênese histórica na Europa clássica e medieval e sua posterior transposição para o Brasil. O núcleo da investigação repousa no confronto entre a autonomia assegurada pelo texto constitucional e a sua efetiva densificação prática. Para tanto, examina-se o status atual do Município a partir das lições de três expoentes do Direito Administrativo pátrio (Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello) e da jurisprudência recente e vinculante do Supremo Tribunal Federal. Utilizando o método hipotético-dedutivo, o estudo conclui que, embora a herança histórica de descentralização e a doutrina clássica robustecem o autogoverno local, subsiste uma certa tensão centralizadora no Supremo Tribunal Federal, nossa Corte Constitucional que restringe a capacidade legislativa municipal sob o pretexto de uniformidade nacional.

Palavras-chave: Autonomia Municipal. Origem Europeia. Direito Administrativo. Interesse Local. Supremo Tribunal Federal.

¹ Diretor do Departamento de Assistência Judiciária e Defesa do Consumidor na Prefeitura de Diadema (2000/2012), especialista em Direito Constitucional, atualmente é Procurador do Município de Diadema.

² Procuradora do Município de Diadema.

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO.....	3
2- A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ENTE MUNICIPAL.....	3
2.1. A Origem Europeia: O <i>Municipium</i> Romano e os Forais Medievais.....	4
2.2. A Transposição para o Brasil: O Período Colonial e o Império.....	4
2.3. A República e o Movimento Pendular.....	4
3- O MUNICÍPIO COMO PARTE INTEGRANTE DA FEDERAÇÃO.....	5
3.1. Hely Lopes Meirelles e a Predominância do Interesse.....	5
3.2. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e a Natureza Governamental.....	5
3.3. Celso Antônio Bandeira de Mello e a Autolotação de Recursos.....	5
4- A TUTELA DA AUTONOMIA MUNICIPAL NA JURISPRUDÊNCIA DO STF.....	6
4.1. O Reconhecimento da Proximidade: A Súmula Vinculante nº 38 e a ADPF 672.6	
4.2. A Vertente Restritiva: O RE 586.224 e a Teoria da Preempção.....	6
5- CONCLUSÃO.....	7
6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	9

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) instituiu um arranjo organizatório singular no direito comparado. Ao erigir o Município à condição de componente indissociável da Federação (artigos 1º e 18), o constituinte originário conferiu-lhe o *status* de pessoa jurídica de direito público interno dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Rompeu-se, desse modo, com o tradicional federalismo dual, inaugurando-se um modelo trifásico.

Contudo, a compreensão da extensão jurídica dessa autonomia não pode prescindir de uma análise diacrônica de sua linhagem institucional. O municipalismo não é uma invenção do constitucionalismo moderno, mas um instituto milenar cujas raízes remontam à Europa clássica e medieval. A definição prática das fronteiras dessa autonomia permanece como um dos temas mais complexos do direito público contemporâneo, onde o conceito de "interesse local" (art. 30, I, CRFB/88) opera como uma cláusula aberta disputada tanto pela doutrina administrativista quanto pela jurisdição constitucional.

A presente pesquisa orienta-se pela seguinte indagação: *como o status político-administrativo do Município, forjado em sua tradição europeia e teorizado pela doutrina clássica do Direito Administrativo, é tutelado pela jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF)?*

A hipótese levantada indica a existência de um comportamento ambivalente por parte da Suprema Corte: se em momentos de crise sanitária o STF prestigia a proximidade do poder local, em matérias de índole regulatória prevalece uma tendência centralizadora em favor da União. O objetivo deste trabalho é delimitar o *status* atual do Município, valendo-se do resgate histórico de sua origem europeia, do diálogo com três administrativistas fundamentais e do exame de precedentes específicos do STF.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ENTE MUNICIPAL

2.1 A Origem Europeia: O *Municipium* Romano e os Forais Medievais

A matriz originária do município ocidental repousa na República e no Império Romano. O termo deriva de *municipium* (de *munus*, encargo ou dever; e *capere*, receber), que designava as cidades e territórios anexados por Roma que recebiam o privilégio de manter suas próprias leis, costumes e magistrados locais (*duoviros*), em troca do

pagamento de tributos e do fornecimento de contingente militar ao poder central. O *municipium* romano já carregava a semente da descentralização: a gestão dos assuntos cotidianos da urbe competia aos seus próprios cidadãos.

Com a fragmentação do Império Romano e o advento da Idade Média, o poder local transmutou-se. Diante do enfraquecimento do sistema feudal nos séculos XI e XII, o renascimento urbano europeu impulsionou o surgimento das "comunas" ou "municípios medievais". Na Península Ibérica, essa evolução ganhou contornos específicos através das chamadas Cartas de Foral (ou cartas de franquia). Os Forais eram diplomas reais ou senhoriais que concediam autonomia jurídica, administrativa e fiscal às vilas e cidades (concelhos), blindando-as contra os arbítrios da nobreza feudal. Nascia ali o municipalismo luso, caracterizado pela figura dos juizes ordinários e dos "homens bons" que administravam os bens públicos locais.

2.2 A Transposição para o Brasil: O Período Colonial e o Império

Esse modelo concelhio português foi transplantado para o Brasil Colônia a partir da fundação da Vila de São Vicente em 1532. Reguladas pelas Ordenações do Reino (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas), as Câmaras Municipais coloniais concentravam funções administrativas, judiciais e legislativas. Dada a distância transatlântica da Metrópole e a fragilidade do aparelho burocrático da Coroa, as Câmaras detinham vasta autonomia de fato, gerindo o abastecimento, as obras públicas e a segurança das vilas.

A Independência e a outorga da Constituição Imperial de 1824 alteraram drasticamente essa dinâmica. Inspirada pelo modelo de Estado unitário e centralizador francês, a Carta Imperial rebaixou as antigas Câmaras à condição de meras "corporações administrativas" (art. 169). A subsequente Lei de 1º de outubro de 1828 (Lei Orgânica dos Municípios do Império) sepultou a autonomia política ao subordinar as deliberações municipais à fiscalização das Assembleias Provinciais. O Município passou a ser visto como um mero braço desconcentrado e tutelado do poder central.

2.3 A República e o Movimento Pendular

O advento da República em 1889 consagrou o federalismo formal, mas limitou o reconhecimento da autonomia municipal ao arbítrio de cada Estado-membro (art. 68 da Constituição de 1891), propiciando o surgimento do *coronelismo*³. Ao longo do século

³ O *coronelismo* foi um fenômeno político, social e militar tipicamente brasileiro que marcou a *República Velha* (1889–1930). Ele se caracterizava pelo controle político exercido por grandes proprietários de terras (os "coronéis") sobre a população local, utilizando o

XX, o municipalismo vivenciou um movimento pendular. Nos períodos autoritários (1937 e 1967/69), as autonomias locais foram suprimidas e prefeitos de capitais passaram a ser nomeados como interventores. Em sentido oposto, as constituições democráticas de 1946 e, finalmente, a de 1988 agiram para resgatar e blindar juridicamente as prerrogativas do poder local.

3- O MUNICÍPIO COMO PARTE INTEGRANTE DA FEDERAÇÃO

3.1 Hely Lopes Meirelles e a Predominância do Interesse

Pioneiro na sistematização do Direito Municipal, O mestre Hely Lopes Meirelles sustenta que o Município na Constituição de 1988 é uma "entidade estatal componente da Federação" dotada de autonomia pleno-administrativa dentro de seu território. O autor destaca que o núcleo dessa autonomia reside na aplicação do *princípio da predominância do interesse*, segundo o qual as matérias cujos reflexos ocorram de forma direta e imediata no cotidiano da urbe devem ser reguladas privativamente pelo Município, rechaçando ingerências indevidas da União ou dos Estados.

3.2 Maria Sylvia Zanella Di Pietro e a Natureza Governamental

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro analisa a posição do Município sob a ótica da descentralização política. A autora assevera que a inovação de 1988 ao outorgar capacidade de auto-organização (por meio de Leis Orgânicas próprias, sem tutela estadual) conferiu ao município uma natureza estritamente governamental, e não meramente administrativa. Di Pietro adverte, contudo, que a autonomia não é absoluta, encontrando seus limites nas competências expressamente enumeradas e reservadas pela Lei Maior aos demais entes federativos.

3.3 Celso Antônio Bandeira de Mello e a Autolotação de Recursos

Sob um enfoque rigorosamente finalístico, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que a autonomia garantida aos municípios protege, fundamentalmente, a sua capacidade de autoadministração. O renomado jurista pontua que os entes locais dispõem de discricionariedade legítima para gerir seus próprios recursos e traçar suas prioridades administrativas sem qualquer vínculo de subordinação hierárquica perante o Estado ou

a União, sendo qualquer investida que busque anular decisões locais fora das hipóteses de intervenção uma inconstitucionalidade por violação ao pacto federativo.

4 A TUTELA DA AUTONOMIA MUNICIPAL NA CARTA DA REPÚBLICA E A JURISPRUDÊNCIA DO STF

O status do Município no constitucionalismo pós-1988 revela uma assimetria tutelar no que tange aos mecanismos de intervenção. Embora alçado à condição de ente federado, o Município não foi incluído no rol dos princípios constitucionais sensíveis do art. 34, VII, inviabilizando a intervenção federal direta em seu território. Todavia, a autonomia municipal goza de proteção concêntrica: a teor da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a intervenção estadual arbitrária ou o esvaziamento das competências locais por leis estaduais configuram agressão indireta ao próprio pacto federativo, autorizando a instauração de controle de constitucionalidade interventivo (ADI Interventiva) perante a Suprema Corte para cassar o ato violador e restaurar a higidez do autogoverno local.

O embate teórico acerca do status do município ganha contornos pragmáticos nas decisões do Supremo Tribunal Federal, onde se observa a oscilação entre o prestígio e a restrição da competência local.

4.1 O Reconhecimento da Proximidade: A Súmula Vinculante nº 38 e a ADPF 672

O STF produziu decisões marcantes que convalidaram a tese de Hely Lopes Meirelles sobre a predominância do interesse local. O exemplo clássico reside na edição da Súmula Vinculante nº 38, que pacificou a competência do município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais dentro do perímetro urbano.

Mais recentemente, o ápice do reconhecimento da autonomia municipal ocorreu no julgamento da ADPF 672, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Diante da crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19, a Suprema Corte reconheceu que os Municípios possuem competência material própria e concorrente (art. 23, II, CRFB/88) para impor medidas de isolamento, restrição de circulação e fechamento do comércio local.

Neste contexto, o STF chancelou o entendimento de que a autoridade local possui melhores condições de avaliar a realidade epidemiológica de seu território, vedando intervenções genéricas do Poder Executivo federal.

4.2 A Vertente Restritiva: O RE 586.224 e a Teoria da Preempção

Em contrapartida, quando a temática tangencia a regulação de atividades econômicas de abrangência nacional, o STF adota postura restritiva, esvaziando a competência legislativa municipal em nome da simetria e da uniformidade.

No julgamento do RE 586.224/SP (Tema 145 da Repercussão Geral), de relatoria do Ministro Luiz Fux, fixou-se a tese de que é inconstitucional lei municipal que pretenda proibir a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área (distanciamento mínimo entre farmácias), por violar os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa.

Nessa mesma linha de restrição, a Suprema Corte tem julgado inconstitucionais inúmeras leis municipais que tentam proibir a instalação de antenas de telefonia celular ou impor sanções ao tempo de espera em agências bancárias. O Tribunal aplica a teoria da preempção (*preemption*), compreendendo que a regulação de serviços de telecomunicações e do sistema financeiro insere-se na competência privativa da União (art. 22, IV e VII, CRFB/88), relegando a proteção ao consumidor local a um plano secundário.

5 CONCLUSÃO

A evolução histórica - desde o *municipium* romano e os forais medievais europeus - e o debate doutrinário contemporâneo revelam que o Município na Constituição de 1988 alcançou um patamar de dignidade política ímpar. Os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello convergem ao apontar que o autogoverno e a autoadministração locais constituem cláusulas de salvaguarda da federação trifásica brasileira.

No entanto, o status atual do ente municipal caminha sob uma corda bamba traçada pelo Supremo Tribunal Federal. Se por um lado a Corte age de forma acertada ao descentralizar o poder em situações emergenciais (como na histórica decisão da ADPF 672), por outro promove um progressivo esvaziamento da capacidade regulatória local em prol do interesse econômico centralizado da União. Para que o federalismo idealizado em 1988 mantenha sua força normativa, faz-se imperioso que a

hermenêutica constitucional tutele o interesse local não como uma exceção incômoda, mas sim como a esfera de poder mais apta a dar eficácia aos direitos fundamentais e às necessidades cotidianas do cidadão.

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 12 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 38**. Brasília: STF, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 08/06/2020. Diário da Justiça Eletrônico, 19 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 586.224/SP**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 05/03/2015. Diário da Justiça Eletrônico, 08 mai. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.