

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE
ECONÔMICA E O PODER MUNICIPAL: IMPACTOS DA LEI
13.874/19 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

GIOVANI DA SILVA CORRALO

VOLUME 11 | NÚMERO 2 | JUL/DEZ 2020

A DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA E O PODER MUNICIPAL: IMPACTOS DA LEI 13.874/19 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

THE DECLARATION OF ECONOMIC FREEDOM RIGHTS AND MUNICIPAL POWER: IMPACTS OF LAW 13.874/19 ON BRAZILIAN MUNICIPALITIES

Recebido: 21/07/2020
Aprovado: 01/12/2020

Giovani da Silva Corralo¹

RESUMO:

A pesquisa objetiva o estudo da eficácia jurídica do impacto da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica – Lei 13.874/19 – nos municípios brasileiros. Trata-se de marco legal que entrou em vigor em setembro de 2019 a fim de desburocratizar e liberalizar as atividades econômicas. Para tanto, é compreendida as competências e a autonomia municipal para normatizar e induzir a atividade econômica local e, na sequência, os impactos da Lei 13.874/19 nos municípios brasileiros, mais especificamente as normas que vinculam a atuação municipal. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo e a hipótese resta confirmada com a demonstração do elevado impacto e eficácia jurídica de normas da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica em nível local.

Palavras-chave: Autonomia municipal. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Poder municipal.

ABSTRACT:

The research aims to study the legal effectiveness of the impact of the Declaration on the Rights of Economic Freedom - Law 13.874 / 19 - in Brazilian municipalities. This is a legal framework that came into force in september 2019 in order to reduce bureaucracy and liberalize economic activities. To this end, municipal competences and autonomy to regulate and induce local economic activity are understood and, as a result, the impacts of Law 13,874 / 19 on Brazilian municipalities, more specifically the rules that link municipal action. The hypothetical-deductive method is used and the hypothesis remains confirmed with the demonstration of the high impact and legal effectiveness of rules of the Declaration of Rights of Economic Freedom at the local level.

Keywords: Declaration of Rights of Economic Freedom. Municipal autonomy. Municipal power.

¹ Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo (1995), especialização em advocacia municipal pela UFRGS (2001), mestrado (2004) e doutorado (2006) em Direito pela Universidade Federal do Paraná. É advogado, professor em tempo integral da graduação e do Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo; professor convidado da Escola de Gestão Pública da Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul e dos programas de mestrado da Universidade Agostinho Neto e Universidade 11 de Novembro - Angola. email: gcorralo@upf.br

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por foco o estudo da eficácia jurídica do impacto da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica nos municípios brasileiros, que entrou em vigor no dia 20 de setembro de 2019. Trata-se de novo marco legal que busca uma maior desregulamentação estatal e consequente liberalização das atividades econômicas.

A Lei 13.874/19 - Declaração de Direitos de Liberdade Econômica – possui normas de vigência nacional, a vincular as pessoas políticas em todos os níveis, e normas federais, incidentes para a Administração Federal. Em razão do importantíssimo papel que as municipalidades desempenham no impulso ao desenvolvimento local, é crucial o entendimento das normas que possuem eficácia em nível local e que vinculam o poder municipal, foco dessa pesquisa.

Para tanto, no primeiro capítulo será compreendido o poder municipal na Federação brasileira, as competências constitucionais e o papel dos municípios no desenvolvimento local. O segundo capítulo, por sua vez, analisa minuciosamente os princípios e regras da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica que possuem eficácia jurídica às municipalidades. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo, a perscrutar a hipótese de um considerável impacto nas atividades econômicas de competência local.

A Federação brasileira, pautada por um federalismo cooperativo, faticamente assimétrica, empodera as pessoas políticas, no âmbito das suas competências, a disciplinarem as atividades econômicas, o que remete – com exceção do Distrito Federal – a três instâncias regulatórias e de intervenção concomitantes. Como aos municípios competem o que diz respeito ao interesse local, é de grande relevo a compreensão dos impactos da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica na atividade econômica municipal. É o que se busca.

2 O PODER MUNICIPAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Desde a Constituição de 1988 – na esteira das Constituições de 1934 e 1946 – o município brasileiro afirma a sua posição de importante ente impulsionador do desenvolvimento local, posição que nas demais constituições não deixava de existir, não obstante com um menor ímpeto (CORRALO, 2014, p. 59-97).

Nesse diapasão importa reafirmar a conformação da Federação pátria, a única do mundo a consignar os municípios como entes integrantes do pacto federativo, juntamente com os Estados, o que não ocasiona maiores polêmicas na atualidade.² O poder municipal se constitui em instância imprescindível para a compreensão do Estado brasileiro. Supera-se a utilização da categoria poder local³ para abarcar o fenômeno municipal em sua amplitude máxima no constitucionalismo brasileiro, razão pela qual a categoria poder municipal é a mais adequada. Entrelaçam-se as dimensões jurídica, política, administrativa, econômica, geográfica e sociológica sob o amálgama da ordem constitucional.

É através do estudo da repartição de competências que é possível delinear os contornos do poder municipal, que na Constituição de 1988 seguiu a lógica da predominância

² Poucos são os publicistas que questionam este *status* das municipalidades, como é o caso de José Afonso da Silva (2014), José Nilo de Castro (2001), Roque Antonio Carazza (1999) e Raul Machado Horta (1993). A favor da posição do município brasileiro como integrante do pacto federativo destacam-se Alexandre de Moraes (2018), Hely Lopes Meirelles (2017), Nelson Nery Costa (2005), Augusto Zimmermann (1999), Dircêo Torrecillas Ramos (2000), Enrique Lewandowski (1994), Alexandre Mariotti (1999), Janice Helena Ferreri (1995), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997), Giovanni da Silva Corralo (2014).

³ Para Janaína Rigo Santin (2010, p. 419-434): "(...) o Poder Local, analisado a partir de noções democráticas, apresenta-se como uma alternativa pela qual os próprios indivíduos, mediante a participação política ativa dentro do seu município ou comunidade, participam da definição da aplicação dos recursos públicos."

de interesse, ou seja, as matérias de abrangência nacional competem à União; regional aos Estados; e local aos municípios. Ao Distrito Federal compete uma mescla das competências dos Estados e Municípios (MORAES, 2018; SILVA, 2014, p. 481-486; CORRALO, 2014, p. 175-187).

Nesse sentido, a superação do federalismo dual para um federalismo cooperativo, associada ao *status* do município como ente integrante do pacto federativo e com a experiência de avanços e retrocessos em mais de 100 anos de federação, fez com que um sistema complexo de repartição de competência fosse definido, sob a luz da predominância de interesse. Por mais que em quase todo o texto constitucional ocorra a adjudicação de competências, é possível afirmar que a coluna vertebral se encontra delineada nos art. 21 a 30 da Constituição: à União restam as competências expressas dos art. 21 a 22; também expressas são as competências municipais dos art. 29 e 30; aos Estados a competência residual do art. 25; à União, Estados e Distrito Federal a competência concorrente do art. 24; e para todos os entes as competências comuns do art. 23.

Importa, para a presente pesquisa, o estudo das competências municipais, que têm como amálgama o interesse local,⁴ expressão que denota o cerne da autonomia municipal, a consignar um conceito legal indeterminado, logo, variável diante das circunstâncias concretas (SUNDFELD, 1993, p. 272-273). É o que fundamenta a autonomia legislativa para suplementar a legislação federal e estadual, até mesmo no caso de leis municipais sobre as matérias da competência concorrente.⁵

É nesse diapasão que se sobressai o poder de propulsão dos municípios que, a observar o interesse local, estimula e incentiva as mais diversas atividades econômicas e sociais.⁶ É o poder municipal a alavancar o desenvolvimento econômico, previsto desde os tempos do Brasil Império na famosa lei de 1º de outubro de 1828 (CORRALO, 2014b, p. 70-78), contudo, com muito mais ênfase no constitucionalismo brasileiro atual.

Para um melhor entendimento da atuação econômica do município também é preciso compreender a articulação da ordem econômica na Constituição Federal, disposta nos art. 170 e seguintes, a consignar a valorização do trabalho e a livre iniciativa, a persecução da justiça social e a existência digna das pessoas. Encontra-se cimentada nos princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, defesa do consumidor, livre concorrência, meio ambiente, pleno emprego, redução das desigualdades e tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras.⁷

Nesse contexto, o município pode intervir diretamente e indiretamente nas atividades econômicas. A intervenção direta requer a criação de uma pessoa jurídica de direito privado a integrar a administração indireta (empresa pública ou sociedade de economia mista) nos casos em que exista relevante interesse coletivo previsto em lei municipal,⁸ a abranger tanto a atividade econômica em sentido mais amplo – usualmente em regime de concorrência para

4 Art. 30, I da Constituição Federal.

5 É o que a doutrina afirma, a salientar a obra de Fernanda Dias Menezes de Almeida (2013, p. 140-141). O Supremo Tribunal Federal assim tem se manifestado, por exemplo, em questões afetas aos direitos do consumidor, como a constitucionalidade de leis municipais a determinar o tempo máximo de espera em fila (ARE 809489 AgR/SP, rel. Min. Rosa Weber, j. 28.05.2019); também no caso da proteção ao meio ambiente a constitucionalidade de lei municipal a fixar multas decorrente da emissão de fumaça por veículos automotores no perímetro urbano (RE 194704/MG, rel. Min. Carlos Velloso, red. Min. Edson Fachin, j. em 29.06.2019).

6 “*Poder de propulsão* é a faculdade de que dispõe o Município para impulsionar o desenvolvimento local, através de medidas governamentais de sua alçada. É, pois, toda ação incentivadora de atividades particulares lícitas e convenientes à coletividade. Fomentar o desenvolvimento econômico, cultural e social dos municípios é missão tão relevante quanto a contenção de atividades nocivas à coletividade.” (MEIRELLES, 2017, p. 541-544).

7 Art. 170 da Constituição Federal.

8 Constituição Federal: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. “; Lei 13.303/16, Art. 2º, “§ 1º A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal .”

suplementar a iniciativa privada ou para o abastecimento do mercado local, dentre outras-, quanto a prestação de serviços públicos locais – água, esgoto, transporte coletivo, dentre outros⁹ (CLARCK, 2001, p. 143-147).

A intervenção indireta denota a regulação das atividades econômicas e sociais e (...) consiste na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2005, p. 664). Consubstancia-se em ato, no caso municipal, que condiciona ou restringe a iniciativa privada, podendo até suprimi-la (GASPARINI, 2005, p. 683), logo, intervém no mercado, com fundamento na lei, através de atos de autoridade (SUNDFELD, 2006, p. 223). O fundamento constitucional repousa no art. 174 da Constituição,¹⁰ especialmente mediante o planejamento, fiscalização e o incentivo:

A atividade de fiscalização está muito atrelada ao exercício da polícia administrativa, uma vez que tem por base o licenciamento das mais diversas atividades econômicas (licença de localização e funcionamento, licença sanitária, licença ambiental, dentre outras). Após a expedição da licença é crucial a respectiva fiscalização da atividade, a fim de evitar desvios inaceitáveis pelo ordenamento jurídico, o que pode remeter às sanções legais. O incentivo está englobado na atividade de fomento da administração municipal, que pode estimular certos setores da economia em prol do desenvolvimento e da geração de emprego, seja com a doação de áreas com a respectiva infraestrutura, seja com estímulos fiscais. Por fim, há o planejamento, essencial e imprescindível à dimensão pública local, vinculando-a, nos termos do art. 174 da Constituição Federal, a abranger a dimensão orçamentária e a sua respectiva legislação (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), bem como a ordenação do território urbano e rural, usualmente feita pelos planos diretores ou legislações urbanísticas que o substituam no caso dos municípios com menos de 20.000 habitantes. (CORRALO, 2014b, p. 80).

Em nível local é possível que o próprio município desempenhe as atividades regulatórias, como também é possível que parcela destas sejam de competência de agência regulatória municipal. Não obstante esta possibilidade, não se trata de fenômeno que tenha vingado nas municipalidades, porém, se trata de uma viabilidade jurídica e de gestão.

Assim, os municípios brasileiros desfrutam de competência para intervir diretamente e indiretamente na atividade econômica local. No primeiro caso, repete-se, mediante a criação de ente empresarial integrante da administração indireta – empresa pública ou sociedade de economia mista –, seja para a exploração de atividade econômica propriamente dita, seja para a prestação de serviços públicos. No segundo caso ocorre pela regulação, diretamente pelo município e/ou pela criação de agência reguladora local, com foco na fiscalização, incentivo e planejamento governamental das mais diversas atividades econômicas locais, a remeter, também, ao exercício da polícia administrativa.¹¹

Por conseguinte, múltiplas são as políticas locais que podem ser desempenhadas pela intervenção municipal na ordem econômica, a depender da confluência da vontade política dos integrantes do governo local. Na intervenção indireta, mais relevante para o foco desta pesquisa, há municípios centrados basicamente no exercício da polícia administrativa mediante os múltiplos licenciamentos das atividades econômicas; também têm os que criaram agências

9 Constituição Federal: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

10 Constituição Federal: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

11 Polícia administrativa é “a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (non facere) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.” (MELLO 2005, p. 787).

reguladoras municipais;¹² no mesmo sentido as mais diversificadas políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial e à instalação de centros logísticos – isenções fiscais e doação de infraestrutura; como também as normas urbanística que induzem ao desenvolvimento econômico. As possibilidades teóricas são muito variadas.

Nesse contexto se faz necessário pensar a administração municipal diante da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica – Lei 13.874/19, a salientar que em meados da déc. de 90 o Brasil sofreu a sua última reforma administrativa, a reforma gerencial, que buscou uma administração menos burocrática e mais gerencial, menos interventora e mais reguladora (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995). Mesmo em perspectivas ideológicas distintas,¹³ a reforma gerencial, que não conseguiu se enraizar na administração pública brasileira e, menos ainda, nos Estados e municípios, vai ao encontro dos princípios da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, mormente quando se tem por foco desburocratizar o Estado e avançar na liberação das atividades econômicas. Contudo, a lei em comento avança com diversas normas que impactam o empreendedorismo, em todos os níveis da federação. Entretanto, é com os seus efeitos em nível municipal o foco desta pesquisa.

3 IMPACTOS DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA – LEI 13.874/19 – NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A chamada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica foi instituída pela Lei 13.874/19 enquanto um marco regulatório de cunho liberal, uma marca do atual Ministro da Economia, Paulo Guedes. Sua vigência iniciou em 13 de setembro de 2019, entretanto, observa-se que o Decreto regulamentar 10.178/19 entra em vigor no dia 1º de setembro de 2020, a mitigar os efeitos imediatos da respectiva lei.

Tratam-se de normas que buscam proteger a livre iniciativa e o livre exercício das atividades econômicas a fim de limitar o papel regulador e normativo do Estado. Com abrangência distinta, atinge todos os entes partícipes do pacto federativo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A referida lei condensa seus dispositivos normativos em cinco capítulos: I – disposições gerais; II – da declaração de direitos de liberdade econômica; III – das garantias de livre iniciativa; IV – da análise de impacto regulatório; e V – das alterações legislativas e disposições finais. Importa, naturalmente, discorrer sobre as alterações que impactam as atividades administrativas municipais.¹⁴

De caráter hermenêutico às normas de direito público o §2º do Art. 1º traz que “interpretam-se em favor da liberdade, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas”, a se configurar enquanto norma geral de direito econômico.¹⁵ Talvez o mais adequado fosse a inclusão desses dispositivos na LIND – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro,

12 Exemplificativamente: Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Gabriel – RS; Agência Reguladora e Fiscalizadora DAEA – Araçatuba/SP; Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina – PI; Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados de Maceió, dentre outras.

13 A Reforma Gerencial foi protagonizada pelo Ministro do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, num governo socialdemocrata, enquanto que a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica tem o protagonismo do Ministro da Economia, Paulo Guedes, ultraliberal.

14 Os dispositivos que não alteram a vida municipal não serão objeto de reflexões.

15 Lei 13.874/19, Art. 1º: “(...) § 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas. (...) § 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo.”

alterada, aliás, recentemente pela Lei 13.655/18 e que incluiu 11 artigos a fim de trazer regras gerais de interpretação e aplicação de normas de direito público. Entretanto, é o que temos, e tais disposições se incorporam à hermenêutica do direito público brasileiro.

Essas disposições impactam diretamente as normas municipais – leis, decretos e outros – nas suas relações com os particulares nas mais diversas atividades administrativas, mais especificamente no exercício da polícia administrativa, regulação e fomento.¹⁶ A explicar. A polícia administrativa também é exercida numa dimensão preventiva (MELLO, 2005, p. 787), no ciclo de polícia compreendida como consentimento (MOREIRA NETO, 2009, p. 444), que traduz a expedição dos chamados atos negociais (MEIRELLES, 2016, p. 211-213) – autorizações e licenças – para o exercício das mais diversas atividades econômicas pelos particulares. *Prima facie* é possível afirmar a necessidade de manifestação prévia do poder público municipal para que uma atividade seja desenvolvida por particular – será visto como isto sofreu alterações quando de baixo risco –, o que se dá com a expedição de um alvará – autorização ou licença.¹⁷ O fomento se dá nas diversas relações do poder municipal, mais especificamente com ações de estímulo ao desenvolvimento, como é o caso dos protocolos de intenções para a concessão de incentivos fiscais ou estruturais para implementação ou ampliação de empreendimentos econômicos (CORRALO, 2015, p. 85). A regulação decorre de toda atuação municipal, com ou sem agência reguladoras, que imponha regras aos atores econômicos. Em todas essas situações as referidas normas gerais de direito econômico do §2º do art. 1º se impõe às 5.570 municipalidades brasileiras nas suas relações com os particulares, a incidir também na responsabilidade estatal.

Ainda nas disposições gerais, apresentam-se os princípios norteadores da lei em comento no seu artigo segundo: liberdade econômica, boa-fé do particular, intervenção subsidiária do Estado e reconhecimento da vulnerabilidade do particular. Importa destacar a subsidiariedade, princípio informador do direito público brasileiro (BARACHO, 2000, p. 86; CORRALO, 2014, p. 191; HERMANY, CAMARGO, 2019, p. 286-289),¹⁸ que, consoante o caput do art. 173 da Constituição Federal e o Estatuto das Empresas Estatais – Lei 13.303/16,¹⁹ considera a intervenção direta do Estado na atividade econômica como excepcionalidade: ou nos casos previstos na ordem constitucional ou para atender os imperativos da segurança nacional ou quando existente relevante interesse coletivo previsto em lei. Tais dispositivos, em conjunto, limitam ainda mais a possibilidade de criação de empresas públicas e sociedades de economia mista em todos os níveis da federação. Em nível municipal somente possibilita a intervenção direta a existir relevante interesse coletivo demonstrado em lei local.

Os princípios da liberdade, boa-fé e vulnerabilidade do particular – esta última não reconhecida diante de má-fé, hipersuficiência e reincidência – também impactam a atuação administrativa, pois, se não observadas e diante de ato comissivo ou omissão de agente que

16 Segundo Maria Zylvia Zanella Dei Pietro (....) são atividades administrativas, a denotar a administração pública em sentido objetivo: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção indireta (regulação) e intervenção direta nas atividades econômicas.

17 Os atos públicos de liberação de atividade econômicas encontram-se aqui compreendidos, nos termos do §6º do art. 1º da Lei 13.874/19: “§6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.”

18 Sabe-se de críticas ao caráter principal da subsidiariedade no direito público brasileiro, como é o caso de Êmerson Gabardo (2009), mas esta pesquisa filia-se ao entendimento da sua conformação enquanto princípio.

19 Constituição Federal: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”; Lei 13.303/16, Art. 2º, “§1º A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal.”

vier a ocasionar danos, pode conduzir à responsabilização estatal, guiada pela teoria objetiva do risco administrativo esposada no §6º do art. 37 da Constituição Federal.²⁰

Essas normas gerais não somente vinculam a hermenêutica das normas de direito público locais, como também incidem no processo legislativo municipal, uma vez que toda a restrição às liberdades econômicas defendidas pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica poderão ser submetidas ao crivo da proporcionalidade, sob pena de inconstitucionalidade.

O capítulo II – da declaração de direitos de liberdade econômica – também impacta o poder municipal. De início, garante o direito a todo o particular de desempenhar atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de expedição de alvará.²¹ Em razão da posição aferida pelos municípios no pacto federativo e por se tratar do exercício da polícia administrativa local, há duas alternativas: a) a edição de lei municipal para definir as atividades econômicas de baixo risco, para o qual deve notificar o Ministério da Economia;²² b) silêncio da legislação local, que remeterá à observância do Decreto 10.178/19 e da Resolução 51/19 do CGSIM – Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.²³

Tais dispositivos consideram a posição dos municípios enquanto entes que integram o pacto federativo e que possuem autonomia para a regulação e o exercício da polícia administrativa nas atividades econômicas. Se assim não fosse, padeceria de inconstitucionalidade, por interferir em matérias do interesse local. Tal liberdade possibilita aos entes locais disciplinarem os critérios para a classificação dessas atividades e a determinação da que sejam atividades de baixo risco, que podem ser em número menor ou maior daqueles previsto na Resolução 51/19, o que deve ser feito através de lei municipal.²⁴ Não é razoável simplesmente replicar o disposto na Resolução 51/19 e Decreto 10.179/19, especialmente as 287 atividades de risco baixo, sob pena de se incorrer no chamado desvio do poder de legislar – fenômeno também estudado por Gilmar Ferreira Mendes (1993, p. 255-271) –, pois o silêncio do município já remete a este efeito. Deve-se manter a dispensa da necessidade de alvará para essas atividades, o que não possibilita a imposição de quaisquer empecilhos legais, nem de forma maquiada para fins tributários.²⁵

De toda a sorte, mesmo sem poder impor empecilhos prévios, o empreendimento classificado de baixo risco deve observar as obrigações e limitações legais, o que possibilita e obriga a fiscalização do poder público municipal, posteriormente.²⁶

Grande polêmica é direito de “desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeita a cobrança ou encargos adicionais”, observadas as normas ambientais, contratuais e trabalhistas.²⁷ Isso porque o STF, na Súmula Vinculante 38,²⁸ consigna a competência do município para fixar o horário de funcionamento do comércio. A Lei 11.603/07, ao autorizar o funcionamento do comércio

20 Constituição Federal. Art. 37: “§6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

21 Art. 3º, I da Lei 13.874/19.

22 Art. 3º, §1º, III da Lei 13.874/19.

23 O Decreto 10.178/19 traz critérios para a Administração Federal proceder à classificação do nível de risco da atividade econômica. A Resolução 51/19 (<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-51-de-11-de-junho-de-2019-163114755>) elenca 287 atividades consideradas de baixo risco ou baixo risco A. Também dispõe que as atividades de baixo risco B possibilitam a emissão imediata de alvará provisório e a vistoria posterior – requer assinatura de termo de compromisso – e as de alto risco vistoria prévia ao funcionamento. Os critérios para a consideração de atividade de baixo risco é a prevenção contra incêndio e pânico e a segurança sanitária, ambiental (inclui o ambiente do trabalho) e econômica.

24 Pode ocorrer o acréscimo de atividades, como o caso de escritórios de advocacia, não incluídos na Resolução 51/19.

25 Art. 4º, IX da Lei 13.874/19.

26 Art. 3º, §2º.

27 Art. 3º, II da Lei 13.874/19.

28 Fundamentação da súmula vinculante 38 disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV_38_PSV_89.pdf

aos domingos, desde que um dos repousos remunerados a cada três semanas coincida com o domingo, requer a observância da legislação municipal e, aos feriados, além do cumprimento da legislação municipal, se requer a autorização em convenção coletiva do trabalho.

A Lei 13.874/19 revoga tacitamente a necessidade de autorização em convenção coletiva do trabalho para que atividades econômicas possam ser desenvolvidas em feriados, previstas na Lei 11.603/07. Entretanto, não tem força para superar o Art. 30, I da Constituição e o consolidado entendimento da Corte Constitucional, devidamente sumulado – mesmo que anterior, a tratar o horário de comércio como assunto do interesse local, logo, de competência municipal.²⁹ Por óbvio, se o município não disciplinar a matéria, vale a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

O direito a um tratamento isonômico nos atos de liberação de atividade econômica,³⁰ especialmente da *ratio* esposada em casos similares, reafirma as alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro promovidas pela lei 13.655/18 em prol da segurança jurídica, especialmente o art. 30.³¹ A presunção de boa-fé para preservar a autonomia privada³² reforça os princípios do art. 2º e a hermenêutica prevista no art. 1º, já explicados.

Novidade para a administração federal é a aprovação tácita dos atos públicos de liberação da atividade econômica quando transcorrido o prazo de análise, desde que todos os documentos necessários tenham sido juntados, cujo prazo deve ser comunicado expressamente ao requerente. Não se aplica às atividades com impacto significativo ao meio ambiente. Aos municípios somente se aplicará se o ato de liberação for derivado ou delegado pela legislação federal ou se o município se vincular, expressamente, ao previsto.³³

Trata-se da aferição de efeitos legais ao silêncio da administração pública, o que poderá ser feito por lei municipal para as atividades devidamente especificadas. Pode-se apresentar requisitos especiais, o que a lei poderá prever. Importa frisar que mesmo antes da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica já podiam os municípios assim proceder, com anteparo na legislação local.³⁴ O aspecto positivo são os efeitos na administração federal, o que pode conduzir a importantes mudanças na cultura administrativa brasileira em todos os níveis. Assim, sempre a observar o princípio da juridicidade administrativa (BINENBOJM, 2014, p. 131-206), pode o município silenciar a respeito, e não haverá efeitos sobre o silêncio administrativo, ou pode o município seguir a disciplina federal,³⁵ a absorver a totalidade das suas disposições, ou pode, ainda, o município reger, com disposições próprias, o assunto.

O arquivamento digital ou por microfilme a fim de equipará-los aos documentos físicos,³⁶ para as pessoas de direito público ou de direito privado, deve obedecer ao regulamento do Decreto 10.278/20,³⁷ a valer em todos os níveis da Federação.

A vedação de medida ou prestação compensatória abusiva em liberação de atividade econômica no direito urbanístico, inclusive nos diversos estudos de impacto, atinge diretamente o poder municipal.³⁸ Não pode o poder público requerer medidas: a) já planejadas

29 O interesse local é o amálgama das competências municipais, a fundamentar a própria competência de os municípios suplementarem a legislação estadual e federal. É o interesse predominante do município sobre os demais entes políticos. (CORRALO, 2014, 180-183).

30 Lei 13.874/19, art. 3º, IV.

31 Decreto-Lei 4.657/42: “Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”

32 Lei 13.874/19, Art. 3º, V.

33 Art. 3º, IX e §12.

34 Sobre o assunto ver artigo *Silêncio, eficiência e eficácia nas administrações municipais brasileiras* de Giovani da Silva Corralo (2019).

35 Veda-se a aplicação da aprovação tácita em questões tributárias, em compromissos financeiros da administração pública e quando infringir tratado em vigor no Brasil (§6º do art. 3º). Também não se aplica quando a titularidade da solicitação for de agente público ou de parente até o 3 grau – consanguíneo ou afinidade – das autoridades competentes (§7º do art. 3º).

36 Lei 13.874/19, Art. 3º, X.

37 Ressalvam-se as regras gerais de digitalização e os requisitos que envolva entidades públicas, especificados no referido decreto.

38 Não se aplica aos acordos de ilicitude (§10 do art. 3º da Lei 13.874/19).

e que não tenham sofrido alterações de demanda com o empreendimento; b) compensatórias de impactos existentes independentemente do empreendimento; c) além das diretamente impactadas pela atividade; e e) irrazoáveis ou desproporcionais.³⁹ Também aqui é possível uma conexão teleológica com as alterações à LINDB trazidas pela Lei 13.655/18, especialmente o art. 27,⁴⁰ que busca estimular a compensação de danos sofridos pelo particular decorrente da atuação administrativa. Aliás, danos oriundos das condutas vedadas descritas neste parágrafo podem levar à compensação dos prejuízos pelo particular nos termos do referido art. 27.

O último inciso do art. 3º veda a exigência de certidão, pelo poder público em todos os poderes e níveis da federação, sem expressa previsão em lei, o que em muito auxilia no processo de desburocratização. Veda, também, a estipulação de prazo para certidão que tenha como fundamento fato imutável, como é o caso das certidões de óbito.⁴¹

O Capítulo III remete ao dever de a administração pública evitar o abuso do poder regulatório, o que pode se dar diretamente pelo município enquanto pessoa jurídica de direito público interno ou agência reguladora constituída em nível local. Eis as vedações em nível municipal:

a) criar reserva de mercado ou impor restrições à entrada de novos competidores,⁴² o que reitera a inconstitucionalidade de leis que impeçam a instalação de empreendimentos econômicos do mesmo ramo em determinada área, o que já está sumulado pelo STF.⁴³ No mesmo sentido leis municipais que vedem a instalação de hipermercados em razão da metragem.⁴⁴ A vedação deve ser contextualizada, pois questões de segurança pode levar a limitações, como é o caso de distância mínima entre postos de combustíveis,⁴⁵ como também a escolha de um modelo de desenvolvimento local a vetar, exemplificativamente, todo e qualquer grande hipermercado em município que ainda não os possua.

b) Não é possível exigir especificação técnica desproporcionalmente; impedir ou dificultar a inovação tecnológica; elevar custos sem benefícios demonstrados; criar demanda compulsória de produto, serviço ou atividade, como é o exemplo de cartórios e registros; limitar a formação de entidades empresariais; restringir a publicidade fora das limitações em lei federal.⁴⁶ Tais regras visam evitar a indevida atuação do poder estatal, em todos os níveis da federação, na imposição de limitações às atividades econômicas e também atingem, em menor grau, os municípios.

39 Lei 13.874/19, Art. 3º, XI.

40 Decreto-Lei 4.657/42: "Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. § 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor. § 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos."

41 Lei 13.874/19, Art. 3º, XII e §11.

42 Art. 4º, I e II da Lei 13.874/19.

43 Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante 49 - Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área. O precedente representativo é lei municipal que impunha distância mínima entre farmácias e drogarias - RE 193.749, rel. min. Carlos Velloso, red. p/ o ac. min. Maurício Corrêa, P, j. 4-6-1998, DJ de 4-5-2001.

44 No município de Passo Fundo - RS a Lei 3.784/01, alteada pela Lei 4.210/06, proibiu a instalação de hipermercados com área superior a 1.500 metros quadrados. A vedação vigorou de 2001 a 2011 e foi considerada constitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS, ADI 70016528374, rel. Arno Werlang, j. 04.09.07, Tribunal Pleno). Entende-se que as referidas leis sempre foram inconstitucionais. Tais dispositivos somente poderiam ser legais em municípios que não possuam qualquer hipermercado, o que não era o caso de Passo Fundo.

45 "As razões recursais não conseguem infirmar esses fundamentos. Conforme consignado, a jurisprudência pacífica da CORTE é no sentido de que lei municipal que fixa distância mínima para a instalações de novos postos de combustíveis, por motivo de segurança, não ofende os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (RE 199101, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 30/9/2005; RE 204.187, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJ 2/4/2004). Por esse motivo, não há estrita aderência entre o ato impugnado e a SV 49." [Rcl 30.986 AgR, voto do rel. min. Alexandre de Moraes, 1ª T, j. 21-9-2018, DJE 205 de 27-9-2018].

46 Art. 4º, III a VIII da Lei 13.874/19.

O Capítulo IV traz a necessidade de impacto regulatório para a edição e alteração de atos normativos de interesse dos atores econômicos ou de usuários dos serviços prestados, entretanto, voltados à Administração Federal direta e indireta, o que também já fora determinado pela Lei 13.848/19, que alterou profundamente o marco geral das agências reguladoras. Por mais que ambas as leis não façam menção expressa aos municípios, é possível tê-las como uma importante referência a ser implementada em nível local a fim de qualificar a atuação regulatória local.

O capítulo V, por sua vez, ao fazer alterações legislativas e trazer as disposições finais, não alcançam diretamente os entes municipais, razão pela qual não remeterá a comentários, a seguir o delineado na pesquisa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Federação brasileira é singular. Elevou os municípios à condição de ente integrante do pacto federativo, o que não encontra similar em nenhum outro contexto federal. Por conseguinte, o município brasileiro desfruta, com fulcro na repartição constitucional de competências, de um plexo de autonomias: auto-organizatória, política, administrativa, financeira e legislativa.

As municipalidades desempenham um importante papel no desenvolvimento local, o que pode se dar pelo fomento, pela intervenção direta nas atividades econômicas e pela intervenção indireta – regulação. O fomento possibilita a concretização de diversos estímulos ao empreendedorismo local, sejam fiscais, sejam estruturais. Nesses casos, além do albergue legal para a concessão dos benefícios, há a necessidade de pactuação específica entre o município e as empresas.

A intervenção direta depende de relevante interesse econômico definido em lei municipal, a possibilitar a criação de empresa pública ou sociedade de economia mista. Já a intervenção indireta, mais relevante para a presente pesquisa, se encontra a atuação regulatória municipal, que pode se dar pela criação de agência reguladora – algo mais raro – ou através do próprio poder municipal.

A atuação regulatória imbrica-se diretamente com as mais diversas atividades econômicas, mormente com o exercício da polícia administrativa, uma vez que estas são dependentes dos denominados alvarás – licenças e autorizações. É o que se chama de consentimento no clico de polícia.

A Lei 13.874/19 - Declaração de Direitos de Liberdade Econômica – impacta as atividades econômicas no sentido de desburocratizar e liberalizar maximamente essas atividades. Como se trata de uma lei nacional e federal, importa compreender as normas que possuem eficácia em nível local, dos quais destaca-se:

I – A orientação hermenêutica para que se interprete as diversas normas incidentes às atividades econômicas a favor da liberdade, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade, com base, também, nos princípios da liberdade econômica, boa-fé do particular, intervenção subsidiária do Estado e reconhecimento da vulnerabilidade do particular (não reconhecida no caso de má-fé, hipersuficiência e reincidência).

II – As atividades econômicas de baixo risco passam a não requerer qualquer ato de liberação estatal – como é o caso dos alvarás. Os municípios podem silenciar e seguir os critérios e as 278 atividades econômicas elencadas no Decreto 10.178/19 e na Resolução 51/19 do CGSIM – Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios. Outra alternativa é o exercício da autonomia municipal para definir as

atividades de risco e os critérios para a sua classificação, que poderá ser em número menor ou maior dos previstos no Decreto 10.178/19 e Resolução 51/19 do CGSIM.

III – O município resta competente para definir limitações ao funcionamento do comércio local, pois se trata de matéria de interesse local. O que não se requer mais é a necessidade, para a abertura em feriados, de anteparo de convenção coletiva do trabalho.

IV – A aprovação tácita dos atos públicos de liberação da atividade econômica quando transcorrido o prazo de análise – aferição de efeitos ao silêncio da Administração Pública, desde que todos os documentos necessários tenham sido juntados, é norma de imitação, que pode ser absorvida na legislação municipal. Não se aplica às atividades com impacto significativo ao meio ambiente, o que em muito facilita a atuação municipal, pois a competência de licenciamento ambiental é para as atividades de impacto local. Salienta-se este ponto em razão da sua importância para que as municipalidades sejam mais eficientes e eficazes.

V – O arquivamento digital ou por microfilme de documento a fim de equipará-los aos documentos físicos.

VI – Não pode o poder público requerer medidas já planejadas e que não tenham sofrido alterações de demanda com o empreendimento; compensatórias de impactos existentes independentemente do empreendimento; além das diretamente impactadas pela atividade; e irrazoáveis ou desproporcionais. O descumprimento pode conduzir à responsabilização do município.

VII – Veda-se a exigência de certidão sem expressa previsão em lei, como também a estipulação de prazo para certidão que tenha como fundamento fato imutável, como é o caso exemplificativo das certidões de óbito.

VIII – O abuso do poder regulatório é proibido, especialmente a criação de reserva de mercado ou a imposição de restrições à entrada de novos competidores por normas locais; a especificação técnica desproporcional; o impedimento ou a imposição de dificuldades à inovação tecnológica; a elevação de custos sem benefícios demonstrados; a criação de demanda compulsória de produto, serviço ou atividade; e a limitação de formação de entidades empresariais. As normas municipais não podem avançar no sentido vedado pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

IX – A análise de impacto regulatório não possui eficácia em nível municipal, mas se trata de uma boa prática a ser adotada aos municípios quando da adoção de normas gerais que impactem atividades econômicas. Pode ser adotado em nível local.

Desta forma, confirma-se a hipótese esposada, ou seja, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica impacta fortemente o poder municipal em toda a atuação pertinente às mais diversas atividades econômicas, com elevada eficácia jurídica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6ª Ed. Grupo GEN, 2013. [Minha Biblioteca].

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1999.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 5ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. A boa governança local e a atividade econômica: o poder municipal como indutor do desenvolvimento sustentável e da justiça social. **Argumentum (UNIMAR)**, v. 15, p. 73-97, 2014b.

CORRALO, Giovani da Silva. Silêncio, eficiência e eficácia nas administrações municipais brasileiras. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional** (impresso), v. 19, p. 253-269, 2019.

CORRALO, Giovani da Silva. Planejamento, Desenvolvimento e Governança: desafios do poder municipal. **Direito e Desenvolvimento**, v. 6, n. 11, p. 79 - 93, 8 jun. 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERRERI, Janice Helena. A Federação. In: BASTOS, Celso (Org.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 15-38.

GABARDO, Émerson. **O Jardim e a Praça para Além do Bem e do Mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado Social**. Tese de Doutorado, UFPR, 2009. Disponível em: < https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 03 fev 2020.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

HERMANY, Ricardo; CAMARGO, Daniela Aguilar. A subsidiariedade como princípio de organização estatal e os reflexos no espaço local: análise do Brasil e da Alemanha. **Opinião Jurídica**, 18(36), 2019, p. 279-296. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v18n36/1692-2530-ojum-18-36-279.pdf>>. Acesso em 05 mai 2020.

HORTA, Raul Machado. Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 02, p. 5-20, 1993.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MARIOTTI, Alexandre. **Teoria do Estado**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro** (atualizada por Giovani da Silva Corralo). 18ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. **Revista Trimestral de Direito Público**, vol. 01. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 255-271.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34ª Ed. Atlas: São Paulo, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: **Empoderamento Social Local**. HERMANY, Ricardo (Org.). Santa Cruz: Editora IPR, 2010, p. 419-434.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 10 jul 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional das Competências. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, nº01, p. 272-281, 1993.

SUNDEFLED, Carlos Ari. Introdução às Agências Reguladoras. In: **Direito Administrativo Econômico**. SUNDFELD, Carlos Ari (org.). São Paulo: Malheiros, 2006.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.