

**LUCIANA DE PAULA SANTOS**

**O FEDERALISMO BRASILEIRO:  
UMA ANÁLISE DO ENTE MUNICIPAL**



**SÃO PAULO/SP**

**2009**

**LUCIANA DE PAULA SANTOS**

**O FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO ENTE MUNICIPAL**

**Monografia apresentada ao Curso de Especialização  
Telepresencial e Virtual em Direito Constitucional, na  
modalidade Formação para o Magistério Superior,  
como requisito parcial à obtenção do grau de  
especialista em Direito Constitucional.**

**Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL  
Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes - REDE LFG**

**Orientador: Prof. Msc. PATRÍCIA FONTANELLA**

**SÃO PAULO/SP**

**2009**

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, as Coordenações do Curso de Especialização Telepresencial e Virtual em Direito Constitucional, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca da monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

SÃO PAULO, 09 DE SETEMBRO DE 2009

**LUCIANA DE PAULA SANTOS**

**LUCIANA DE PAULA SANTOS**  
**O FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO ENTE MUNICIPAL**

Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, na modalidade Formação para o Magistério Superior, e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade do Sul de Santa Catarina, em convênio com a Rede Ensino Luiz Flávio Gomes – REDE LFG e com o Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

SÃO PAULO, 09 DE SETEMBRO DE 2009

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a minha amada família: meus pais Decio e Neusa, meus irmãos Alessandra e Ricardo e meus “anjinhos de bigode” Hannah, Laila, Bilucca, Faísca e Spyke, pois sempre me apóiam e me estimulam com alegria a persistir nos estudos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar a Deus pela dádiva da vida diária.

Aos meus pais pelo amor, carinho, dedicação e exemplo de vida.

Agradeço a minha irmã pelo companheirismo eterno, ajuda e dedicação.

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar as noções gerais do federalismo e formação do estado federal, com ênfase para as particularidades da forma estatal brasileira.

O texto trata do pacto federativo na realidade do Brasil e da inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 com a inclusão dos Municípios como entidade federativa.

Ainda, o Município é examinado quanto a sua história, formação, desenvolvimento, autonomia formal e material e, por fim, encerra-se o estudo quanto ao controle de constitucionalidade do direito municipal pela Suprema Corte, notadamente quanto à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, como instrumento essencial para a manutenção da Federação.

**Palavras-chave:** Federalismo. Estado Federal Brasileiro. Municípios. História da Municipalidade. Autonomia Municipal. Controle de Constitucionalidade. ADPF.

## **ABSTRACT**

The present study has for objective to analyze the general notions of the federalism and formation of the federal state, with emphasis for the particularities in the Brazilian state way.

The text treats of the federal pact in the reality of Brazil and of the innovation brought by the Federal Constitution of 1988 with the inclusion of the Municipal districts as federal entity.

Still, the Municipal district is examined as for his history, formation, development, formal and material autonomy and, finally, he closes up the study as for the control of constitutionality of the municipal right for Supreme Court, especially as for the Oral test of Noncompliance of Fundamental Precept - ADPF, as essential instrument for the maintenance of the Federation.

**Key words:** Federalism. Brazilian federal state. City. History of the municipality. Municipal autonomy. Constitutionality control. ADPF

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	10
<b>CAPÍTULO 1</b>	12
<b>ORGANIZAÇÃO DO ESTADO: FEDERALISMO</b>	
1.1. ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	
1.2. MUNICÍPIOS NO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	
1.3. O REGIME MUNICIPAL NO DIREITO COMPARADO	
<b>CAPÍTULO 2</b>	31
<b>DO MUNICÍPIO</b>	
2.1. HISTÓRIA E DESENVOLVIMENTO	
2.2. AUTONOMIA MUNICIPAL	
<b>CAPÍTULO 3</b>	48
<b>CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO MUNICIPAL E ADPF</b>	
<b>CONCLUSÃO</b>	55
<b>REFERÊNCIAS</b>	59

## INTRODUÇÃO

A presente monografia objetiva examinar o Estado Federal Brasileiro nas suas linhas mestras, com enfoque para o Município que foi alçado à condição de entidade federativa pela Constituição Federal de 1988.

Com esse objetivo, o primeiro capítulo dedica-se às questões gerais, dividindo-se em quatro partes. Na primeira parte, será abordada a origem do federalismo, centrada na organização estatal resultante da transformação da Confederação de Estados Independentes dos Estados Unidos da América reunida em 1781 para a união federativa da Constituição americana de 1787, bem como as características essenciais da forma de Estado Federal, os pontos que o diferem da Confederação e do Estado Unitário, seus princípios vetores e os conceitos que parte da doutrina oferece.

Na segunda parte, se apresentará um breve relato dos antecedentes históricos e políticos do Estado Federal brasileiro, com ênfase para o desenho atribuído pelas Constituições nacionais, as implicações práticas das opções do poder constituinte e, por fim, uma análise crítica concernente as dificuldades e desvirtuamentos enfrentados na realidade do pacto federativo brasileiro.

O terceiro item desse capítulo foca-se na especialidade da federação brasileira, isto é, com a assunção do Município como ente federativo pela Constituição Federal de 1988, nosso Estado Federal inovou a ordem jurídica nacional e internacional, todavia, como se demonstrará existem vozes divergentes que criticam a opção constitucional e, apesar dela, entendem que o Município não caracteriza unidade federativa que se coloque em pé de igualdade com os Estados-membros.

A brevidade que se impõe a esse escrito permite que sejam lançados apenas os argumentos principais de um e outro ponto de vista, encerrando-se o item com o exame, igualmente sucinto, dos caracteres centrais do Município, segundo a Constituição Federal de 1988.

E, finalmente, o capítulo termina em sua quarta parte com um breve estudo do regime municipal e/ou formas análogas no direito comparado.

Na sequência, o segundo capítulo, dividido em duas partes, examina com maior vagar o mote dessa monografia, o Município.

No primeiro item serão estudados a história e desenvolvimento do município, desde suas origens romanas, passando-se pela inspiração da metrópole portuguesa que incorporou seu regime administrativo, baseado nos *concelhos*, no território conquistado, as

características assumidas por essa forma de organização na colônia e, sob os auspícios das Constituições Brasileiras, a evolução do ente municipal até a Carta de 1988.

A segunda parte do segundo capítulo se dedica ao exame da autonomia municipal, seu significado, suas características, limites e definições. Como se verá a capacidade de auto-organização é a base do federalismo porque marca a descentralização de poder típica dessa forma de Estado, de forma que serão analisadas as competências municipais e as restrições que elas sofrem no modelo brasileiro.

Finalmente, essa monografia cala suas palavras com a análise do controle de constitucionalidade do direito municipal e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, instrumento introduzido pela Lei 9.882/99 com a finalidade de regulamentar o art. 102, § 1º, da Constituição Federal e que permite o controle concentrado e objetivo da norma municipal pelo Supremo Tribunal Federal.

## 1. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO: FEDERALISMO

As clássicas formas de Estado são representadas pela confederação, pela federação e pelo regime unitário. Na confederação, existe mera aliança política entre os países confederados, todos eles, contudo, preservam sua soberania e atuam, na ordem internacional, com a independência própria dos Estados soberanos, mas como possuem interesses comuns, submetem-se a regras gerais supraconstitucionais, mas sem que isso signifique perpetuidade da união<sup>1</sup>.

O Estado unitário se caracteriza pela centralização política, o poder político é atribuído apenas ao conjunto central da estrutura orgânica estatal sem admitir descentralização política, mas somente a territorial<sup>2</sup>.

É o estado federativo que comporta a verdadeira descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema, a soberania é uma e aos integrantes a Constituição reserva autonomia, maior ou menor, conforme o país, que lhes permite atuar com certa liberdade dentro os padrões constitucionais<sup>3</sup>.

O termo federação se origina de *foedus*, vocábulo latino, com sentido de aliança, pacto, união e é justamente o pacto entre as unidades federadas para compor um único Estado que marca o regime<sup>4</sup>. O federalismo como forma de Estado é uma construção do Século XVIII, muito embora muitos de seus fundamentos possam ser encontrados já na Antiguidade<sup>5</sup>. O Estado Federal, em todas as suas linhas, surgiu com a Constituição Americana de 1787, mediante a agregação dos 13 estados independentes (transformação das colônias inglesas após a independência declarada em 4 de julho de 1776) que cederam a um poder central parte de sua soberania, união que passou a se chamar de Estados Unidos da América<sup>6</sup>.

Em 1781, foi criada a Confederação desses 13 estados soberanos, todavia, passados mais de seis anos os artigos do documento instituidor necessitavam de modificações; procuravam-se normas que atingissem não apenas os Estados componentes, mas também os cidadãos. Foram longos os debates entre os favoráveis e os opositores às alterações,

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos *et al.* **Pacto Federativo: Aspectos atuais**. Capítulo da obra *Direito Constitucional Brasileiro – Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas*. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2006, p. 407.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 408.

<sup>5</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho e MENACHO DOS ANJOS, Marcelo Adriano *et al.* **Tipos de Estado**. Capítulo da obra *Curso de Teoria Geral do Estado*. Editora Elsevier, Rio de Janeiro: 2009, p. 82.

<sup>6</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Estado federal e estados federados na Constituição Brasileira de 1988 – O equilíbrio federativo**. Capítulo da obra intitulada *Temas de Direito Público*. Livraria Del Rey Editora, Belo Horizonte: 1997, 1ª edição, 2ª tiragem, p. 381.

discussões que eram apresentadas no jornal de Nova Iorque. As justificativas de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, no entanto, sagraram-se vencedoras, foram reunidas na obra conhecida como O Federalista – *The Federalist* – e embasaram o texto de 1787 (Convenção da Filadélfia), no qual os Estados independentes, como último ato de soberania, dela abriram mão para a criação de um novo estado, agora federal<sup>7</sup>.

Oposto ao Estado Unitário que se baseia em apenas um centro de decisão político-administrativa, o Estado Federal marca-se pela descentralização e pela divisão do espaço geográfico em unidades federais que exercem cada qual suas competências executivas, legislativas e judiciais, unidas por um pacto que reúne as manifestações de vontade de formar uma federação<sup>8</sup>.

A descentralização do poder no Estado Federal leva a sua divisão e repartição das competências entre os entes federados, de forma que se a tendência do federalismo for a concentração de atribuições no poder central, forma-se o denominado federalismo contrípeto ou centrípeto, de outra parte, se ocorre o fortalecimento dos Estados-membros a forma federal é chamada de centrífuga, entretanto, se houver equilíbrio de forças, há o federalismo de cooperação<sup>9</sup>, marcado pela ajuda federal aos Estados-membros. Importa observar, ainda, que tanto na formação centrípeta como centrífuga, o Estado Federal se apresenta dual<sup>10</sup>, no qual há duas esferas distintas de poder (União e Estados-membros) que se sobrepõem no mesmo território, o que pode levar ao desenvolvimento isolado de cada um desses pólos de competência, aumentando as desigualdades regionais e fomentando o desejo de separação<sup>11</sup>.

As principais características do federalismo constituem seus princípios vetores e podem ser resumidas da seguinte forma: a) decisão constituinte criadora do Estado Federal ou pacto federativo (expressão da vontade dos representantes dos Estados-membros em dotar a União de parte de sua soberania); b) repartição de competências entre federação e estados-membros sem significado de hierarquização ou subordinação entre os entes federados, mas de definição do espectro de atuação de cada um; c) poder de auto-organização dos Estados-membros limitado pela Constituição Federal com vistas a manter a unidade; d) intervenção federal como instrumento de equilíbrio da federação; e) órgão legislativo de representação dos

---

<sup>7</sup> RAMOS, Dircêo Torrecillas *et al.* **Da organização do Estado: O estado federal.** Capítulo da obra intitulada Constituição Federal: Avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro. Editora Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, São Paulo: 2008, p. 275.

<sup>8</sup> CAMARGOS e MENACHO DOS ANJOS, *op. cit.*, p. 84-85.

<sup>9</sup> CAMARGOS e MENACHO DOS ANJOS, *op. cit.*, p. 86.

<sup>10</sup> Para Carlos Mário da Silva Velloso “o federalismo de equilíbrio, federalismo clássico, é o federalismo dual; o federalismo neoclássico corresponderia ao federalismo de cooperação. Já o federalismo racionalizado ou hegemônico seria novidade no direito público e apresentaria caracteres próprios”. (Ob. cit., p. 382).

<sup>11</sup> RAMOS, *op. cit.* p. 275.

Estados-membros que possibilite a participação deles na formação da vontade federal, por isso o federalismo pressupõe uma estrutura bicameral (representação do povo e dos Estados); f) titularidade dos Estados-membros para propor emenda à Constituição Federal; g) criação de novo Estado ou modificação territorial dependente de participação da população afetada; e, h) existência de órgão de cúpula do Poder Judiciário para interpretar e proteger a Constituição Federal e dirimir conflitos entre os entes federados<sup>12</sup>.

Observe-se que uma vez reunidos num só Estado, não se permite aos entes integrantes o denominado direito de secessão, ou seja, o direito de denúncia unilateral do pacto federativo com o simples afastamento da entidade federada do conjunto federativo<sup>13</sup>.

Segundo José Afonso da Silva a federação consiste na união de coletividade regionais e autônomas que a doutrina chama de estados federados (nome adotado pela Constituição, cap. III do tít. III), Estados-membros ou simplesmente Estados (muito usado na Constituição Brasileira), estrutura que compõe o cerne da configuração federativa (dois tipos de entidades: a União e as coletividades regionais autônomas – estados federados). E, prossegue lecionando que:

“Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno. No Estado federal há que distinguir soberania de autonomia e seus respectivos titulares: o Estado federal é a pessoa reconhecida no direito internacional, é o único titular da soberania, considerada como poder supremo consistente na capacidade de auto-determinação. Os Estados federados são titulares tão-só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.”<sup>14</sup>

O Estado Federal pode ser entendido também, nos dizeres de Carlos Mário da Silva Velloso, como uma “forma de descentralização do poder, de descentralização geográfica do poder do Estado, é uma técnica de governo que amplia, significativamente, o sistema de proteção à liberdade e propicia a prática da democracia”, porque combina descentralização funcional do poder com descentralização geográfica ou territorial<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> CAMARGOS e MENACHO DOS ANJOS, op. cit., p. 87-89.

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p. 87-89.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros Editores, 24ª edição, São Paulo: 2005, p. 99-100.

<sup>15</sup> VELLOSO, op. cit., p. 383.

De fato, o federalismo surge com a finalidade de garantir a paz social, a partir dos postulados da participação e da autonomia, consagrando, em última análise, a democracia, isso porque a descentralização do poder contribui para seu exercício moderado, além de propiciar maior participação popular no processo político pela proximidade das unidades federadas com a realidade de cada comunidade<sup>16</sup>.

O Estado Federal é para Gilmar Ferreira Mendes uma “organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais”, na qual os Estados-membros participam do processo decisório da União, mas não dispõem do direito de secessão, muito embora seja previsto um mecanismo de intervenção federal para garantia da unidade territorial e jurídica do Estado<sup>17</sup>.

A forma federal baseia-se em componentes geográficos e de formação cultural de certa comunidade, pois um território vasto suscita desigualdades de desenvolvimento, de cultura e geografia, circunstâncias que aconselham a existência de um governo central que busque as soluções para as expectativas gerais e outro regional ou local que se dedique as questões particulares específicas do grupo. O Estado Federal é, ainda, uma forma de Estado que possibilita a reunião de diferentes opiniões na formação da vontade coletiva da nação, bem assim um reforço da democracia, pois a repartição dos poderes horizontal – executivo, legislativo e judiciário – e vertical (União e unidades federadas) dificulta o abuso, beneficiando a coletividade<sup>18</sup>.

O federalismo peculiariza-se, ainda, pelo fato de que todos os estados federados, independentemente do tamanho de sua população e de seu território, de sua participação no produto interno bruto da federação, têm entre si plena igualdade formal de participação que é garantida pela ordem constitucional, muito embora, na prática, o cenário político e econômico nacional acabe se aglutinando nas unidades com maior população e poder econômico, evidência que pode ser equilibrada com a existência efetiva do federalismo cooperativo<sup>19</sup>.

O conceito de federação fundamenta-se numa concepção aberta e variante, pois o direito acompanha a dinâmica das relações sociais, de modo que cada ordenamento jurídico é diverso do outro. Assim cada constituição nacional cria o seu tipo de federação, após o que é incorporado à doutrina e instituído como forma política.

---

<sup>16</sup> FELIX, Renan Paes. **Federalismo e Democracia**. Artigo publicado na Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Ano XI, n. 38, Brasília: jul./set. 2007, p. 23.

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva, São Paulo: 2008, p. 803.

<sup>18</sup> KARPEN, Ulrich in *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1988, p. 207 *apud* MENDES, op. cit., p. 804.

<sup>19</sup> CAMARGOS e MENACHO DOS ANJOS, op. cit., p. 89-90.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 criou um novo tipo de federação<sup>20</sup>, especialmente pela evidência que deu ao Município, tema que, por sua relevância, será tratado nos sucessivos capítulos.

---

<sup>20</sup> TAVARES, Íris Eliete Teixeira Neves de Pinho. **O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional**. Artigo publicado na Revista de Direito Administrativo, n. 209, jul-set/1997, p. 182.

## 1.1. ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Os federalistas no Brasil, segundo José Afonso da Silva, surgem no bojo da assembléia constituinte de 1823 e, durante todo o Império, provocaram rebeliões como as “Balaiadas”, as “Cabanadas”, as “Sabinadas”, a “República do Piratini” que buscavam instituir a monarquia federalista. Em 1889, as forças descentralizadoras superaram o poder central e firmam na vida política brasileira o federalismo, como princípio constitucional de estruturação do Estado e a democracia, como regime político que melhor assegura os direitos humanos fundamentais<sup>21</sup>.

Importa salientar que a República e o federalismo foram movimentos liderados por intelectuais e militares que residiam na Corte e na província mais destacada à época – São Paulo – sendo certo que a maior parte do povo era alienada em relação ao momento político nacional<sup>22</sup>.

Mesmo assim, o Brasil assume a forma de estado federal, em 1889, com a proclamação da República, o que foi mantido nas constituições posteriores, embora o federalismo da Constituição de 1967 e de sua Emenda 1/69 tenha sido apenas nominal<sup>23</sup>.

O federalismo brasileiro, entretanto, se formou às avessas, isto é, partiu da divisão do estado unitário e não da união dos entes federais. Na Suíça (Cantões) e nos Estados Unidos (Estados), as unidades federadas eram verdadeiros estados pequenos que detinham poder próprio e autônomo e sua reunião foi procedida de forma negociada e independente, em prol da defesa e outros interesses, no caso brasileiro, a colonização criou o município e este precedeu o Reino, a independência e até mesmo a Nação e a República transformou o Brasil de estado unitário para federal, destinando uma parcela do poder soberano da União para cada uma das antigas províncias, por um processo de concessão e não negociação, já que nunca houve aqui povos independentes<sup>24</sup>.

No Brasil, portanto, o Estado Federal surge por segregação do poder central, diferentemente do caso norte-americano, no qual os Estados soberanos preexistentes se agregam para constituir a União (federalismo por agregação), por isso esse modelo é chamado

---

<sup>21</sup> SILVA, op. cit., p. 76-77.

<sup>22</sup> CAMARGOS e MENACHO DOS ANJOS, op. cit., p. 90/91.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 99.

<sup>24</sup> SILVEIRA, Vladimir Oliveira. **O princípio da autonomia municipal e os assuntos de interesse local na Constituição Federal de 1988**. Artigo publicado na Revista Tributária e de Finanças Públicas, n. 61, v. 13, mar-abr. /2005, p. 217-218.

de centrípeto, ao passo que o caso brasileiro assemelha-se ao modelo centrífugo, isto é, descentralização originária do poder constituído em entes federados<sup>25</sup>.

O período da República Velha marcou o federalismo nacional pela chamada “Política dos Governadores ou Política dos Estados”, na qual apenas dois estados tinham hegemonia na condução da política nacional em razão do maior poder econômico, caracterizando modalidade de federalismo centrífugo<sup>26</sup>.

Na Constituição de 1934 muitas das competências que tinham sido transferidas para os Estados-membros foram retomadas pela União, sendo certo que o golpe de estado de 1937 e a outorga de novo texto constitucional levou o Brasil a um novo período de centralização do poder<sup>27</sup>.

A Carta Magna de 1946 trouxe ares de democratização e as unidades federadas atuaram no cenário nacional com maior desenvoltura, entretanto, o texto promulgado persistiu na concentração de competências administrativas e legislativas na União<sup>28</sup>.

O golpe militar de 1964 que instituiu a ditadura, culminou na outorga da Constituição de 1967 e emenda de 1969, bem assim no retorno da forte centralização e autoritarismo da União Federal, período em que os Estados-membros eram, de fato, submissos aos desígnios do poder central, eliminando, na prática, os princípios federalistas<sup>29</sup>.

A Constituição de 1988 constituiu um marco na descentralização do poder, afastando de vez o sistema autoritário implantado a partir do Golpe de 1964<sup>30</sup>. A federação foi assegurada, assim como foi na Constituição de 1891 e, garantida como cláusula pétreia. A carta de 1988, entretanto, não consagrou o federalismo clássico adotado pelo texto de 1891 e sim o federalismo cooperativo (aumentou a parcela dos Estados e dos municípios no conjunto total das receitas tributárias, previu meios de redução de desequilíbrios regionais e ampliou os espaços das competências comuns concorrentes)<sup>31</sup>.

A fixação de competências, num Estado Federal, é sempre uma questão difícil, pois é necessário um equilíbrio que assegure o pacto federativo e a Constituição Federal de

---

<sup>25</sup> ROSA, Márcio Fernando Elias *et al.* **Federalismo, Estado, Poder e Soberania**. Capítulo da obra Estudos de Direito Constitucional Comparado. Editora Elsevier, Rio de Janeiro: 2007, p. 108.

<sup>26</sup> CAMARGOS e MENACHO DOS ANJOS, *op. cit.*, p. 91.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>30</sup> José Afonso da Silva ressalta, no entanto, que “a constituição de 1988 recebeu-a (forma de estado federativa) da evolução histórica do ordenamento jurídico. Ela não instituiu a federação. Manteve-a mediante declaração, constante do art. 1º (...)”, *op. cit.*, p. 99.

<sup>31</sup> XAVIER, Márcio Morrone. **O desenvolvimento histórico da autonomia municipal no constitucionalismo brasileiro: concentração e desconcentração do poder no Brasil**. Artigo publicado na Revista AJURIS, v. 35, n. 112, dezembro de 2008, p. 219.

1988 resolveu a questão pela enumeração dos poderes da União, outorga de competências remanescentes para os Estados e atribuições indicativas para os Municípios, admitindo, além disso, a delegação de competências comuns e legislativas<sup>32</sup>.

As unidades federadas brasileiras dispõem de poderes e competências iguais, de modo que, do ponto de vista constitucional, o Brasil adotou o modelo de federalismo simétrico<sup>33</sup>, pois as atribuições, recursos e políticas públicas são capítulos detalhados da Constituição Federal, o que diminui as possibilidades de manejo de iniciativas específicas e o Supremo Tribunal Federal segue a linha de que as constituições estaduais devem refletir os dispositivos federais, impondo uma hierarquia das normas constitucionais legais, embora esse princípio não esteja consagrado no texto magno.

Note-se que nas federações australiana, indiana, mexicana, suíça e dos Estados Unidos da América, as emendas constitucionais devem ser ratificadas pelas assembleias estaduais, o que não ocorre no Brasil onde a guarda dos interesses dos Estados-membros cabe ao Senado<sup>34</sup> e, o município sequer tem assento no plano federal.

Para Dircêo Torrecillas Ramos, o estado federal representa uma forma de organização do estado, pela qual as unidades federadas têm maior autonomia, no Brasil, no entanto, entende que essa verdade não se aplica, já que sua estrutura pode ser comparada aos “Estados regionais ou chamados Unitários Constitucionalmente Descentralizados”, como a Espanha, tendo em vista a hipertrofia do executivo federal<sup>35</sup>.

Esse autor sustenta que nunca houve no Brasil um verdadeiro pacto federativo pelos seguintes motivos: 1) concentração das competências na União e nos Municípios, relegando aos Estados-membros atribuições residuais não-especificadas, o que acarreta tratamento uniforme em detrimento das desigualdades regionais; 2) representação desigual no Congresso Nacional que potencializa as desigualdades, especialmente na composição da Câmara dos Deputados, onde os parlamentares das regiões em desenvolvimento (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) formam a maioria, além dos favorecimentos à União que implicam uma integração de cima para baixo, tipicamente antifederalista; 3) federação inchada pela divisão de Estados, transformação de territórios e criação de milhares de municípios que

---

<sup>32</sup> TAVARES, op. cit., p. 183.

<sup>33</sup> Nesse sentido, convém destacar que “a nossa Lei Maior consagra as características básicas do federalismo clássico, simétrico, com homogeneidade de tratamento aos Estados-membros, mas também traz dispositivos baseados na assimetria (...) Esse novo federalismo, também chamado de cooperativo, visa estimular as potencialidades de cada região”. (FÉLIX, op. cit., p. 25).

<sup>34</sup> SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Artigo publicado na Revista de Sociologia e Política, n. 24, Curitiba: junho de 2005, p. 8. Documento disponível em [www.scielo.br/scielo](http://www.scielo.br/scielo). Acessado em 14/04/2009.

<sup>35</sup> RAMOS, op. cit., p. 284-287.

acarretou o aumento significativo de cargos públicos (governadores e vices, prefeitos e vices, deputados, vereadores, senadores, judiciário estadual e tribunais de contas, além de gabinetes e funcionários); 4) assimetrias regionais e estaduais nas áreas econômica e social; 5) guerra fiscal que desarmoniza os sócios da Federação (Estados-membros) e má aplicação de verbas públicas; e, 6) enfraquecimento da autonomia municipal pela falta de representação no poder central e de Poder Judiciário próprio.

Esse entendimento é acompanhado em suas linhas mestras por Márcio Morrone Xavier quando afirma que “as obrigações dos Estados e dos Municípios cresceram em proporção desigual com as receitas tributárias e a Federação frente a esse descompasso encontra-se em crise, o que origina disputas entre os diferentes entes que a compõe”. Argumenta que o repasse da arrecadação (tido como forma de cooperação) fica ao arbítrio do poder executivo federal que é movido, muitas vezes, por interesses políticos que não se coadunam com o pacto federativo<sup>36</sup>.

Para Celina Souza, os constituintes de 1988 fizeram a clara opção de dividir a responsabilidade pela provisão dos serviços públicos entre os três entes federados, o que sinaliza que o federalismo brasileiro é mais cooperativo que dual ou competitivo, isso, entretanto, gera intensos debates sobre a separação prática da competência de cada um, distanciando a idealizada cooperação da realidade nacional por duas razões principais: a desigualdade na capacidade – financeira, técnica e de gestão - de cada unidade federada implementar políticas públicas e na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimule a cooperação, o que torna o sistema altamente competitivo<sup>37</sup>.

De qualquer sorte, referida autora entende que a federação foi fortalecida pela atual Carta Magna por ter promovido um maior equilíbrio entre os entes federados, todavia, argumenta que as regras constitucionais submetem-se a dois tipos de tensão, ou seja, das demandas macro-econômicas influenciadas pelas mudanças no plano internacional que exigem rígido controle fiscal e superávits primários que comprometem a regularidade dos recursos governamentais na correção das desigualdades regionais e o alto grau de constitucionalização que conflitam com a velocidade das relações globalizadas, tendo em vista que qualquer alteração legal requer prolongadas negociações no Congresso Nacional<sup>38</sup>.

O federalismo brasileiro, mesmo na atual ordem constitucional, apresenta, ainda, uma forte característica centralizadora, especialmente no que diz respeito à competência

---

<sup>36</sup> XAVIER, op. cit., p. 224.

<sup>37</sup> SOUZA, op. cit., p. 8.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 14.

legislativa da União, além de apresentar uma grande disparidade no desenvolvimento econômico e social dos Estados-membros, motivado em grande parte pelo sistema tributário nacional, que deveria viabilizar a existência de um federalismo cooperativo, com fontes de receitas compatíveis com as competências administrativas dos estados e dos municípios, no que diz respeito à prestação de serviços públicos e é cada vez mais centralizado nos recursos da União, com a criação de contribuições, cujas receitas não são divididas entre os outros entes federados<sup>39</sup>.

Para José dos Santos Carvalho Filho, entre as críticas que recaem sobre o regime federativo no Brasil está, notadamente, o grande dispêndio de recursos públicos para manter a estrutura orgânica e funcional das entidades componentes, o que é incompatível com sua natureza e origem de país pobre, despesas que são potencializadas com o número excessivo de municípios, já que a maioria deles, sem renda própria, gastam mais na manutenção de sua estrutura do que arrecadam de impostos, sobrevivendo à custa de repasses de outras esferas, notadamente a federal<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> CAMARGO e MENACHO DOS ANJOS, op. cit., p. 14.

<sup>40</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p. 410-414.

## 1.2. MUNICÍPIOS NO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Nos termos da Constituição de 1988 o Município é entidade estatal integrante da federação, dotada de autonomia política, administrativa e financeira, característica que marca o federalismo brasileiro com o tom da inovação<sup>41</sup>.

A inclusão dos Municípios na federação veio acompanhada de consequências como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de leis orgânicas próprias, ampliação de sua competência e liberação de controles que os sistemas anteriores impunham especialmente pela observância das constituições estaduais<sup>42</sup>.

Argumenta-se que a União compõe-se de uma Federação de Estados, mas um Estado não se compõe de uma federação de municípios e, juridicamente, os estados cedem algo de sua soberania em favor da União; enquanto delegam poderes aos municípios para administrar os interesses locais. Da União para o Estado se desprendem relações na ordem política: é um governo federado; enquanto as relações do Estado para com os Municípios são administrativas. O Estado membro, unitário em sua organização interna, é descentralizado em relação aos Municípios<sup>43</sup>.

A ideia de que a federação brasileira é constituída também de municípios, embora não participe na vontade e nas decisões dos órgãos federais, é repudiada por parte da doutrina<sup>44</sup> sob o argumento de que a autonomia político-constitucional não significa que o ente é federativo, tanto que no sistema vigente não se prevê a descentralização ou secessão da municipalidade, contrariamente, se prevê a intervenção do estado-membro no município e não o contrário<sup>45</sup>.

Para José Afonso da Silva, “foi equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro (...) faltam

---

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso. **Inovações municipais na Constituição de 1988 (em homenagem póstuma a Hely Lopes Meirelles)**. Artigo publicado na Revista dos Tribunais, n. 669, v. 80, jul /1991, p. 11.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> TAVARES, op. cit., p. 174.

<sup>44</sup> Para José Nilo de Castro, “o município não tem representação no Senado, não possui de tribunal de contas – salvo São Paulo e Rio, não pode propor emendas à Constituição, não tem suas normas sujeitas ao controle concentrado diretamente perante o Supremo Tribunal Federal, nem tem Poder Judiciário. Estas ausências impossibilitam ao Município sua condição de entidade da Federação, além de, segundo o mesmo pensamento, inexistir pacto federativo com Município” (Direito Municipal Positivo, p. 53 *apud* LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto *et al.* **Extensão e Significado da Autonomia Constitucional do Município: A cultura sobre o poder local**. Capítulo da obra Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Editora Lumen Iuris, Rio de Janeiro: 2009, p. 715.)

<sup>45</sup> COSTA, Nelson Nery. **Autonomia do município**. Artigo publicado na Revista Trimestral de Direito Público, n. 35, Malheiros Editores: 2001, p. 207.

outros elementos para a caracterização da federação de Municípios”. Para ele a solução é considerar o município como componente da federação, mas não entidade federativa, porque o fato da entidade territorial ter autonomia político-constitucional não significa que necessariamente integre o conceito de entidade federativa, já que o município não é essencial ao conceito de federação brasileira e sim os Estados<sup>46</sup>.

Nesse sentido o referido constitucionalista afirma:

Em que muda a federação a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado? Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios.

O fato da intervenção federal ser prevista apenas em relação à União nos Estados-membros e destes nos Municípios é um dos pontos que os mantém, ainda, vinculados aos Estados, ou seja, divisão político-administrativa deles e não da União, até porque se fossem divisão política desta, qual seria a configuração dos Estados, já que seu território é repartido para os municípios, de modo que a divisão da federação também em Municípios caracterizaria uma federação com “entidades superpostas”<sup>47</sup>.

Além disso, a dependência da lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal (art. 18, § 4º, da Constituição Federal de 1988), para criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios também é um aspecto que mostra que eles continuam a ser divisões dos Estados<sup>48</sup>.

A própria Constituição Federal de 1988 que modificou a posição dos Municípios na federação brasileira, não afirma que eles se transformaram em unidades federadas, já que o texto constitucional faz onze referências das expressões unidade federada e unidade da federação referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, não envolvendo os municípios, a

---

<sup>46</sup> SILVA, ob. cit., Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 101 e 475.

<sup>47</sup> SILVA, op. cit., p. 475.

<sup>48</sup> Ibidem.

saber: arts. 34, II, IV e V, 45, § 1º, 60, III, 85, II, 132, 159, § 2º, 225, § 1º, III; ADCT, arts. 13, § 4º, e 32, § 9º<sup>49</sup>.

Por outro lado, Antonio Carlos Otoni Soares sustenta que “o antimunicipalismo deve ser compreendido no contexto do autoritarismo político de centralização defendida por grupos radicais de direita e esquerda que supõem o despreparo das bases municipais”, confundindo-se com uma tendência de renegar nossas origens lusitanas. Critica essa postura, porque ao Brasil, com suas dimensões continentais, não é saudável a absorção dos poderes locais, até porque contraria o princípio federativo<sup>50</sup>.

Hely Lopes Meirelles, por sua vez, entende que o município é entidade estatal que desfruta de autonomia político-administrativa (auto-organização, eleição de seus governantes e condução de negócios relacionados ao interesse local), posição que o coloca ao lado da União e dos Estados-membros, com poderes Legislativo e Executivo, “faltando-lhe apenas o Judiciário, que a Constituição reservou expressamente às entidades estatais superiores”<sup>51</sup>.

Para esse autor, que foi um dos maiores defensores do municipalismo, quando a Constituição da República arrolou, no art. 1º, o município como componente a federação, reconheceu sua natureza de entidade estatal de terceiro grau, apenas com uma autonomia menos ampla que os Estados-membros, já que não dispõe de poder judiciário e não possui representação nas Assembléias Legislativas<sup>52</sup>.

De qualquer sorte, segundo reza a Constituição Federal, nos municípios o número de vereadores é proporcional à população, observados os limites traçados na Carta Magna (art. 29, inciso IV) e a eles foi assegurada inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município, garantia que não se confunde com imunidade (garantia de natureza processual de não ser processado por quaisquer crimes, sem autorização da respectiva corporação, enquanto durar o mandato)<sup>53</sup>.

A Câmara Municipal é o órgão do poder legislativo local e tem suas atribuições também discriminadas na Lei Orgânica, inclusive no que diz respeito ao processo legislativo e orçamento e, se desdobram em: função legislativa que é exercida com a participação do prefeito e se debruça sobre as matérias de competência municipal; função meramente deliberativa por meio da qual a Câmara exerce as atribuições de sua competência privativa

---

<sup>49</sup> Ibidem, p. 640. O texto original faz referência ao art. 32, § 9º, do ADCT, mas, salvo melhor juízo, quis se referir ao mesmo § 9º, mas do art. 34, do ADCT, já que o artigo referido não possui parágrafos.

<sup>50</sup> SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 1986, p. 25-26.

<sup>51</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14ª edição. Malheiros Editores, São Paulo: 2006, p. 129-130.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 130.

<sup>53</sup> COSTA, op. cit., Revista Trimestral de Direito Público, n. 35, p. 217.

que envolve a prática de atos concretos, resoluções, aprovação, autorização e julgamento técnico de situações que não dependem de sanção do prefeito; função fiscalizadora das contas municipais (que ficam pelo prazo de sessenta dias à disposição dos contribuintes), exercida com auxílio do Tribunal de Contas através do pedido de informações, convocação de auxiliares diretos, comissão especial de inquérito, tomada e julgamento as contas do prefeito; função julgadora pela qual a Câmara exerce um juízo político, nas hipóteses em que lhe cabe julgar o prefeito e os vereadores por infrações político-administrativas<sup>54</sup>.

O prefeito é o chefe do poder executivo e chefe da administração local, cujas funções são fixadas pela lei orgânica de cada município, que se distinguem, em linhas gerais, em funções de governo e administrativas, sendo que as primeiras subclassificam-se em funções política, tais como: representação do município, direção geral dos negócios municipais, relação com outras autoridades; funções colegislativas como a de sancionar leis, vetar projetos legislativos e enviar mensagens à Câmara sobre a situação do município; e as executivas *stricto sensu*, como a fixação de diretrizes do governo municipal, o planejamento da administração local e a direção dos negócios municipais<sup>55</sup>.

As funções administrativas do prefeito absorvem a maior parte de suas atividades e dentre elas se destaca a execução das leis que movimenta a máquina administrativa, a nomeação e exoneração de seus auxiliares, provimento de cargos públicos municipais, expedição de atos referentes à vida funcional dos servidores locais, arrecadação e guarda das rendas municipais, sua aplicação e autorização de pagamentos, gestão do patrimônio e bens e supervisão de serviços e obras públicas<sup>56</sup>.

Os municípios maiores, diferentemente do que ocorre com os Estados-membros intensificaram, nos últimos anos, as relações entre si pela instituição de diversos consórcios, notadamente nas áreas de saúde, proteção ambiental e desenvolvimento econômico. E o fenômeno da municipalização não se restringe à ação governamental, as comunidades locais são sujeitos participantes das políticas públicas, pois vários programas federais e outros financiados com recursos de agências multilaterais exigem a constituição de assembleias e conselhos comunitários para repasse de recursos, caminho que foi cimentado pela Constituição de 1988 ao incorporar o princípio de políticas sociais descentralizadas e participativas<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso *et al.* **O município no Brasil**. Capítulo do livro “Direito Constitucional Brasileiro – Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2006, p. 393.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 391-392.

<sup>57</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 12.

### 1.3. O REGIME MUNICIPAL NO DIREITO COMPARADO

A Constituição Norte Americana não faz referência alguma ao município, não lhe garante renda própria, tampouco autonomia, entretanto, diversas formas de administração local e descentralizada podem ser observadas, como o *county* (equivalente ao nosso município), *city* (área urbana inferior a extensão do *county*) e *township* (entidade variável que se confunde com o *county*)<sup>58</sup>.

A administração dessas estruturas locais não se distingue em aspectos relevantes, mas pode ser classificada da seguinte forma: em um governo por um conselho (*council*) que toma decisões colegiadas; por uma comissão (*commission*) na qual cada membro se responsabiliza por uma atividade pública; governo por um indivíduo (*mayor*) assessorado por um conselho; sistema denominado *federal analogy* que se assemelha ao nosso regime municipal; e, administração por intermédio de um gerente (*manager*) contratado por determinado período<sup>59</sup>.

Hely Lopes Meirelles salienta que as diferentes formas de administração comunal americana experimentaram (até meados do Século XX), assim como os municípios brasileiros, uma considerável soma de atividades administrativas que foram, desde então, centralizando-se nos poderes federais<sup>60</sup>.

Na Inglaterra a unidade político-administrativa é o *burgo* que se autoadministra por concessão da Coroa (a reunião dos burgos forma o condado). O sistema municipal inglês foi uniformizado em 1882 (*Municipal Corporation Act*) e atualizado pelo *Local Government Act*, em 1933, que prevê que a administração caberá a um conselho local (*Burges Council*), cujos membros são eleitos pelos moradores da comunidade e tem no *mayor* o representante do burgo, com funções executivas e judiciárias equivalentes ao juiz de paz brasileiro<sup>61</sup>.

A administração municipal é controlada por um órgão central (*local government board* que semelhante à *Commonwealth* não encontra outro similar no mundo), sediado em Londres e presidido por um membro nomeado pela Coroa com os seguintes caracteres básicos: ampla base eleitoral, funcionamento de conselhos que nomeiam o *lord mayor* e os funcionários do executivo, função municipal entendida como um cargo honorário e administração sob o sistema de comissões<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 48.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>61</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>62</sup> Ibidem.

A divisão político-administrativa da Alemanha reconhece a existência, além do Estado-membro (*Land ou Bundesland*), a do Distrito (*Kreise*) e do município (*Gemeinde*), que tem assegurada representação popular, autonomia administrativa e financeira (produto dos impostos territorial e industrial e distribuição de percentagem da arrecadação do imposto de renda), mas não há repartição de competência legislativa (exclusiva da Federação e dos Estados-membros), o que coloca essas entidades à mercê das interpretações legais propostas pelos Estados, mais favoráveis ou não, mas que sempre objetivam o controle das atividades municipais (prévia autorização, ratificação de atos, revogação e substituição, destituição e dissolução de colegiados), por essa razão a administração municipal não se apresenta de modo uniforme<sup>63</sup>.

De qualquer sorte, ainda existem pontos comuns, como o Conselho Municipal ser o órgão principal da administração, sua eleição por sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto, por um período de quatro anos e administração voltada para os interesses da coletividade. A lei fundamental alemã prevê, ainda, associações de municípios (*Landkreise*) como entidades inferiores aos Estados, que é pessoa jurídica de direito público interno, com atribuições próprias e delegadas<sup>64</sup>.

A França organiza-se como Estado unitário e apenas as competências administrativas estão divididas em três níveis territoriais: Estados, Departamentos e Comunas. Os departamentos subdividem-se em *arrondissements* e cantões (meras circunscrições que atendem a objetivos econômicos, técnicos e eleitorais) que se agrupam em 22 regiões, as quais, juntamente com os departamentos e as comunas, são pessoas jurídicas com orçamento, patrimônio e atribuições próprios<sup>65</sup>.

As regiões são administradas por um prefeito e conselho regional, mas não passam de repartições do governo central. As comunas e dos departamentos, por sua vez, constituem unidades territoriais com alguma importância político-administrativa, que não se compara, entretanto, à autonomia dos municípios brasileiros, já que submetidas a controle rígido do poder central que atua com poderes hierarquicamente superiores<sup>66</sup>.

Segunda Hely Lopes Meirelles, o departamento é administrado por um prefeito nomeado pelo Presidente da República e por um Conselho-Geral constituído por um representante de cada cantão eleito por sufrágio universal para uma legislatura de seis anos. O

---

<sup>63</sup> MEIRELES, op. cit., p. 52-53.

<sup>64</sup> Ibidem, p. 54.

<sup>65</sup> Ibidem, p. 55-56.

<sup>66</sup> Ibidem, p. 56.

prefeito exerce funções administrativas e atribuições de polícia judiciária e executa as deliberações do Conselho-Geral. Em relação à comuna leciona que<sup>67</sup>:

A Comuna Francesa é, como o Município Brasileiro, entidade de direito público interno – isto é, pessoa jurídica dotada de capacidade civil para adquirir bens e ser sujeito de direitos e obrigações -, administrada por um órgão executivo (*Municipalité*) e um deliberativo (*Conseil Municipal*). Mas cessam aí as semelhanças no plano político-administrativo, não só em razão de sua limitada e controlada autonomia, como, também, porque é somente ao Conselho Municipal que a Constituição atribui a administração da Comuna (...) A atuação do Conselho Municipal abrange, portanto, toda a matéria que a lei atribui à competência comunal, salvo quanto à polícia e à responsabilidade pela ordem pública que são do *maire* (...) O *maire* é, ao mesmo tempo, agente do Poder central e da Comuna.

Na Itália, a Constituição de 1947, além da província e da comuna, acrescentou um ente autônomo – a Região – com poder normativo sobre as unidades administrativas inferiores. A comuna (*comune*) equivale ao nosso município, é autônomo e tem as atribuições de editar normas locais e de arrecadar tributos necessários a sua manutenção, é criada e organizada pelo Estado e desempenha funções administrativas de seu interesse exclusivo e outras delegadas pela Região. O governo local é constituído pelo prefeito (*sindaco*), pela Junta Municipal (*Giunta Municipale*) e pelo Conselho Comunal (*Consiglio Comunale*)<sup>68</sup>.

A comuna italiana ainda conta um órgão especial – Escritório Comunal (*Ufficio Comunale*) – dirigido por um secretário remunerado pela administração local, mas equiparada a um funcionário da província. A administração local está sob supervisão e controle direto do governador da província, além do controle judicial<sup>69</sup>.

O *Concelho* é o município português, se forma das freguesias, que se agrupam em distritos, as primeiras são porções territoriais menores. Os municípios são administrados pelo *Concelho Municipal*, a *Câmara Municipal* e o *Presidente da Câmara Municipal*, o primeiro tem funções eleitoral (eleição de vereadores), fiscalizadora (das ações do presidente da câmara e dos vereadores) e orientadora (regras gerais administrativas e financeiras); a Câmara Municipal é órgão colegiado de gestão dos negócios municipais, seu presidente vice são nomeados pelo governo e os vereadores eleitos a cada quatro anos; já o presidente da Câmara é nomeado livremente pelo governo para um mandato de quatro anos, tem a dupla função de

---

<sup>67</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 56-57.

<sup>68</sup> Ibidem, p. 60-61.

<sup>69</sup> Ibidem, p. 61.

chefiar a administração municipal e representar o governo central, além de deter autoridade policial<sup>70</sup>.

A administração municipal espanhola está disciplinada em lei e o município está agrupado territorialmente em províncias, é pessoa jurídica de direito público interno, chefiada pelo *alcalde* (prefeito) e pelo *ayuntamiento* (câmara) que é composto por vereadores (*concejales*) e possui amplas atribuições para administração com base nos interesses e assuntos locais<sup>71</sup>.

Hely Lopes Meirelles ensina, ainda, que a constituição da República Argentina fixa a autonomia das províncias e obriga sua organização em municípios, mas não estabelece a forma do regime local, de modo que cada província o organiza a seu gosto, por isso que os municípios só exercem administração própria quando autorizados pelo governo provincial. A administração municipal, em linhas gerais, está a cargo de Conselhos deliberativos (*Concejos Deliberante ou Juntas de Fomento*) e de um órgão executivo colegiado (*Municipalidad*) ou singular (*Intendente*)<sup>72</sup>.

Nelson Nery da Costa salienta que no México os Estados-membros têm por base de sua divisão territorial e organização político-administrativa o *municipio libre*, cuja população elege diretamente uma corporação deliberativa (*ayuntamiento*), além de ser dirigido por um *regidor y sindico* e um *consejo municipale*, também escolhido por eleições diretas, que legisla sobre questões locais. A autonomia municipal também se assegura pela responsabilidade sobre serviços públicos (água potável e saneamento básico, iluminação e limpeza públicas, mercados e centrais de abastecimento, cemitérios, sinalização, ruas, parques e jardins, segurança pública e trânsito), bem como a competência para disciplinar o zoneamento urbano, administrar reservas territoriais, outorgar licenças e permissões para construção e, ainda, recolher tributos e obter rendas de seus bens<sup>73</sup>.

O Uruguai, em razão do seu diminuto espaço territorial, quase chega a ser um Estado Unitário, de modo que seus departamentos (correspondente local ao município) dispõem de pequena autonomia, de qualquer forma, há um órgão legislativo (*Junta Departamental*), cujos membros são eleitos diretamente por um período de cinco anos, para cargos honoríficos, com atribuições legislativas e de controle e um *intendente* (órgão

---

<sup>70</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 62.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 63.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 64.

<sup>73</sup> COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 3ª edição. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2005, p. 16-18.

executivo), remunerado, que também é eleito pela via direta, com funções administrativas e de representação perante o governo central<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> COSTA, op. cit., Direito Municipal Brasileiro, p. 24-25.

## 2. DO MUNICÍPIO

### 2.1. HISTÓRIA E DESENVOLVIMENTO

A história do município tem sua origem em Roma, durante o período republicano (século I a.C.) e pode ser descrita como a cidade livre que se governa por suas próprias leis<sup>75</sup>.

A palavra latina *municipium* sugere a existência de um pacto entre o poder central e o grupo periférico: *municipium* de *munus, eris*, obrigação, o encargo, o ofício e função; *cipium* de *cipio, is, cepi, captum, capere*, que se traduz por tomar, pegar, apanhar. Ou seja, o grupo local deveria tomar e assumir suas obrigações perante o poder central romano, cumprí-las conforme estipulado na carta municipal e a comunidade recebia o encargo, a obrigação, ofício ou função (o *munus*) do Imperador ou Senado<sup>76</sup>.

Roma tornou-se um estado integrador de cidades e a *Lex Julia Municipalis* (ano 79) estabeleceu as diretrizes e estendeu a organização municipal para todas as colônias sob o comando romano, depois, com as invasões comandadas por “Sylla”, o sistema foi adotado nas províncias conquistadas na Grécia, Gália e Península Ibérica<sup>77</sup>.

O município romano era uma organização local, já que foram instituídas assembleias nas cidades que votavam seus estatutos e elegiam magistrados locais, pelo voto dos homens que possuíam cidadania plena (*cives municipales*), para um conselho (*Curia* ou *Ordo Decurionum*) a quem cabia a elaboração das leis municipais (*edictus*)<sup>78</sup>.

Na Idade Média surgiram grandes áreas territoriais subordinadas aos senhores feudais cujo poderio eliminou as liberdades das cidades e, no caso da Península Ibérica a estrutura deixada pelos romanos foi exterminada pelas invasões bárbaras na região (suevos, alanos e vândalos), muito embora os visigodos, comandados por Ataulfo, no século V, tenham utilizado o direito romano como instrumento de governo<sup>79</sup>.

A burguesia e o desenvolvimento do comércio trouxeram as primeiras cidades livres na Europa, sendo certo que na Inglaterra o municipalismo se desenvolveu a partir de 1450. Na Espanha surgiram os *ayuntamientos* e, em Portugal os *Concelhos dos Homens-Bons*, assembleias que elegiam seus próprios governantes para as cidades<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> TAVARES, op. cit., p. 169.

<sup>76</sup> SOARES, op. cit., p. 64-65.

<sup>77</sup> MEIRELLES, op. cit., p.34.

<sup>78</sup> COSTA, op. cit., Direito Municipal Brasileiro, p. 3-4.

<sup>79</sup> COSTA, Nelson Nery. **História do município no Brasil**. Artigo publicado na Revista Forense, n. 347, vol. 95, jul-set/1999, p. 217.

<sup>80</sup> TAVARES, op. cit. p. 169.

A Península Ibérica experimentou, ainda, o domínio árabe que influenciou a administração local especialmente na denominação dos cargos, de forma que o *alcaide* é o administrador municipal espanhol, nome que primitivamente também se utilizou em Portugal, onde inicialmente era nomeado pelo rei e depois passou a ser eleito pelos *homens-bons* e, mais tarde, pelos *Concelhos*<sup>81</sup>.

A forma típica de administração municipal surgiu no Reino de Leão, em Portugal, onde se dividiu em *concelhos perfeitos e imperfeitos*, caracterizados em um e outro caso pela presença ou não de magistratura jurisdicional<sup>82</sup>.

Segundo Nelson Nery da Costa, “as Ordenações Afonsinas, de 1496, nos títulos 26 e 29, estipularam novas formas de governo municipal, uniformizando a administração dos *concelhos*, sendo compostos de juízes ordinários, procuradores e vereadores (...), as Ordenações Manuelinas, de 1521, trataram de restringir as competências municipais, tornando tais entidades atreladas ao poder central, não podendo mais os *concelhos* dispor sobre seus bens ou, sequer, aforá-los“, centralização que se aprofundou nas Ordenações Filipinas, de 1595<sup>83</sup>.

No Brasil, o município no período colonial teve por base as regras da metrópole e, aqui as câmaras municipais (senados da câmara, como se denominavam)<sup>84</sup> eram constituídas por um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacéus, um escrivão, um juiz-de-fora vitalício, e dois juízes comuns, indicados pelos vereadores, por sua vez, eleitos pelos *homens-bons*. Diferentemente, da colonização espanhola que privilegiava o planejamento na construção das cidades no interior, a portuguesa acompanhou a paisagem local e se desenvolveu no litoral e as câmaras municipais tinham um poder relativo, originário dos senhores fundiários e, não de suas próprias instituições, de forma que refletiam o interesse privado<sup>85</sup>.

Isso não obstante, Nelson Nery da Costa afirma que:

“As câmaras tiveram, assim, um papel relevante na história política do Brasil, com inúmeros movimentos revolucionários e de rebeldia nascendo nas corporações municipais – movimento republicano de Bernardo Vieira de Melo, em 1710, originou-se na Câmara de Olinda; as câmaras municipais de São Paulo, Vila Rica e Rio de Janeiro, influenciadas pela liderança de José Bonifácio como de José Clemente Pereira, tiveram atuação destacada no Dia do Fico.

Os municípios brasileiros, que foram transplantados de Portugal com sua organização primitiva, conheceram aqui seu máximo esplendor na primeira fase colonial. Não obstante, tal vigor começou a ser esvaír na segunda metade do século XVII, que coincide com o fim do domínio espanhol, expulsão dos holandeses e a decadência do comércio lusitano com as Índias”.

<sup>81</sup> SILVA, op.cit., Direito Constitucional Brasileiro, p. 381-382.

<sup>82</sup> COSTA, op.cit. Revista Forense, v. 95, n. 347, p. 217.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> SILVA, op. cit., Direito Constitucional Brasileiro, p. 381-382.

<sup>85</sup> COSTA, op. cit., Revista Forense, v. 95, n. 347, p. 218 – 219.

O regimento régio de 1548 – conhecido como “Regimento de Almeirim” – organizou as instituições da colônia, juntamente com as ordenações do Reino, até a independência e coube aos *Concelhos* municipais o exercício das três funções estatais clássicas: legislar, jurisdicionar e administrar em sede local<sup>86</sup>.

Nas áreas de exploração agrícola surge uma organização municipal, que teve profunda influência no sistema de poderes da colônia, consoante ensina José Afonso da Silva. O Senado da Câmara ou Câmara Municipal constitui-se no órgão do poder local, seus membros eram eleitos dentre os “homens da terra”, os quais, na realidade, eram os grandes proprietários rurais, representatividade, entretanto, que não prosperou nas zonas pastoris e mineradoras<sup>87</sup>.

Dessa forma, a centralização política exercida por Portugal, durante o período colonial, que tinha o município como uma instituição jurídica com a função objetiva de contribuir para a dominação, viu, entretanto, os chefes locais, cercados por suas terras, exercerem autonomia efetiva, monopolizando os poderes político, judiciário e militar, de modo que, na prática, a existência de diversos núcleos políticos desconexos, moldava a discrepância entre a organização fictícia encontrada nas leis e a real, criada pela colônia que, movida pelo senso prático, organizou um tipo de governo adequado a cada diferença específica<sup>88</sup>.

Essa peculiaridade delinea a estrutura do Estado brasileiro que iria constituir-se com a Independência, especialmente porque na dispersão do poder político durante a colônia e na formação de centros efetivos de poder locais se encontra a característica básica da organização política do Brasil na fase imperial e nos primeiros tempos da República: o coronelismo oligárquico<sup>89</sup>.

Essas características formam, segundo Antonio Carlos Otoni Soares, o “municipalismo histórico-popular” marcado por ser mais espontâneo e menos formalista, já que incorpora os usos e costumes rústicos civilização luso-brasileira e atendia à dinâmica social da época. Ressalta, no entanto, que essa espontaneidade vai sendo restaurada por grupos comunitários que reivindicam maior participação popular nos assuntos locais<sup>90</sup>.

A necessidade da metrópole, todavia, de centralizar o poder força, sob a pessoa do rei, uma ação de uniformidade que conseguiu neutralizar a direção dispersiva dos poderes

---

<sup>86</sup> XAVIER, op. cit., p. 208.

<sup>87</sup> SILVA, op. cit., Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 72.

<sup>88</sup> TAVARES, op.cit. p. 170-171.

<sup>89</sup> SILVA, op.cit., Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 72.

<sup>90</sup> SOARES, op. cit., p. 05.

regionais impulsionados pelos fatores geográficos, de modo que a República e o regime federativo surgem como meio de evitar a secessão<sup>91</sup>.

A Constituição Imperial de 1824 consagrou a forma de estado unitário<sup>92</sup> e previa que as cidades e vilas tivessem câmaras, a quem competia o governo econômico e municipal, o que reduziu suas atribuições, já que, na sua origem, cabiam-lhes funções deliberativas, administrativas e judiciárias. Em outubro de 1828 promulgou-se a Lei Regulamentar das Câmaras das cidades e vilas, que é considerada a primeira Lei Orgânica Municipal e, dispunha sobre a eleição dos vereadores, o funcionamento das câmaras e minuciosa deliberação sobre meios de se manter a tranquilidade, segurança, saúde e comodidade dos habitantes; sobre asseio, regularidade e elegância externa de edifícios, ruas e povoações, enumeração que orienta o conceito de peculiar interesse municipal<sup>93</sup>.

A Lei Regulamentar de 1828, ao disciplinar a competência do município, se inspirou nos ideais norte-americanos ao concebê-los como uma corporação estritamente administrativa e politicamente dependente da província, posição que foi incorporada na Lei 16, de 12 de agosto de 1934, baseada num ímpeto federalista<sup>94</sup>.

Em 1826, o Regente Feijó, consoante leciona José Afonso da Silva, propugnava pela criação do cargo de *comandante ou subpresidente* nos municípios, a ser escolhido pelo governo provincial em lista tríplice organizada pelas câmaras municipais. Algumas províncias, fundadas na descentralização trazida pelo Ato Adicional de 1834<sup>95</sup>, criaram prefeitos, como a província de São Paulo (Lei 18/1835), os quais eram nomeados por seu presidente, exemplo que foi seguido pelo Ceará, em 4 de junho de 1935, Pernambuco em abril de 1836 e Alagoas em março de 1938<sup>96</sup>.

Nesse período forma-se a corrente erudita do municipalismo, espécie de “municipalismo de Estado”, na expressão cunhada por Antonio Carlos Otoni Soares, isto é, aquele criado pelas elites dirigentes urbanas, centralizador e agindo sob os ideais revolucionários dos iluministas franceses em prol da unidade nacional (e, portanto, permeado de intenções antilusitanas, numa tentativa de romper os laços históricos com a antiga metrópole) e dessa orientação surgem duas teorias básicas que influenciam a direção política

---

<sup>91</sup> TAVARES, op. cit., p. 170-171.

<sup>92</sup> XAVIER, op.cit. p. 209.

<sup>93</sup> SILVA, op. cit, Direito Constitucional Brasileiro, p. 381-382.

<sup>94</sup> XAVIER, op. cit, p. 210.

<sup>95</sup> “Em 8 de agosto de 1834 foi editado o Ato Adicional que criou as Assembléias Legislativas Provinciais.” (TAVARES, op.cit., p. 173)

<sup>96</sup> SILVA, op. cit., Direito Constitucional Brasileiro, p. 383-384.

voltada para o município: a teoria da tutela do Estado e da autonomia municipal<sup>97</sup>, que será tratada em capítulo mais adiante.

O governo provisório trazido pela Constituição Republicana de 1891 procurou fundar a autonomia municipal em bases efetivas, tanto que o art. 68 preceituava que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”<sup>98</sup>.

As constituições estaduais, impulsionadas pelo regime federativo, deram a amplitude que quiseram à autonomia municipal, entretanto, havia uma forte corrente doutrinária a restrição às eleições municipais e, esse centralismo político, durante a primeira fase da República, contrastava com o coronelismo que transformava os municípios em feudos privados<sup>99</sup>.

Na prática, os municípios eram instrumentos para consecução dos planos das provinciais<sup>100</sup>, o amesquinamento das instituições municipais já estava relacionado à penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atividades econômicas, restrições ao princípio da eletividade e, ainda, intervenção da polícia nos pleitos locais<sup>101</sup>.

Márcio Xavier cita Hely Lopes Meirelles para quem “o hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos políticos truculentos, que mandaram e desmandaram nos seus distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder” e sustenta que essa constatação pode ser aferida na infetividade da competência política<sup>102</sup>.

A Revolução de 1930 trouxe sua conseqüência também no âmbito municipal, já que o Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930 instituiu o governo provisório e dispôs (art. 11) que o interventor federal dos estados nomearia um prefeito (denominação que foi encampada e constitucionalizada) para cada município, a quem cabia exercer as funções executiva e legislativa<sup>103</sup>, já que dissolvidas as câmaras municipais que foram substituídas por um conselho consultivo<sup>104</sup>.

---

<sup>97</sup> SOARES, op. cit., p. 7.

<sup>98</sup> SILVA, op. cit., Direito Constitucional Brasileiro, p. 384.

<sup>99</sup> COSTA, op. cit., Revista Forense, v. 95, n. 347, p. 223.

<sup>100</sup> TAVARES, op.cit., p. 174

<sup>101</sup> COSTA, op.cit., Revista Forense, v. 95, n. 347, p. 223.

<sup>102</sup> XAVIER, op.cit. p.211-212.

<sup>103</sup> SILVA, op. cit, Direito Constitucional Brasileiro, p. 385

<sup>104</sup> COSTA, op.cit., Revista Forense, v. 95, n. 347, p. 224-225

A Constituição de 1934<sup>105</sup> representou um renascimento do município, ao estipular a autonomia municipal em linhas mais firmes e amplas, fundando-a no peculiar interesse, na eletividade do prefeito e da câmara municipal, na instituição de seus tributos, na arrecadação e aplicação de suas rendas e, na organização dos serviços de sua competência<sup>106</sup>, bem como se iniciou o sistema de participação do município na discriminação de rendas, cabendo-lhe metade do imposto sobre indústrias e profissões e participação no imposto previsto no art. 19, inc. VII, parágrafo único (imposto futuro, criado pela União ou pelo Estado)<sup>107</sup>.

O golpe ditatorial e Constituição de 1937 eliminaram a democracia no Brasil e, com isso, houve profunda concentração de poderes no executivo federal, ferindo a autonomia municipal com a cessação da eletividade dos prefeitos, mantida, todavia, a dos vereadores e, o interventor não passava de um preposto do Presidente da República, pois acima deste estava o Conselho Administrativo estadual que controlava toda a atividade dos municípios, restringindo qualquer iniciativa local<sup>108</sup>.

Conforme Nelson Nery da Costa, o Decreto-lei 1202/39, alterado pelo Decreto-lei 5511/43, implantou “o sistema de tutela, pois os municípios foram privados de qualquer órgão de representação local, como ainda tiveram sua administração sujeita a um rígido controle prévio e posterior (...) os municípios tiveram menos autonomia durante o Estado Novo, do que durante o período colonial ou imperial, porque não havia eletividade local ou órgão que servisse de canalização das reivindicações populares”<sup>109</sup>.

Para Íris Eliete Tavares, “os municípios ganharam significação política, mas foram diminuídos como entidades auto-administrativas, tirou-se do município a escolha de seu prefeito, com o que, em verdade, se deu ao Governo do Estado-membro a disposição de todas as rendas do Estado (...) o município é um gigante peiado, um tanto, o espantalho que se põe nas roças para afugentar os passarinhos”<sup>110</sup>.

Com o declínio dos regimes totalitários europeus surge um forte movimento pela democratização e Getúlio Vargas, enfrentando pressões políticas e econômicas publicou o ato

---

<sup>105</sup> “A queda da política do café-com-leite adotada durante a República Velha e os conflitos entre a oligarquia paulista e a Aliança Liberal foram decisivos para o golpe militar que culminou a colocação de Getúlio Vargas na presidência. (...) a carta espelha as diferentes tendências dos meios culturais da época, sendo eles: a tradição liberal de 1891; as ideias sociais espelhadas nos modelos das recentes das constituições do México, de 1917, e de Weimar, de 1919; e os fundamentos corporativos autoritários que tomavam força naquele momento histórico”. (XAVIER, op.cit. p. 214).

<sup>106</sup> COSTA, Op. cit., Revista Forense, v. 95, n. 347, p. 225.

<sup>107</sup> TAVARES, op. cit., p. 175-176.

<sup>108</sup> COSTA, op. cit., Revista Forense, v. 95, n. 347, p. 224-225.

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> PONTES DE MIRANDA, A constituição federal de 1937, RJ, Pongetti, 1938, p. 114 *apud* TAVARES, op. cit, p. 177.

adicional em fevereiro de 1945, designando eleições presidenciais, anistiando presos políticos e legalizando o Partido Comunista, entretanto a perda de apoio ao Estado Novo já se consolidara, muito embora a figura do presidente tivesse amplo apoio popular, mas com o intuito de evitar a permanência no poder, deu-se um golpe liderado pelos generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra que culminou com a deposição do presidente<sup>111</sup>.

Os constituintes de 1946 voltaram-se para a implementação da teoria da separação dos poderes também no âmbito municipal, sem uma referência, contudo, ao poder judiciário<sup>112</sup>, isso não obstante ampliou-se a própria autonomia municipal, atribuindo ao município um relevo que ele nunca tinha tido, já que subtraído do poder estadual a função de controle e fiscalização, que só poderia intervir para regularização das finanças. A autonomia municipal foi mantida dentre os princípios constitucionais; foi prevista a arguição de inconstitucionalidade de lei, que permitiu ao Supremo Tribunal Federal depurar a legislação estadual de normas que violassem a autonomia constitucional do município; restaurou-se a elegibilidade dos prefeitos, com exceção das capitais estaduais e das estâncias hidrominerais consideradas de interesse militar; fortaleceram-se as finanças municipais, contemplando o município onde a arrecadação estadual fosse maior com o excesso de tributos; e, se reforçou o sistema federativo com a criação de tributos estaduais ou intermunicipais que viessem a limitar o tráfego<sup>113</sup>.

Critica-se a postura adotada pela Carta de 1946 em relação aos municípios, por considerá-los como iguais, sem levar em conta as diferenças de capacidade para desempenhar os poderes a eles atribuídos, o que acarreta o aumento das desigualdades econômicas entre eles e repercute negativamente na eficácia do município como instituição governamental, já que pouco foi feito para que o município participasse de uma política de modernização orientada pelo governo central<sup>114</sup>.

Novamente, o golpe de estado de 1964 trouxe nova fonte centralizadora que manteve o regime federativo e a autonomia municipal, mas em termos mais restritos<sup>115</sup>. A Constituição do Brasil de 1967 faz diversas referências ao município e traz duas inovações: uma formal, criando competências para ele na constituição e outra que diminuiu a autonomia do estado-membro quando defere à lei complementar federal a atribuição de estabelecer

---

<sup>111</sup> XAVIER, op. cit., p. 215.

<sup>112</sup> COSTA, Nelson Nery. **O Desenvolvimento do município**. Artigo publicado na Revista Forense, n. 34, v. 96, jan-mar/2000, p. 133.

<sup>113</sup> TAVARES, op. cit., p. 178.

<sup>114</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. O município como sistema político. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973, p. 9-10 *apud* XAVIER, op. cit., p. 217.

<sup>115</sup> COSTA, op. cit., Revista Forense, n. 34, v. 96, p. 134-135.

requisitos mínimos de população e renda, além de consulta prévia às populações para criação de municípios<sup>116</sup>.

A carta de 1967, ainda, fixa o número de vereadores, obriga a nomeação de prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de interesse para segurança nacional. O Ato Institucional n. 5/68 prevê que o Presidente da República está autorizado a decretar o recesso dos poderes legislativos nas três esferas e autoriza a intervenção nos estados e municípios, sem limitações constitucionais<sup>117</sup>.

A Emenda n. 1/69 ampliou o traço autoritário do poder central e a pretexto da acabar com os desperdícios financeiros dos municípios centralizou o poder e as receitas. Embora tenha dilatado as competências municipais, a concepção do ente federal mantinha certa desconfiança da descentralização, de forma que estabeleceu hábeis mecanismos de controle<sup>118</sup>.

Entregou-se à legislação federal ou à própria Constituição as tarefas antes pertencentes ao constituinte estadual, criando-se meios de controle da autonomia municipal pela União: nomeação de prefeitos das capitais e estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de segurança nacional, plano de aplicação para concessão de auxílio do município, competência da lei federal para estabelecer critérios de remuneração de vereadores, limitação constitucional do número de vereadores, aumento das hipóteses que autorizam a intervenção no município e disciplinou a fiscalização financeira e orçamentária do município, proibindo a existência de tribunais de contas municipais<sup>119</sup>.

A Constituição de 1988 alçou o município a outro patamar como entidade pública e dado o caráter especial que esse teve em nosso país o distanciou de qualquer outro entidade local no mundo<sup>120</sup>. A carta vigorante modificou profundamente a posição do município na federação, porque o emparelha na estrutura federativa ao lado da União e dos Estados-membros<sup>121</sup>.

A Constituição Republicana de 1988 fortaleceu os municípios modificando sua posição na federação, passaram a ocupar um espaço na ordem jurídica que lhe garante o *status* de ente federado, distinguindo a carta magna de qualquer outra, no particular, no mundo atual<sup>122</sup>, já que inaugurou uma federação de terceiro grau<sup>123</sup>.

---

<sup>116</sup> TAVARES, op. cit., p. 179.

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> XAVIER, op. cit., p.218.

<sup>119</sup> TAVARES, op. cit., p. 180.

<sup>120</sup> COSTA, op. cit., Revista Forense, , v. 95, n. 347, p. 228.

<sup>121</sup> SILVA, op. cit., Direito Constitucional Brasileiro, p. 385.

<sup>122</sup> TAVARES, op. cit., p. 181.

O artigo 1º declara que a República Federativa é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal e no artigo 18 preceitua que a organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Assim, foi acolhido o desejo de municipalistas clássicos (como Hely Lopes Meirelles e Lordelo Melo) que vêem no município a peça chave da federação brasileira, desde a Constituição de 1946<sup>124</sup>.

Para Nelson Nery da Costa “a nova constituição federal, ao fixar as diversas competências do município ao longo do seu texto, assegurou-lhe autonomia jamais conhecida antes e representou o desenvolvimento normal que esta importante entidade federativa tem nas instituições políticas no Brasil, o que caminha no sentido do aprofundamento da democracia representativa”<sup>125</sup>.

As constituições anteriores, segundo leciona José Afonso da Silva, outorgavam aos Municípios só governo próprio e a competência exclusiva (mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia), no texto maior atual foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, que foram ampliadas, de forma que “a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil”<sup>126</sup>.

A unção do município à categoria de ente federado devolveu-lhe a tradicional administração de seus serviços públicos, acrescentando-lhe auto-organização de acordo com a criatividade local, possibilitou a execução comum de funções públicas para regiões compostas de agrupamentos de municípios com proximidade geográfica e de interesses, a política urbana foi contemplada com instrumentos para melhor aproveitamento da função social da propriedade e garantia do bem-estar dos habitantes (a primeira referência na história constitucional)<sup>127</sup>.

A Constituição de 1988 trouxe inovações importantes sobre a questão do planejamento urbanístico, traduzido no Plano Diretor. No regime constitucional anterior, as leis orgânicas municipais não apenas previam a competência do município para elaborar, mas impunham a obrigação de adotar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, o que levou a leis federais e municipais a condicionarem a obtenção de verbas ou a celebração de convênios à existência efetiva desses planos e, nesse contexto, muitos foram apenas

---

<sup>123</sup> XAVIER, op. cit., p. 219.

<sup>124</sup> SILVA, op. cit., Direito Constitucional Brasileiro, p. 385.

<sup>125</sup> COSTA, op. cit., Revista Forense, v. 95, n. 347, p. 230.

<sup>126</sup> SILVA, op. cit., Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 640.

<sup>127</sup> TAVARES, op. cit., p. 181.

tecnicamente criados sem correlação com a realidade. A inovação constitucional está em impor a adoção do planejamento participativo, extirpando a conotação técnico-burocrática que anteriormente o informava<sup>128</sup>.

As competências materiais e legislativas dos municípios foram alargadas, ampliando-se, também, a forma de participação no produto da arrecadação de impostos federais e estaduais, foi estabelecida fiscalização própria interna e externa, pelo Estado-membro e, ainda, como mostra de seus princípios político-filosóficos, autorizou-se o uso de símbolos municipais (a Constituição de 1937 proibia o uso de quaisquer outros símbolos que não os nacionais)<sup>129</sup>.

A Constituição de 1988 assegurou, ainda, a participação no resultado da exploração do petróleo e do gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais ou compensação financeira pela exploração (art. 20, § 1º). O texto que enumera os poderes da União e dos Municípios, atribuindo as competências remanescentes ao Estado, demonstrando a importância que assume o espaço supramunicipal no contexto jurídico, econômico e social da nação<sup>130</sup>.

A intervenção dos Estados e da União fica restrita às hipóteses expressas na Constituição e conforme os procedimentos que ela delinea, muito embora o Senado Federal ainda tenha dentre suas competências privativas uma ação fiscalizadora relativa aos limites de operações externas de natureza financeira, porque as questões relativas à soberania são de atribuição privativa da União<sup>131</sup>.

O município recebeu, também, a competência de instituir suas guardas municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações, asseguraram-lhe competências tributárias e, ao contribuinte municipal foram garantidas imunidades subjetivas que surgem como vedações constitucionais aos entes federados, à União fica vedada qualquer diferenciação tributária entre bens e serviços em razão de sua procedência e destino<sup>132</sup>.

O estabelecimento de competência tributária municipal coloca o Brasil como a única nação do “mundo civilizado a outorgar competência impositiva aos Municípios, em nível constitucional. Outros países outorgam-na, por legislação ordinária, mas tal delegação

---

<sup>128</sup> SILVA, op. cit., Revista dos Tribunais, v. 80, n. 669, p. 12-13.

<sup>129</sup> TAVARES, op. cit., p. 182.

<sup>130</sup> Ibidem, p. 183.

<sup>131</sup> Ibidem, p. 184.

<sup>132</sup> Ibidem, p. 185.

do poder central ou dos entes federados é excepcional. Vivem os municípios, mesmo nas federações, da transferência da receita tributária”<sup>133</sup>.

A competência constitucional do município de estabelecer sua própria lei orgânica é inédita no cenário brasileiro e ela destina-se a organizar a estrutura do ente em simetria aos princípios das constituições federa e estadual. A disciplina legislativa municipal foi minuciosamente tratada na Constituição de 1988, atrelada ao conceito de interesse local (ou peculiar interesse expresso nas constituições anteriores), que não significa exclusividade e sim preponderância do município em relação as demais pessoas políticas apurável no caso concreto<sup>134</sup>.

A Carta Magna de 1988, segundo entende Íris Eliete Tavares, recolocou o Brasil nos trilhos da descentralização político-administrativa que caracterizou seus passos como colônia e, depois de incidentes em que o constitucionalismo experimentou os efeitos da força dos governos ditatoriais, a constituição é tida como “municipalista”, pois reconhece nessa entidade sua característica revitalizadora das instituições<sup>135</sup>.

Urbano Vitalino de Melo Filho destaca que o advento da Constituição de 1988 trouxe para os municípios antes que retrocesso, mais avanços, todavia, afirmar que a Carta Magna é avançada gera um certo conflito quando analisada com a realidade dos municípios brasileiros, não porque o problema derive da Constituição, mas da má aplicação e desvirtuamento do texto constitucional, pois se este é entendido como o projeto de comunidade, cabe ao cidadão concretizá-lo<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva: 1990, 6º vol. *apud* TAVARES, op. cit., p. 185.

<sup>134</sup> XAVIER, op. cit., p. 221.

<sup>135</sup> TAVARES, op.cit., p. 186.

<sup>136</sup> MELO FILHO, Urbano Vitalino de et al. **Perspectiva dos municípios na federação brasileira. Afinal, o que é o Município pós Constituição Federal de 1988?** Capítulo da obra intitulada Novos Rumos da Autonomia Municipal. Editora Max Limonad, São Paulo: 2000, p. 272.

## 2.2. AUTONOMIA MUNICIPAL

O princípio da autonomia municipal decorre na sua gênese do princípio republicano e, além de conferir uma parcela de poder ao ente político município, também o imuniza dos caprichos e vontades, tanto dos Estados, como da União<sup>137</sup>.

O município corresponde à parcela do poder estatal que materializa a relação mais próxima dos governantes com a sociedade, o que possibilita fortalecer a unidade territorial e os ideais democráticos e, como se viu, nos diversos períodos do constitucionalismo brasileiro, as competências atribuídas à municipalidade (base onde se funda o conceito de autonomia) não estiveram visíveis e delineados pela lei ou refletidos na sociedade. Nas primeiras constituições essa característica foi em muito justificada pela falta de efetividade do controle central e em grande parte da República a autonomia municipal estava atrelada a interesses privados<sup>138</sup>.

Autonomia vem do grego *autonomia* e significa o direito de se reger por suas próprias leis (*nomos*), é limitada ao contrário da soberania e no caso dos municípios é restrita à noção de peculiar interesse e varia muito de amplitude, relacionando-se à matéria que abrange<sup>139</sup>.

Para José Afonso da Silva, autonomia significa a “capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior” e a Constituição Federal que distribui as atribuições exclusivas entre as três esferas de governo<sup>140</sup>.

Assim, tem-se a autonomia política que é a outorga constitucional ao município de órgão executivo autônomo em relação a União e aos Estados-membros; autonomia legislativa que se reporta à qualidade do município votar e promulgar a sua respectiva lei orgânica e demais atos normativos, em relação ao peculiar interesse ou interesse local, dentro dos limites das constituições federal e estadual para manter a unidade do sistema jurídico; autonomia administrativa que é a capacidade constitucional própria para a prestação de serviços públicos locais; e, autonomia financeira que compreende a arrecadação tributária do município para investir e concretizar a autonomia em face dos poderes nacional e regional (formas simples como arrecadação e aplicação da receita própria e complexas como repasses das verbas decorrentes de tributos arrecadados por outras esferas públicas)<sup>141</sup>.

---

<sup>137</sup> SILVEIRA, op. cit., p. 213.

<sup>138</sup> XAVIER, op. cit., p. 205-206.

<sup>139</sup> COSTA, op. cit., Revista Trimestral de Direito Público, p. 208.

<sup>140</sup> SILVA, op. cit., Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 640.

<sup>141</sup> XAVIER, op. cit., p. 207.

O município tem assegurada sua autonomia nos arts. 18, 29 e 30, da Constituição Federal de 1988, como o poder de gerir seus próprios negócios dentro do círculo nela prefixado, e ela contém uma qualificação especial, porque nos regimes anteriores ela tinha um sentido remissivo, remetendo aos estados o poder de criar e organizar seus municípios, agora, as normas constitucionais instituidoras da autonomia municipal dirigem-se diretamente aos municípios, pelo poder de auto-organização, conteúdo básico de sua lei orgânica e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares, de modo que as ingerências dos estados nos assuntos municipais ficam restritas aos aspectos indicados na constituição: criação, incorporação, fusão, desmembramento de municípios (art. 18, § 4) e a intervenção (arts. 35 e 36)<sup>142</sup>.

A autonomia municipal no direito constitucional brasileiro não é absoluta, mas simplesmente relativa, pois pela autonomia absoluta é soberana, não conhece limites e é própria dos Estados Nacionais Independentes, pois nela está o poder político (aqui, pertence à Federação representada pela União Federal). A autonomia dos entes federados, diferentemente, é relativa porque é meramente administrativa, subordinada ao poder da Federação<sup>143</sup>.

A autonomia administrativa é uma das primeiras formas de descentralização e se relaciona as questões específicas de uma dada coletividade menor (assunto local distinto dos temas nacionais e regionais), embora não haja relação de oposição com os interesses maiores. Cabe à municipalidade os serviços públicos locais, em que existe interesse preponderantemente local sobre o estadual ou federal, inclusive serviços de utilidade pública, isto é, existe uma consciência entre os habitantes de determinadas áreas das necessidades e pleitos comuns, que se diferenciam do de outras áreas, em quantidade e qualidade, de modo que assuntos de interesse local são aqueles em que existe uma predominância dos interesses dos habitantes de determinada área, na qual o município tem condições de resolver e implementar com maior eficácia e eficiência que o poder central ou regional<sup>144</sup>.

A organização dos serviços públicos está direcionada para aqueles que dizem respeito à vida urbana, em especial naquilo que é relativo ao transporte, instrução primária, saúde, água, saneamento, pronto socorro, sinalização de vias públicas, logradouros de uso

---

<sup>142</sup> SILVA, op. cit., Direito Constitucional Brasileiro, p. 386-388.

<sup>143</sup> AMARAL, Sergio Miranda. **O município no Estado Federal. Notas ao art. 29 da Constituição do Brasil.** Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1523, 2 set. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10354>. Acesso em: 29 jun. 2009, p. 2.

<sup>144</sup> COSTA, op. cit., Revista Trimestral de Direito Público, n. 35, p. 209-210.

comum do povo, assistência social e outros que atendam às necessidades básicas e comuns de certa comunidade<sup>145</sup>.

É a autonomia financeira que dá sentido à administrativa, ou seja, a capacidade de obter e administrar suas rendas de forma independente das outras entidades federadas, devendo apenas haver previsão orçamentária. Cabe ao município o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; transmissão inter vivos a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e dos direitos reais sobre imóveis; e, serviços de qualquer natureza, além da competência tributária de instituir taxas, contribuições de melhoria e contribuição para o custeio de previdência e assistência social de seus servidores. E, ainda, participação na arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, territorial rural, sobre a propriedade de veículos automotores e sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual/intermunicipal e comunicação, bem como acesso ao Fundo de Participação dos Municípios<sup>146</sup>.

É digno de nota que nos estados unitários descentralizados, como na Espanha, há apenas uma referência tímida ao dever da Fazenda Pública dispor de meios suficientes para o desempenho de suas funções e se nutrirá de tributos próprios e da participação nos dos Estados e das Comunidades Autônomas. Em Portugal, o regime de finanças locais é estabelecido em lei, visando a justa repartição de recursos públicos. Nas federações, existe uma maior discriminação, como no México, onde os municípios administram livremente sua fazenda pública e na Alemanha que segundo a Constituição de 1949 garante aos municípios o direito de regularem todos os assuntos da comunidade local<sup>147</sup>.

A autonomia política é a qualidade atribuída para estruturar os poderes políticos locais, bem como o relacionamento entre eles, todavia, em que pese não existir hierarquia entre os entes federados, é necessário que se observe, quanto à forma de organização, os princípios estabelecidos nas constituições federal e estadual. Caracteriza-se pela eleição do prefeito e vereadores, por voto popular, titulares do poder executivo e legislativo, respectivamente, e, ao contrário do que ocorre que a União Federal e o Estado-membro, os municípios não tem poder judiciário próprio<sup>148</sup>.

No regime anterior a lei de organização dos municípios era uma lei estadual, o que não atendia às peculiaridades locais, nem à diversidade da população e dos problemas

---

<sup>145</sup> Ibidem, p. 210.

<sup>146</sup> COSTA, op. cit., Revista Trimestral de Direito Público, n. 35, p. 213.

<sup>147</sup> Ibidem, p. 214-215.

<sup>148</sup> Ibidem, p. 215.

municipais<sup>149</sup>. Com a constituição de 1988 ao município foi atribuída a competência de elaborar sua própria lei orgânica, sempre em simetria com as disposições constitucionais federais e estaduais, por respeito à unidade do ordenamento jurídico, além das competências exclusivas e comuns, o que limita o campo de disposição da legislação local<sup>150</sup>.

José Afonso da Silva critica a redação do artigo 29, da Constituição Federal de 1988 porque incluiu temas no conteúdo da Lei Orgânica Municipal que estão afastados de sua competência, tais como os referentes à definição de eleições, duração de mandato, pleito direto e simultâneo em todo o país, época de eleições, o princípio de maioria absoluta (dois turnos), número de vereadores e foro privilegiado para julgamento do prefeito no Tribunal de Justiça do Estado (incisos I, II, IV e VIII), pois de competência do legislador federal (art. 22, I)<sup>151</sup>.

Mas além da Lei Orgânica própria<sup>152</sup>, a autonomia legislativa compreende a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local<sup>153</sup>, inclusive para suplementar a legislação pela Câmara, mas também os regulamentos emanados do executivo. A Lei Orgânica deve prever a competência para edição de leis complementar e ordinária, para disciplina da matéria tributária, de obras e edificações, do plano diretor, de ordenamento, uso e ocupação do solo, estatuto do servidor público, divisão territorial do município e outros temas de maior vulto no primeiro caso que exige quórum qualificado e, no caso segundo, com

---

<sup>149</sup> Destaque-se, segundo leciona Sergio Miranda Amaral, que “o Rio Grande do Sul adotou desde a Primeira República o regime de Carta Própria. O Rio Grande do Sul é o único Estado da Federação brasileira que não possui, na legislação estadual, uma lei orgânica do município. Desde a Constituição sul-rio-grandense de 14 de julho de 1891, aos municípios gaúchos foi reservada competência para a elaboração de suas respectivas leis orgânica, competência essa que passou integrar a sua autonomia.” (AMARAL, op. cit., p. 2 e 16).

<sup>150</sup> COSTA, op. cit., Revista Trimestral de Direito Público n. 35, p. 218.

<sup>151</sup> SILVA, op. cit., Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 643.

<sup>152</sup> “Em que consiste a lei orgânica própria? Qual o seu conteúdo? Ela é uma espécie de constituição municipal. Cuidará de discriminar a matéria de interesse local de competência exclusiva do município (art. 30, I), observadas as peculiaridades locais, bem como a matéria de competência comum que a Constituição lhe reserva juntamente com a União e os Estados (art. 23) e a suplementar da legislação federal e estadual (art. 30, II). Indicará, dentre a matéria de sua competência, aquela que lhe cabe legislar com exclusividade e a que lhe seja reservado legislar suplementarmente.” (SILVA, op. cit., Direito Constitucional Brasileiro, p. 388)

<sup>153</sup> “Levando-se em conta que o Município tem autonomia para legislar sobre assuntos de seu interesse, tem-se que não possui competência apenas residual e sim preferencial. (...) Uma série de assuntos municipais também interessam ao Estado e a União, todavia, a singularidade que diferencia esses interesses é a proximidade (...) o rodízio municipal de veículos (...) indiscutivelmente, a competência para legislar sobre (...) trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF/88) é da União. Entretanto, há casos em que estas matérias assumem a condição de assuntos de interesse local. Uma metrópole como Belo Horizonte, Rio de Janeiro ou São Paulo. Nessas cidades, o trânsito não se resume a assuntos gerais como regras de pontuação e infrações de trânsito. O tema apresenta-se como preocupação fundamental para a qualidade de vida dos seus cidadãos (...) a problemática da denominada hora do ‘rush’ (horário de pico do trânsito) ultrapassa a competência da União para legislar sobre assuntos de trânsito (genérico) e alcança a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.”(SILVEIRA, op. cit., p. 222 e 224)

quórum simples para as questões mais genéricas, como leis orçamentárias e que tratem dos serviços públicos locais<sup>154</sup>.

O estado federal se funda, como se viu, no princípio da autonomia que é, todavia, conforme afirma José Afonso da Silva, um poder, mas limitado e circunscrito, características nas quais se funda o equilíbrio da federação. A intervenção, nesse contexto, é a antítese da autonomia, já que afastada momentaneamente a atuação autônoma do ente federado; trata-se de providência excepcional e se configura como “ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta”<sup>155</sup>.

O município está sujeito à intervenção, tanto da União, quanto dos Estados, nas estritas hipóteses enunciadas pela Constituição Federal de 1988<sup>156</sup>, já que o princípio é o da não-intervenção, nos seguintes casos: quando deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; não forem prestadas contas devidas, na forma da lei (arts. 30, III, e 31); não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção do ensino (cf. art. 212) e nas ações e serviços públicos de saúde (EC 29/2000); o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial<sup>157</sup>.

Ao Estado cabe intervir nos Municípios situados em seu território, por intermédio de decreto do respectivo Governador e a intervenção em Município de Território Federal (hipótese teórica, porque os territórios que existiam foram transformados em Estados – art. 35) é da competência da União por decreto do Presidente da República. Em qualquer caso, o decreto conterà a designação do interventor, o prazo de duração e os limites da medida e será submetida à apreciação da Assembléia Legislativa (ou do Congresso Nacional, no caso de Município de Território Federal), no prazo de vinte e quatro horas. O interventor substituirá o Prefeito e administrará o Município com o objetivo de restabelecer a normalidade, mas está sujeito à responsabilização pelos excessos que cometer; cessados os motivos da intervenção,

---

<sup>154</sup> COSTA, op. cit., Revista Trimestral de Direito Público, n. 35, p. 219.

<sup>155</sup> SILVA, op. cit., Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 484-485.

<sup>156</sup> “*Os pressupostos de fundo da intervenção federal nos Estados constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional (...). É esta mesma - a Constituição de 1988 - que regula os casos e o processo de intervenção dos Estados em seus Municípios e da União nos Municípios localizados nos Territórios Federais (...). Toda a doutrina sobre princípios, natureza, pressupostos de fundo e de forma, controle político e jurisdicional, nomeação e responsabilidade de interventor, referida à intervenção federal nos Estados tem, mutatis mutandi, validade aqui (...)*”. (SILVA, op. cit., Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 485 e 490).

<sup>157</sup> Ibidem, p. 490.

as autoridades municipais retornarão aos postos de origem, sem prejuízo da apuração administrativa, civil e/ou criminal de danos causados por seus atos<sup>158</sup>.

A autonomia municipal, vista sob o prisma sociológico é, segundo Urbano Vitalino de Melo Filho, desconhecida tanto pelos administradores como pelos cidadãos, o que acarreta em óbice a sua existência plena sob os seguintes aspectos<sup>159</sup>: a) falta de sintonia entre o direito positivo e os anseios da comunidade, já que as leis mostram-se como formulações abstratas editados pelos órgãos legislativos que não levam em conta o contexto em que serão aplicadas; b) limitação constitucional da autonomia municipal, pois ao instituir competências comuns a todas as entidades federativas, o legislador constituinte relegou ao município apenas a suplementação das normas gerais federais e estaduais, o que o torna dependente dessa legislação; c) no plano jurídico-formal a autonomia municipal está sujeita ao cumprimento e observância, muitas vezes prioritário, das políticas públicas nacionais ou, ainda, pelo desconhecimento do concerto federal, a atuação do Município se dá em confronto com o planejamento nacional; d) despreparo das Câmaras Municipais para legislar sobre os assuntos de interesse local e o engessamento das leis orgânicas à simetria constitucional que implica retrocessos e desarmonia com as necessidades da comunidade; e, e) criação de municípios sem observância a fatores sócio-econômicos, fato que condiciona a sobrevivência dessas entidades ao Fundo de Participação do Município – FPM e acarreta pouca prestação de serviço autônomo e limitação da circulação de mercadorias. Ainda nesse ponto, a pendência da lei complementar de que trata o § 4º, do art. 18, da Constituição Federal consubstancia instrumento de controle da União, tolhendo mais que a autonomia municipal, a estadual e domesticação do fracionamento político do Município.

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Brasil viu a multiplicação do número de municípios o que torna ainda mais tortuosa a distribuição de rendas, num país marcado pelas desigualdades regionais, já que boa parte deles tem como renda quase única aquela advinda dos fundos de participação, por outro lado, esse fenômeno cria novas estruturas administrativas que tendem a se aproximar das comunidades e dos cidadãos, abrindo novas oportunidades de participação à sociedade<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Ibidem, p. 491.

<sup>159</sup> MELO FILHO, op. cit., p. 272-282.

<sup>160</sup> TAVARES, op cit., p. 186.

### 3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO MUNICIPAL E ADPF

A Constituição de 1946, embora tímida, além de restaurar a autonomia municipal, tolhida no Estado Novo, e dar oportunidade a intensa política municipalista, garantiu essa nova realidade através do processo de arguição de inconstitucionalidade de lei (art. 8º, parágrafo único), o que permitiu ao Supremo Tribunal Federal “fecunda atividade protetora, depurando o ordenamento estadual de regras violadoras da concepção da Lei Fundamental do país em matéria de autonomia municipal”<sup>161</sup>.

O controle de constitucionalidade da lei municipal, isso não obstante, suscitou amplo debate na doutrina e na jurisprudência e a controvérsia se intensificou com o silêncio da Carta de 1967 e Emenda de 1969, que contemplou apenas a representação do chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição Estadual. A lacuna da Constituição Federal ensejou que a Constituição Estadual Paulista (1967) incluísse modalidade genérica de controle abstrato de constitucionalidade (art. 51) a ser apreciado pelo Tribunal de Justiça. A problemática residia no princípio da autonomia dos entes federados, especialmente no que diz respeito à capacidade auto-organização do Estado-membro, já que a corrente defensora da compatibilidade do controle concentrado no âmbito estadual com a ordem constitucional federal argumentava que compreendia exercício da autonomia do constituinte estadual a edição de norma de natureza material não reservada à competência da União<sup>162</sup>.

No julgamento do RE 91.740/RS, embora a questão do cabimento ou não do controle abstrato de norma municipal em face da Constituição Federal não fosse objeto do julgado, salientou-se que a arguição em tese de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal não estava autorizada no sistema constitucional e processual e vigente à época, pois Carta Magna de 1967/69 só permitia que o Chefe do Ministério Público estadual representasse ao Tribunal de Justiça do Estado, para fins de intervenção estadual nos municípios, acerca da inconstitucionalidade de atos municipais em face da Constituição Estadual<sup>163</sup>.

O Supremo Tribunal Federal manteve a orientação de incompatibilidade com o ordenamento constitucional brasileiro da extensão do controle de constitucionalidade do

---

<sup>161</sup> TAVARES, op. cit., p. 178.

<sup>162</sup> MENDES. Gilmar Ferreira. **O controle abstrato de constitucionalidade do direito estadual e do direito municipal**. Artigo extraído da Revista de Direito Público, n. 5, jul-ago-set/2004, p. 53-55.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 58.

direito municipal em tese. Note-se que o Ministro Moreira Alves considerou num dos julgamentos envolvendo a questão que<sup>164</sup>:

“O controle de constitucionalidade das leis em tese, ainda quando deferido – como sucede no Brasil – ao Poder Judiciário, não é, ao contrário do que ocorre com o controle *incidenter tantum* (...) ínsito à atribuição jurisdicional (...) mas ato de natureza eminentemente política, uma vês que, por ele, se julga, diretamente e em abstrato, a validade do ato dos outros poderes do Estado (o Legislativo e o Executivo), em face dos preceitos constitucionais a que todos os poderes devem guardar obediência (...) Por isso mesmo, o controle de constitucionalidade *in abstracto* é de natureza excepcional, e só se permite nos casos expressamente previstos pela própria constituição, como conseqüência, aliás, do princípio da harmonia e independência dos poderes do Estado. Não há que se falar, portanto, nesse terreno, de omissão da Constituição Federal que possa ser preenchida (...) por norma supletiva de Constituição Estadual.

A Constituição de 1988 autorizou aos Estados a instituir representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, no entanto, a admissibilidade do controle de constitucionalidade das leis municipal suscita a possibilidade de criação, no âmbito estadual, de verdadeira jurisdição constitucional<sup>165</sup>, muito embora a rigidez do texto constitucional e a existência de um órgão incumbido do controle de constitucionalidade sejam pressupostos para manutenção do Estado Federal<sup>166</sup>, de forma que é imprescindível que o constituinte federal reconheça aos entes federados o poder para instituir órgãos de defesa da sua Constituição<sup>167</sup>.

Na prática, o que se verifica é que as normas constitucionais estaduais, embora tenham suas constituições próprias, na sua maioria são mera repetição das normas federais, isso porque a Constituição Federal de 1988 é extremamente detalhada e os textos estaduais, pelo princípio da simetria, devem reproduzir os princípios constitucionais<sup>168</sup>, além disso, a inexistências de regras de colisão enseja insegurança quanto à competência da jurisdição estadual ou federal<sup>169</sup>.

A coexistência dessas duas ordens implica certa perplexidade, porque em tese, o parâmetro de controle do juízo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal deve ser apenas a Constituição Federal e das normas perante o Tribunal de Justiça Estadual a Constituição Estadual, mas a existência de jurisdições estaduais e federal outorga ao lesado uma dupla proteção, seja quando o ato se afigure incompatível com as disposições federais e estaduais

<sup>164</sup> Ibidem, p. 59-60.

<sup>165</sup> MENDES, op. cit., Revista de Direito Público, n. 5, p. 65-66.

<sup>166</sup> VELLOSO, op. cit., p. 387 e 413.

<sup>167</sup> MENDES, op. cit., Revista de Direito Público, n. 5, p. 66.

<sup>168</sup> SOUZA, op. cit., p. 8.

<sup>169</sup> MENDES, op. cit., Revista de Direito Público, n. 5, p. 67.

materialmente diversas, seja quando viole preceitos concordantes da Constituição Federal e Estadual, logo, uma mesma lei estadual pode ser compatível com a Carta Magna e incompatível com a Carta Estadual<sup>170</sup>.

Assim a possibilidade de coexistência entre jurisdições constitucionais federal e estadual, em uma ordem federativa exige a definição de parâmetros de controle autônomos e diferenciados. Nesse sentido, a decisão que rejeita a inconstitucionalidade proferida por uma Corte não afeta o outro processo pendente em Tribunal diferente que decidirá com base em parâmetro de controle autônomo, entretanto, reconhecida a inconstitucionalidade de direito local em face da Constituição Estadual, com o efeito *erga omnes* que é própria da tutela jurisdicional que decorre da ação objetiva, impõe-se reconhecer a insubsistência de qualquer outro feito eventualmente ajuizado perante a Suprema Corte que tenha por alvo a mesma norma, de modo que é imperativo nos feitos instaurados simultaneamente no Tribunal Estadual e no Supremo Tribunal Federal que o processo na esfera estadual aguarde deliberação definitiva do tribunal constitucional por excelência (princípio da supremacia da Constituição Federal), até porque, no plano dogmático, reconhece-se que as decisões da Suprema Corte são vinculantes não somente na parte dispositiva, mas também nos motivos determinantes da decisão<sup>171</sup>.

Relativamente ao controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Justiça Estadual e sua concomitância com a jurisdição federal admite-se, ainda, que o Tribunal de Justiça competente para conhecer da ação direta de inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual suscite *ex officio* a questão constitucional, na medida em que considere inconstitucional o próprio parâmetro de controle estadual por ofensivo à Constituição Federal, bem como se reconhece a possibilidade de que se submeta a controvérsia constitucional estadual ao Supremo Tribunal Federal mediante recurso extraordinário, resguardando-se a posição da Corte Suprema de guardião da Constituição Federal, especialmente em face das normas de reprodução obrigatória por parte do Estado-membro e, a decisão proferida que implique o reconhecimento da improcedência ou procedência da ação direta proposta no âmbito estadual terá igualmente eficácia *erga omnes*<sup>172</sup>.

Note-se que se não for interposto o recurso extraordinário duas situações podem ocorrer: se o Tribunal Estadual reconhecer a improcedência da ação de inconstitucionalidade,

---

<sup>170</sup> E, ainda, “... se transitasse em julgado a decisão nela proferida por Tribunal de Justiça, esta Corte Suprema estaria vinculada à declaração de inconstitucionalidade de Tribunal que lhe é inferior; mesmo nos casos concretos futuros que lhe chegassem por via de recurso extraordinário.” (Ibidem, p. 68)

<sup>171</sup> MENDES, op. cit., Revista de Direito Público, n. 5, p. 78-79.

<sup>172</sup> Ibidem, p. 81-85.

com eficácia *erga omnes*, da lei estadual ou municipal não se cogita do efeito vinculante em face do Supremo Tribunal Federal que poderá conhecer da questão no processo de controle difuso ou direto de constitucionalidade, mas se a Corte de Justiça do Estado afirmar a procedência de arguição de inconstitucional da norma estadual ou de município não há objeto de para análise pela Suprema Corte se a decisão transitar em julgado (a reclamação para preservação de competência do STF só é cabível se a decisão atacada não tiver passado em julgado, pois a reclamação não é sucedâneo de rescisória)<sup>173</sup>.

No contexto do controle de constitucionalidade delineado pela Constituição Federal de 1988 releva uma das mais significativas inovações trazidas pela Lei 9.882/99<sup>174</sup> que é a possibilidade de controle de constitucionalidade dos atos normativos municipais, já que no caso do direito federal e estadual, diante do cabimento de ação direta de inconstitucionalidade para controle de validade em face da Constituição Federal, normalmente não é o caso de propositura de arguição autônoma, haja vista a regra da subsidiariedade. Até a edição da lei o direito municipal só admitia controle incidental ou difuso de constitucionalidade, salvo a representação de inconstitucionalidade em face da Constituição estadual, o que tornava incompleto o sistema objetivo de controle de constitucionalidade<sup>175</sup>.

A Lei 9.882/99, que regulamentou o art. 102, § 1º, da Constituição Federal, surge num momento de consenso doutrinário e jurisprudencial acerca dos instrumentos processuais que integram o controle abstrato de constitucionalidade: ação direta de inconstitucionalidade por ação e omissão e ação declaratória de inconstitucionalidade, de forma que o Supremo Tribunal Federal as tratam como instrumentos processuais ligados ao controle concreto de constitucionalidade, embora dotadas de coisa julgada *erga omnes*<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> “... o que implica a declaração de nulidade da norma municipal ou estadual impugnada –, a sua retirada do mundo jurídico, com eficácia retroativa à data do início de sua vigência, se faz no âmbito mesmo em que ela surgiu e atua – o estadual –, o que impede que, por haver a norma deixado de existir na esfera do ordenamento que integrava, que seja reavivada, em face da Carta Magna federal, questão cujo objeto não mais existe.” (Reclamação 383, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ 147, p. 404 (452) *apud* MENDES, op. cit., Revista de Direito Público, n. 5, p. 85-86).

<sup>174</sup> Nesse sentido, cite-se a lição de Gilmar Ferreira Mendes: “A Constituição de 1988 autorizou o constituinte estadual a instituir o controle abstrato de normas do direito estadual e municipal em face da Constituição Estadual. Subsistia, porém, ampla insegurança, em razão da falta de um mecanismo expedito de controle de constitucionalidade do direito municipal frente à Constituição Federal. Deve-se observar, outrossim, que, dada a estrutura diferenciada da Federação brasileira, algumas entidades comunais tem importância idêntica, pelo menos do prisma econômico e social, à de muitas entidades federadas, o que conferia gravidade à ausência de controle normativo eficaz” (Ibidem, p. 89).

<sup>175</sup> MORAES, Filomeno. **Direito Constitucional Contemporâneo** (coord. Fernando Luiz Ximenes Rocha). Editora Del Rey, Belo Horizonte: 2005, p. 583.

<sup>176</sup> CLÈVE, Clemerson e DIAS, Cibele Fernandes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Capítulo da obra Novos Rumos da Autonomia Municipal (coord. Evandro de castro Bastos e Odilon Borges Júnior). Editora Max Limonad, São Paulo: 2000, p. 73.

Essa modalidade de controle de constitucionalidade foi prevista no texto original da Constituição de 1988, mas só foi regulamentada com a Lei 9.882/99 e se insere no sistema brasileiro sob a marca de especialidade, pois não é possível identificá-la com qualquer outra figura no direito comparado e, em razão do texto lacônico, transfere para o Supremo Tribunal Federal um amplo espaço de interpretação e aplicação do instituto por meio da construção jurisprudencial<sup>177</sup>.

Originalmente, a ADPF (Projeto de Lei 17/99 e 2.872 na Câmara dos Deputados) tinha dupla finalidade: instrumento de governo consubstanciado na possibilidade dos legitimados arrolados na Constituição Federal (art. 103) acessarem diretamente o Supremo Tribunal Federal para discutir questões sensíveis que envolvem relevante controvérsia constitucional e instrumento de cidadania de defesa de direitos fundamentais, já que prevista a propositura por qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público. Esta última hipótese, no entanto, foi vetada pelo Presidente da República quando da sanção do projeto de lei, sob o argumento que permitia uma acesso direto, irrestrito e individual ao Supremo Tribunal Federal que era incompatível com o controle de constitucionalidade concentrado<sup>178</sup>.

A doutrina extrai do texto da Lei 9.882/99 dois tipos de arguição, incidental e autônoma, a primeira prevista no art. 1º, parágrafo único, I, combinado com art. 6º, § 1º (“Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição” e “Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes *nos processos que ensejaram a arguição*, requisitar informações adicionais...”) e a autônoma no *caput* do mesmo artigo (“A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”)<sup>179</sup>.

Afora o requisito do descumprimento de preceito fundamental, que decorre da própria dicção do texto constitucional, a ADPF exige para sua propositura outras condições: descumprimento de preceito fundamental (conceito que ficou ao encargo da doutrina e jurisprudência, já que omissas a Constituição e a lei); inexistência de outro meio idôneo (princípio da subsidiariedade); relevância do fundamento da controvérsia constitucional e lei e

---

<sup>177</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2ª edição. Editora Saraiva, São Paulo: 2006, p. 243-244.

<sup>178</sup> BARROSO, op. cit., p. 245-246.

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 247-248.

questionamento de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (essas duas últimas relativas à arguição incidental)<sup>180</sup>.

No que diz respeito à legitimação, têm direito à propositura os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade e destaca-se que embora incluída a possibilidade de controle dos atos municipais, não se estendeu titularidade ativa da ação aos prefeitos ou às câmaras de vereadores<sup>181</sup>.

A lesão a preceito fundamental e a controvérsia constitucional relevante têm por objeto atos emanados pelo Poder Público<sup>182</sup> (de natureza normativa, administrativa e judicial e, no caso da arguição incidental, só os de conteúdo normativo), compreendidos, então, os atos normativos dotados dos atributos de generalidade, abstrato e obrigatoriedade, inclusive aqueles provindos da Administração Pública e podem envolver tanto direito federal como estadual e municipal, relativamente a este último caso (direito municipal) a ADPF possibilita seu controle abstrato e concentrado, pois, como já dito alhures a antiga e pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite ação direta de inconstitucionalidade ou constitucionalidade contrapondo ato normativo municipal, que comportava, até a edição da lei, apenas controle incidental ou difuso<sup>183</sup>.

O processamento da ADPF vem disposto na Lei 9.882/99, com aplicação subsidiária das regras contidas na Lei 9.868/99 (ação direta e ação declaratória). A inicial deve conter a indicação do preceito fundamental violado, o ato questionado, a prova da violação, o pedido especificado e, no caso de arguição incidental, a demonstração da controvérsia relevante sobre aplicação do preceito supostamente violado. A lei prevê expressamente a possibilidade de concessão de medida liminar por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal ou diretamente pelo relator *ad referendum* do Plenário e, uma vez apreciado a tutela de urgência, serão solicitadas informações às autoridades responsáveis pela edição do ato atacado e, se o relator entender necessário, poderão ser ouvidas as partes que ensejaram a arguição (que não são partes no processo

---

<sup>180</sup> Ibidem, p. 250-257.

<sup>181</sup> Ibidem, p. 259.

<sup>182</sup> No particular, importante frisar que “*Incluem-se nessa categoria aqueles executados por entidades privadas que agem mediante delegação do Poder Público, sejam controladas pelo Estado ou as titularizadas exclusivamente por particulares (...)* A despeito do instigante debate doutrinário em curso no Brasil acerca da aplicação dos direitos fundamentais às relações privadas (...) atos normativos ou negociais envolvendo particulares não estão sujeitos, em princípio, à ADPF, mas sim a outras formas de impugnação.” (Ibidem, p. 262-263).

<sup>183</sup> Ibidem, p. 262-264.

objetivo), designar perito ou comissão, fixar data para audiência pública de pessoas com experiência e autoridade no assunto<sup>184</sup>.

Com a vinda ou não das informações, mas decorrido o prazo para sua apresentação, o relator lançará relatório com cópia para todos os ministros e pedirá dia para julgamento, sendo certo que o Ministério Público terá vista do processo, após o prazo das informações, bem como poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais<sup>185</sup>.

O julgamento da ADPF se dará na sessão com presença de pelo menos dois terços dos ministros que compõem o tribunal e a deliberação tomada por maioria simples. A decisão fixará as condições, modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental, da qual serão comunicadas as autoridades ou órgãos responsáveis pelo ato questionado, é irrecorrível, não pode ser objeto de ação rescisória, mas pode ser objeto de reclamação. Além disso, o julgado tem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público e, ainda o Tribunal poderá dotá-la de efeitos prospectivos, por razões de “segurança jurídica ou de excepcional interesse social”, tal como a ação direta de inconstitucionalidade e a declaratória de constitucionalidade<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Ibidem, p. 272.

<sup>185</sup> Ibidem, p. 273.

<sup>186</sup> BARROSO, op. cit., ibidem, p. 274-277.

## CONCLUSÃO

O Estado Federal brasileiro foi o alvo de análise nesse estudo, com ênfase específica à figura do Município, entidade federativa nomeada pela Constituição Federal Brasileira de 1988 que, ao lado dos Estados-membros e da União Federal, figuras clássicas da forma de estado federal, constituem a federação brasileira.

Vimos, na primeira parte do capítulo primeiro, que a federação tem sua origem histórica nos Estados Unidos da América, onde, no ano de 1787, os treze estados independentes, anteriormente reunidos numa Confederação (1781), cederam parte de sua soberania a um poder central, num processo de descentralização do poder e divisão do espaço geográfico, que é uma forma de estado baseada no pacto de coletividades regionais e autônomas, característica que possibilita um maior exercício da democracia e liberdades.

Prosseguimos num grau acima de detalhamento, examinando o Estado Federal brasileiro que surgiu só no fim do século XIX, na primeira Constituição Republicana de 1889, mediante a divisão do poder central (modelo centrífugo) para cada uma das unidades federadas, mas que ao longo da cronologia republicana, a retomada do poder pela União Federal, num movimento inverso ao propugnado pelo federalismo, foi uma constante, principalmente nas cartas de 1934, 1967 e Emenda de 1969, tendo em vista o exercício de governos ditatoriais.

Como se abordou nesse ponto do trabalho e considerando que nenhum Estado Federal é igual ao outro, possivelmente, pela juventude da federação brasileira, pela divisão do poder da União aos entes federados, num movimento contrário ao federalismo tradicional dos Estados Unidos da América e da Suíça, por exemplo e, pelas desigualdades regionais, circunstância amplificada pelas dimensões continentais do território, no Brasil, a federação aparece um pouco distorcida, realidade criticada por alguns, como se viu, e justificada pela ausência de um verdadeiro pacto federativo.

Os municípios como membros da federação foram examinados no item seguinte, pois a Constituição Federal de 1988 marcou-se pelo ineditismo ao alçar à condição de entidade federativa o ente municipal, mediante o reconhecimento de sua capacidade de auto-organização, ampliação de competências, liberação de controles que o prendiam, principalmente, aos Estados-membros e fixação de receitas próprias.

Abordou-se, ainda, um ponto de vista essencial que considera a opção constitucional “equivocada”, já que não teve o condão de modificar a condição jurídica dos municípios na federação que continuam a configurar, sob essa ordem de entendimento,

divisão política do Estado-membro, porque lhe faltam outros elementos que o tornem entidade federativa, além de tornar muito complexa a caracterização do Estado Federal com o fracionamento da divisão territorial clássica e essencial, que é o Estado-membro, num mesmo território, acarretando uma sobreposição de poderes.

Essa tese tem em Hely Lopes Meirelles um opositor que entende a inclusão dos Municípios na federação como o reconhecimento de sua natureza de entidade estatal de terceiro grau com autonomia menos ampla que os Estados-membros, mas igualmente entidade federativa, dada sua capacidade de auto-organização.

O capítulo se encerra com o exame do direito comparado, pois embora o município como ente federativo seja uma característica especial da federação brasileira, dada a relevância que a Constituição Federal de 1988 lhe atribuiu, outras nações possuem estruturas que se assemelham em menor e maior grau à organização nacional, assim nosso regime é comparado ao dos Estados Unidos da América, Inglaterra, Alemanha, França, Itália, Portugal, Espanha, Argentina, México e Uruguai.

Considerando que a análise do ente municipal é o objetivo específico dessa monografia, o segundo capítulo se dedicou ao exame mais detalhado dessa estrutura federativa, iniciando por sua história e desenvolvimento.

As origens municipais, portanto, remontam à história romana como uma forma de governo mais adequada à administração das inúmeras províncias conquistadas. A ideia de administração local de acordo com a dinâmica de cada comunidade é a tônica do regime municipal, segundo aparece na gênese da estrutura na Espanha e Portugal, metrópole que transplantou para a colônia brasileira as características básicas dessa forma de gestão.

A administração portuguesa na colônia objetivava a dominação, todavia, sofreu adaptação ao gosto local com fortalecimento dos chefes locais que desejavam mais do que a metrópole oferecia, de qualquer sorte, ainda sob a vigência da Constituição Imperial de 1824 surge a primeira lei que regulamentou a administração local das cidades e vilas.

A cronologia dos municípios é examinada, em seus aspectos principais, em cada uma das Constituições, mas com um toque de especialidade na Carta Magna atual, na qual ele assumiu uma importância inovadora.

O principal caractere que marca uma entidade federativa – capacidade ou poder de auto-organização – é estudado em outro item do segundo capítulo, intitulado de “Autonomia Municipal”. Esse poder foi examinado em seus quatro principais aspectos (autonomia política, legislativa, administrativa e financeira) de acordo com sua aplicação no regime administrativo municipal, suas características formais e práticas, no entanto, concluiu-se que a promoção do

município à entidade federativa promoveu o crescimento desordenado de seu número, o que intensificou as desigualdades regionais e tornou ainda mais difícil a tarefa de distribuir as riquezas nacionais.

Como último tópico de abordagem, se estudou o controle de constitucionalidade do direito municipal e aí vimos que, inicialmente, a Constituição Federal de 1946, muito limitada nessa matéria, proporcionava, apenas, a depuração do direito estadual das normas com conteúdo eminentemente local, sendo certo o silêncio da Carta de 1967 possibilitou que a questão relativa ao controle concentrado e abstrato dos atos normativos e administrativos municipais chegasse, inclusive, à discussão no Supremo Tribunal Federal.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou a representação de inconstitucionalidade das leis estaduais e municipais em face da Constituição Estadual e apenas das normas estaduais perante seu texto, circunstância que permitia o acesso das questões locais, no que diz respeito, a sua compatibilidade com a Constituição Federal, apenas pela via difuso, do recurso extraordinário.

Por essa razão que a edição da Lei 9.882/99 foi festejada, pois, por intermédio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF é possível que a norma municipal seja analisada pela Suprema Corte e tenha por parâmetro de controle a Constituição Federal, de modo que esse instrumento complementa o sistema de controle de constitucionalidade no âmbito da federação, já que a capacidade de auto-organização envolve a autonomia legislativa.

Essa monografia não teve a pretensão de exaurir nenhum dos temas analisados, antes disso, procurou contribuir para a reflexão sobre o Estado Federal Brasileiro, especialmente sobre o ponto de vista das opções formais *versus* a realidade que se impõe independentemente do que propugnam as teorias e orientações clássicas e doutrinárias.

Pode-se observar que a cada item e capítulo desse estudo houve a preocupação de cotejar essas duas instâncias, com um olhar crítico sobre as dificuldades enfrentadas e as distorções que as dinâmicas social e política provocam, especialmente sobre o possível afastamento de nossa nação dos ideais inspiradores do pacto federativo.

Embora a inclusão do município como ente da federação, pela Constituição Federal de 1988, tenha consagrado o valor do poder local e da força da organização comunitária, evidências que remontam ao Brasil Colonial, infelizmente, na prática, instaurou-se uma situação ainda maior de desequilíbrio, antes constatadas somente em nível regional, com os municípios também se evidenciou as desigualdades locais, circunstância que

enfraquece o ideal federalista que é permitir, com a garantia das características locais, o desenvolvimento equilibrado e contínuo.

Não há dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 tenha por princípios vetores o pluralismo e o pacto federativo, entretanto, na prática, o que se vê é a concentração de poder e receitas nas mãos da União Federal, talvez não porque se busque a volta ao Estado Unitário, mas pelas deficiências das outras parcelas dessa equação – Estados e Municípios - que não se capacitaram e não reuniram condições de atuar em condições senão iguais, ao menos equivalentes.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Sergio Miranda. **O município no Estado Federal**. *Notas ao art. 29 da Constituição do Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1523, 2 set. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10354>. Acesso em: 29 jun. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2 edição. Editora Saraiva, São Paulo: 2006.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho e MENACHO DOS ANJOS, Marcelo Adriano. **Tipos de Estado. Capítulo da obra Curso de Teoria Geral do Estado** (org. Lier Pires Ferreira, Ricardo Guanabara e Vladimyr Lombardo Jorge). Editora Elsevier, Rio de Janeiro: 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Pacto Federativo: Aspectos atuais**. Capítulo da obra *Direito Constitucional Brasileiro – Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas* (coord. Regina Quaresma e Maria Lúcia de Paula Oliveira). Editora Forense, Rio de Janeiro: 2006.

CLÈVE, Clemerson e DIAS, Cibele Fernandes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Capítulo da obra *Novos Rumos da Autonomia Municipal* (coord. Evandro de castro Bastos e Odilon Borges Júnior). Editora Max Limonad, São Paulo: 2000, p. 73-80.

COSTA, Nelson Nery. **Autonomia do município**. Artigo publicado na *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 35, Malheiros Editores: 2001, p. 204-220.

\_\_\_\_\_. **História do município no Brasil**. Artigo publicado na *Revista Forense*, n. 347, vol. 95, jul-set/1999, p. 217-230.

\_\_\_\_\_. **O Desenvolvimento do município**. Artigo publicado na *Revista Forense*, n. 34, v. 96, jan-mar/2000, p. 125-138.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. 3ª edição. Editora Forense, Rio de Janeiro: 2005.

FELIX, Renan Paes. **Federalismo e Democracia**. Artigo publicado na *Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal*, Ano XI, n. 38, Brasília: jul./set. 2007, p. 23.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Extensão e Significado da Autonomia Constitucional do Município: A cultura sobre o poder local.** Capítulo da obra Vinte anos da Constituição Federal de 1988 (coord. Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento e Gustavo Binenbojm). Editora Lumen Iuris, Rio de Janeiro: 2009, p. 711-721.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 14ª edição. Malheiros Editores, São Paulo: 2006.

MELO FILHO, Urbano Vitalino. **Perspectiva dos municípios na federação brasileira. Afinal, o que é o Município pós Constituição Federal de 1988?** Capítulo da obra intitulada Novos Rumos da Autonomia Municipal (coord. Evandro de Castro Bastos e Odilon Borges Júnior). Editora Max Limonad, São Paulo: 2000, p. 271-284.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Curso de Direito Constitucional.** 3ª edição, Editora Saraiva, São Paulo: 2008, p. 803

\_\_\_\_\_. **O controle abstrato de constitucionalidade do direito estadual e do direito municipal.** Artigo extraído da Revista de Direito Público, n. 5, jul-ago-set/2004, p. 53-112.

MORAES, Filomeno. **Direito Constitucional Contemporâneo** (coord. Fernando Luiz Ximenes Rocha). Editora Del Rey, Belo Horizonte: 2005, p. 581-585.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **Da organização do Estado: O estado federal.** Capítulo da obra intitulada Constituição Federal: Avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro, coord. Ives Gandra Martins e Francisco Rezek. Editora Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, São Paulo: 2008, p. 275-288.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Federalismo, Estado, Poder e Soberania.** Capítulo da obra Estudos de Direito Constitucional Comparado (coord. Maria Garcia e José Roberto Neves Amorim). Editora Elsevier, Rio de Janeiro: 2007, p. 108.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** Malheiros Editores, 24ª edição, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. **Inovações municipais na Constituição de 1988 (em homenagem póstuma a Hely Lopes Meirelles).** Artigo publicado na Revista dos Tribunais, n. 669, v. 80, jul /1991, p. 11.

\_\_\_\_\_. **O município no Brasil**. Capítulo do livro “Direito Constitucional Brasileiro – Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas”, coord. Regina Quaresma e Maria Lúcia de Paula Oliveira, Editora Forense, Rio de Janeiro: 2006, p. 381-396.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira. **O princípio da autonomia municipal e os assuntos de interesse local na Constituição Federal de 1988**. Artigo publicado na Revista Tributária e de Finanças Públicas, n. 61, v. 13, mar-abr. /2005, p. 212-227.

SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 1986.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Artigo publicado na Revista de Sociologia e Política, n. 24, Curitiba: junho de 2005. Documento disponível em [www.scielo.br/scielo](http://www.scielo.br/scielo). Acesso em 14/04/2009.

TAVARES, Íris Eliete Teixeira Neves de Pinho. **O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional**. Artigo publicado na Revista de Direito Administrativo, n. 209, jul-set/1997, p. 169– 87.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Estado federal e estados federados na Constituição Brasileira de 1988 – O equilíbrio federativo**. Capítulo da obra intitulada Temas de Direito Público. Livraria Del Rey Editora, Belo Horizonte: 1997, 1ª edição, 2ª tiragem, p. 379-417.

XAVIER, Márcio Morrone. **O desenvolvimento histórico da autonomia municipal no constitucionalismo brasileiro: concentração e desconcentração do poder no Brasil**. Artigo publicado na Revista AJURIS, v. 35, n. 112, dezembro de 2008. p. 205-225.