

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS - CEJURPS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: HERMENÊUTICA E PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL

**A AUTONOMIA MUNICIPAL E SEUS LIMITES NA ORGANIZAÇÃO
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL**

TATIANE HELOISA MARTINS CAVALCANTI

Itajaí[SC], dezembro de 2007

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: HERMENÊUTICA E PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL

**O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL E SEUS LIMITES
NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

TATIANE HELOISA MARTINS CAVALCANTI

Dissertação submetida ao Programa de
Mestrado em Ciência Jurídica da
Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à
obtenção do Título de Mestre em
Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Paulo Márcio Cruz

Itajaí[SC], dezembro de 2007

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter dado a força necessária para
vencer mais este desafio;

A meu pai, *in memoriam*, por sempre ter me
incentivado a estudar;

A minha mãe querida, por jamais ter medido
esforços para a minha educação e meu
desenvolvimento, além de todo amor dedicado a
meus filhos nos momentos de minha ausência;

A meu esposo Juliano por seu incentivo, amor,
paciência e compreensão;

A meu orientador Professor Paulo Cruz, por ter
sido mais do que um orientador, mas um grande
amigo e incentivador;

A José Carlos, Luiz Alberto e Carlos Eduardo pelo
auxílio na realização deste trabalho;

DEDICATÓRIA

A meus amados filhos Marina e Lucas, que me fizeram conhecer o mais sublime amor e hoje são a razão maior da minha felicidade.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí, 17 de dezembro de 2007.

TATIANE HELOISA MARTINS CAVALCANTI

Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

**SERÁ ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PROGRAMA DE MESTRADO EM
CIÊNCIA JURÍDICA DA UNIVALI APÓS A DEFESA EM BANCA.**

ROL DE CATEGORIAS

Rol de categorias que a Autora considera estratégicas à compreensão do seu trabalho, com seus respectivos conceitos operacionais.

AUTONOMIA

Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio¹. Governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição².

AUTONOMIA MUNICIPAL

A *autonomia municipal* é a faculdade que o Município tem, assegurada pela Constituição da República, de auto-organizar-se politicamente, através de lei própria, de autogovernar-se, de legislar, originária ou supletivamente, sobre assuntos de interesse local e de auto-administrar-se, gerindo seus próprios negócios e dispendo livremente sobre eles, respeitados o sistema constitucional das competências e as restrições que a mesma Constituição lhe impõe³.

FEDERALISMO

Constitui-se num conjunto de valores, de idéias, de princípios que orientam a consubstanciação dos Estados federais⁴.

FEDERAÇÃO

Federação, etimologicamente, quer dizer pacto, aliança, eis que deriva do latim *foedus*, e assim é conceituada por Dalmo de Abreu Dallari⁵ como aliança ou união

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 90.

² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p.102.

³ AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 41

⁴ CORRALO, Giovani. *Autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira*: 2006. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná. p.184.

de Estados. Federação é a concretização dos princípios, idéias e valores do Federalismo numa determinada realidade, ou seja, num determinado Estado⁶.

ESTADO FEDERAL

É uma forma de Estado caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa⁷.

ENTE FEDERADO

É a coletividade pública integrante da Federação. No Brasil são: União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

INTERESSE LOCAL

O que define e caracteriza “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. Não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União⁸.

MUNICÍPIO

Organização política, pessoa jurídica de Direito Público interno, com base territorial determinada, englobando um conjunto de vizinhos, com interesses locais e comuns, com autonomia política, administrativa e financeira garantida pelo Constituição, que lhe define a competência⁹.

⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 256.

⁶ CORRALO, Giovani. *Autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira*: 2006. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná. p.184.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 101.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 109-110.

⁹ COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense. 1999. p. 61-62.

SUMÁRIO

RESUMO	X
ABSTRACT	1
INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO 1	9
O MUNICÍPIO E PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL	9
1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA do município no ordenamento jurídico brasileiro	9
1.2 A ATUAL ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL CONFORME A CRFB DE 1988	17
1.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL....	22
1.3.1 PRINCÍPIO DA INDISSOLUBILIDADE DO VÍNCULO FEDERATIVO	24
1.3.2 PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE NA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS COMPONENTES DA FEDERAÇÃO.....	26
1.3.3 PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS	27
1.4 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO – CONCEITO E CARACTERIZAÇÃO	29
1.5 O MUNICÍPIO NO DIREITO ESTRANGEIRO	33
1.5.1 O MUNICÍPIO EM PORTUGAL	34
1.5.2 O MUNICÍPIO NA FRANÇA.....	35
1.5.3 O MUNICÍPIO NA ALEMANHA	36
1.5.4 O MUNICÍPIO NA ESPANHA.....	37
1.5.5 O MUNICÍPIO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	39
CAPÍTULO 2.....	43
O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL.....	43

2.1 AUTONOMIA MUNICIPAL	43
2.1.1 AUTONOMIA MUNICIPAL REMISSIVA	48
2.1.2 AUTONOMIA MUNICIPAL NA CRFB/88	49
2.2 PRINCÍPIOS DA AUTONOMIA MUNICIPAL	51
2.2.1 PRINCÍPIO DA AUTONOMIA POLÍTICA	52
2.2.1.1 Poder de auto-organização	53
2.2.1.2 Poder de auto-governo.....	57
2.2.2 PRINCÍPIO DA AUTONOMIA NORMATIVA - CAPACIDADE DE AUTOLEGISLAÇÃO OU PODER NORMATIVO PRÓPRIO	61
2.2.3 PRINCÍPIOS DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA	69
2.2.3.1 Poder de Auto-administração.....	69
CAPÍTULO 3	76
LIMITES DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL	76
3.1 OS LIMITES DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL - BREVES CONSIDERAÇÕES	76
3.2 A PROPORCIONABILIDADE DO NÚMERO DE VEREADORES EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE HABITANTES COMO LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS (PODER DE AUTO- ORGANIZAÇÃO E DE AUTO-GOVERNO) - (ART. 29, IV, CF)	78
3.3 O “INTERESSE LOCAL” COMO FORMA DE LIMITAR OS PRINCÍPIOS DAS AUTONOMIAS NORMATIVA E ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS (ART. 30 DA CRFB)	81
3.4 LIMITES AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA FINANCEIRA	87
3.5 RESTRIÇÕES DE ORDEM POLÍTICA, SOCIAL E ECONÔMICA AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA	90
3.6 A INTERVENÇÃO	91
3.6.1 A INTERVENÇÃO NO MUNICÍPIO	95
3.6.2 A INTERVENÇÃO DA UNIÃO EM ESTADO-MEMBRO COMO MEIO DE ASSEGURAR O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL (CRFB, ART. 34, VII, "C")	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	111

RESUMO

A pesquisa para o presente trabalho foi elaborada dentro da Área de Concentração “Fundamentos do Direito Positivo”, na Linha de Pesquisa “Hermenêutica e Princiologia Constitucional”, integrando o Projeto de Pesquisa “Neo-constitucionalismo e Princiologia Constitucional na Pós-modernidade. A presente dissertação tem por objeto o Princípio da Autonomia Municipal e seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. O objetivo geral é pesquisar, analisar e descrever a autonomia municipal e seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, com fundamento na legislação vigente e no entendimento doutrinário predominante. O presente trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro, tratou-se do desenvolvimento histórico do Município no ordenamento jurídico brasileiro, conceito e caracterização como ente federado, bem como a atual organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (Federação) e aos princípios constitucionais a ela relacionados. Por último, são analisados os Municípios em cinco países: Portugal, França, Alemanha, Espanha e Estados Unidos da América. No segundo capítulo, é tratado de forma específica o princípio da autonomia municipal, buscando-se estabelecer seu conceito operacional, analisando a autonomia dos Municípios no ordenamento jurídico constitucional anterior e na CRFB/88 e suas subdivisões. O terceiro capítulo trata de identificar e analisar alguns dos limites estabelecidos pela CRFB/88 ao princípio constitucional da autonomia municipal, algumas restrições de ordem política, social e econômica e o instituto da intervenção.

ABSTRACT

The object of this thesis is the Municipal Autonomy and its limits in the political-administrative organization of the Federative Republic of Brazil. The general objective is to search, analyze and describe the municipal autonomy and its limits in the political-administrative organization of the Federative Republic of Brazil based on the current legislation and on the predominate doctrinal understanding. The present work was divided into three chapters. In the first chapter, I dealt with the historical development of the Municipality within the Brazilian juridical order, its concept, and characterization as a federal being; I also dealt with the current political administrative organization of the Federative Republic of Brazil (Federation) and the constitutional principles related to it. Finally, I analyzed the municipalities of five countries: Portugal, France, Germany, Spain, and United States of America. In the second chapter, the principle of municipal autonomy is specifically discussed, with which I tried to present its operational concept by analyzing the autonomy of Municipalities in the constitutional juridical order existing before and during CRFB/88 application as well as its subdivisions. The third chapter presents the identification and analysis of some limitations established by the CRFB/88 over the constitutional principle of the municipal autonomy, some political, social, and economic restrictions, and the institute of intervention.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como tema “A Autonomia Municipal e seus limites na Organização Político-administrativa da República Federativa do Brasil”.

Passados já dezenove anos desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os dispositivos constitucionais pertinentes à organização político-administrativa da República Federativa do Brasil ainda surtem veementes discussões quanto à inclusão do Município no rol dos integrantes da Federação, bem como acerca dos limites da autonomia dos Municípios, mais especificamente no que se refere aos poderes de autogoverno, auto-organização, autolegislação e auto-administração, mostrando-se um tema atual e que merece ser investigado.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através de seu artigo 18, ao preceituar que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, adotou a Federação como forma de Estado e estabeleceu o princípio da autonomia dos entes federativos.

Desta feita, o objeto deste trabalho é a investigação da autonomia municipal e de seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, com a caracterização dos princípios asseguradores dessa autonomia, insculpidos nos poderes de auto-organização e de autogoverno, poder normativo próprio e poder de auto-administração.

Também faz parte do objeto desta dissertação a investigação da evolução do Município nas Constituições brasileiras e no direito estrangeiro, bem como o *status* do município na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O seu objetivo investigatório geral é pesquisar, analisar e descrever a autonomia municipal e seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, com fundamento na legislação vigente e no entendimento doutrinário predominante.

O primeiro objetivo específico deste trabalho é pesquisar e descrever de forma teórico-científica a evolução do Município nas Constituições brasileiras e no direito estrangeiro, bem como o *status* do Município na República Federativa do Brasil.

Também é objetivo específico desta pesquisa analisar e descrever de forma teórico-científica os limites da autonomia municipal na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, caracterizando os princípios asseguradores dessa autonomia, insculpidos nos poderes de auto-organização e de autogoverno, poder normativo próprio e poder de auto-administração.

Os objetivos específicos do presente trabalho geraram sete problemas e sete respectivas perguntas.

O primeiro problema surge quando, considerando-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 preceituou em seu artigo 18 que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, de forma inédita incluiu o Município no rol dos integrantes da Federação. A partir daí muitas discussões têm surgido sobre qual deva ser a exata caracterização do Município na Federação brasileira.

Assim, surge a primeira pergunta: Dentro da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, o município é um ente federativo?

O segundo problema: Nos textos Constitucionais anteriores ao de 1988 a autonomia dos Municípios não alcançava um conteúdo político de grande importância para o reconhecimento do *status* do município dentro da organização do Estado brasileiro. Quando se tratava da autonomia municipal,

essas normas eram dirigidas aos Estados-membros, pois a organização dos municípios cabia a eles. O Município não era citado dentre aqueles entes que formavam a Federação. Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além do Município ter sido incluído na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, adotou-se a autonomia como um princípio constitucional fundamental, essencial para essa organização.

Daí vem a segunda pergunta: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou a autonomia dos municípios em relação às Constituições brasileiras anteriores?

Já o terceiro problema verificado é o que segue: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 18 adotou a autonomia como um princípio constitucional fundamental, essencial na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Assim como a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, os Municípios passaram a ser dotados de autonomia.

Assim, surgiu a terceira pergunta: O princípio constitucional da autonomia municipal é um Direito Público Subjetivo do município, oponível contra todos que obstem ou embarquem seu exercício?

O quarto problema que estimulou a pesquisa foi: A autonomia conferida aos municípios pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é integrada pela autonomia política configurada nos poderes de auto-organização e de auto-governo. Dentro do poder de auto-organização dos Municípios está a faculdade conferida pela Constituição de regerem-se por Lei Orgânica própria, votada, aprovada e promulgada pelos membros da Câmara Municipal de Vereadores. O art. 29 da CRFB/88 discriminou o conteúdo básico da Lei Orgânica, preceituando, entre outros, que deverá estabelecer o número de vereadores proporcionalmente à população do Município, sendo: - um número mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; - mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; e, - mínimo de

quarenta e dois e máximo de cinqüenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.

Portanto, faz-se a quarta pergunta: De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o município, no uso de sua autonomia política, está autorizado a estabelecer livremente a proporcionalidade do número de vereadores em relação à sua população?

O quinto problema é o seguinte: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 30, incisos I e V, preceitua que cabe ao Município legislar sobre assuntos de *interesse local*, em seu artigo 30, inciso I, e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de *interesse local*, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. O texto constitucional anterior utilizava o termo *peculiar interesse*. A doutrina discute acerca do conceito de *interesse local* e quais seriam esses assuntos, pois a CRFB/88 não os definiu.

Ante este problema vem, então, a quinta pergunta: O *interesse local*, de que trata o artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no âmbito das autonomias administrativa e normativa municipais, está limitado a assuntos de interesse exclusivo do município?

Como sexto problema, verifica-se que ao Município foi outorgada autonomia financeira, cabendo-lhe instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, a teor do artigo 30, III, da CRFB/88. Por outro lado, esse mesmo dispositivo constitucional tornou obrigatória a prestação de contas e publicação de balancetes pelo município.

Sexta pergunta: Diante de sua autonomia financeira, está o município livre para criar novos impostos além daqueles já lhes atribuídos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988?

Por fim, vem o sétimo problema: Através do artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil, foi adotado o princípio da autonomia para todos os entes da Federação. Esse mesmo texto constitucional previu os institutos da intervenção da União nos estados-membros, no Distrito

Federal e nos municípios que estejam em território federal e da intervenção dos Estados-membros em seus municípios, conforme artigos 34 e 35 da CRFB/88.

Faz-se a sétima pergunta: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu a intervenção da União nos municípios que estejam em território federal e dos Estados-membros em seus municípios como forma de limitação da autonomia municipal?

A presente dissertação foi dividida em três capítulos. No primeiro, intitulado “Município e Princiologia Constitucional”, trata-se de vários aspectos do município, tais como desenvolvimento histórico no ordenamento jurídico brasileiro, conceito e caracterização como ente federado, bem como a atual organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, dando destaque à forma de Estado adotada pela CRFB/88 (Federação) e aos princípios constitucionais a ela relacionados. Por último, no intuito de se estabelecer uma visão panorâmica do município no direito estrangeiro, dando ênfase à autonomia, são analisados os municípios em cinco países: Portugal, França, Alemanha, Espanha e Estados Unidos da América.

No segundo capítulo, intitulado “O princípio da Autonomia Municipal”, é tratado de forma específica o princípio da autonomia municipal, buscando-se estabelecer o conceito operacional de autonomia e autonomia municipal, analisando a autonomia dos municípios na CRFB/88 e no ordenamento jurídico constitucional anterior, então denominada autonomia remissiva. Por fim, são analisadas as subdivisões do princípio constitucional da autonomia municipal, identificando-se cada uma delas (política, normativa, administrativa e financeira) e os poderes que concedem aos municípios (poderes de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação ou normativo próprio e, de auto-administração).

Por fim, no terceiro capítulo são identificados e analisados alguns dos limites estabelecidos pela CRFB/88 ao princípio constitucional da autonomia municipal, escolhidos dentre os vários limites impostos para cada espécie de autonomia (política, normativa, administrativa e financeira). São também identificadas algumas restrições de ordem política, social e econômica ao

princípio da autonomia e estudado o instituto da intervenção sob dois aspectos, como meios limitadores e asseguradores da autonomia dos municípios.

O presente Relatório de Pesquisa é encerrado com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o princípio da autonomia municipal e suas limitações.

Para a presente Dissertação foram levantadas as seguintes hipóteses:

1ª) O município, no âmbito da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, possui apenas *status* constitucional.

2ª) A autonomia dos municípios foi significativamente ampliada com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, passando a ser uma prerrogativa intangível do município.

3ª) A autonomia municipal, da forma como foi assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é um Direito Público Subjetivo do Município, oponível contra todos que obstem ou embarquem seu exercício.

4ª) No uso de sua autonomia política o município está livre para estabelecer a proporcionalidade do número de vereadores em relação à sua população, dentro dos limites do art. 29, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

5ª) O artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando utiliza o termo *interesse local*, não limitou as autonomias normativa e administrativa municipais ao interesse exclusivo do município, embora o *interesse local* seja o limite de atuação do município nessas duas esferas.

6ª) A autonomia financeira municipal está assegurada pela garantia constitucional dada aos municípios de *instituir e arrecadar* os tributos de

sua competência e aplicar suas rendas, com a obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancete nos prazos fixados em lei, mas está limitada à regulamentação dos impostos que são de competência dos Municípios, conforme preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 156, sendo vedada aos municípios a criação de novos impostos.

7ª) A intervenção da União nos municípios que estejam em território federal e do Estado-membro em seus Municípios é uma forma de limitar a autonomia municipal e resguardar a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

No desenvolvimento do presente trabalho foi utilizado o método indutivo¹⁰, pois parte do estudo de questões específicas para alcançar percepção geral. Para operacionalizar esse método, nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente¹¹, da Categoria¹², do Conceito Operacional¹³ e da Pesquisa Bibliográfica¹⁴.

O aporte ideológico conferido à presente dissertação é de inteira responsabilidade da mestranda que a elaborou, pelo que estão isentos a Universidade do Vale do Itajaí, a coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador.

¹⁰ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luis. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 104.

¹¹ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luis. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 62.

¹² “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luis. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 31.

¹³ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luis. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 45.

¹⁴ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luis. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. p. 239.

CAPÍTULO 1

O MUNICÍPIO E PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL

1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Desde o período colonial, no Império e na República, em todas as Constituições, o Município brasileiro percorreu um caminho evolutivo notável, tendo enfrentado inclusive retrocessos em certos períodos da história, e hoje, como integrante da Federação, apresenta um grande avanço em sua caracterização político-jurídica.

Nelson Nery Costa¹⁵ relata que “O Município, durante o período colonial no Brasil, teve por base as Ordenações reinóis, sendo constituído de um presidente, três vereadores, um procurador, dois *almotacéus*, um escrivão, um juiz-de-fora vitalício, e dois juizes comuns, indicados pelos vereadores, por sua vez, eleitos pelos *homens-bons*”. Na verdade, as instituições municipais não guardavam simetria com as modernas formas de governo, em especial, com o princípio da separação dos poderes.

As instituições municipais foram trazidas ao Brasil pelos portugueses em 1500, segundo o direito lusitano, e desenvolveram-se pelo amparo da Igreja e por iniciativa própria, com relevantes atribuições e imposição de um direito costumeiro por falta de legislação escrita¹⁶.

Nessa fase colonial, o Município foi uma instituição jurídica que se caracterizou pela função objetiva de contribuir para a dominação, pois, na administração local, a centralização e o reforçamento do poder real foram

¹⁵ COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense. 1999. p. 38-39.

¹⁶ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey. 2006, p.11.

sensíveis, conforme Nelson Nery Costa¹⁷, que relata ter sido o Município de São Vicente o primeiro município brasileiro, vila fundada por Martins Afonso, em 22 de janeiro de 1532, instalando-se com ele a primeira República Municipal Brasileira nessa data, formando-se o “primeiro governo local autônomo das Américas”.

Ao contrário da Europa, em que os municípios tiveram sua base nas cidades, o município brasileiro teve sua base na propriedade rural, pois dentro do vasto território da colônia, a pouca concentração de pessoas encontrava-se nas fazendas, sendo estas os centros de convivência diária das pessoas.

Segundo Hely Lopes Meirelles¹⁸, “no período colonial a expansão municipalista foi restringida pela idéia centralizadora das Capitanias, afogando as aspirações autonômicas dos povoados que se fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos donatários. Mesmo assim, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil”, perdurando essa situação até a Independência, quando a Constituição Imperial de 1824, denominada Constituição Política do Império do Brasil, deu novas diretrizes às Municipalidades Brasileiras.

É no Brasil-Império que encontramos a primeira aparição constitucional das instituições municipais. José Nilo de Castro¹⁹ assevera:

“A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, que foi ratificada por diversas Câmaras Municipais – fato histórico que lhes privilegia a importância diante do Imperador, com alta significação para a orientação do governo -, reservou às Câmaras Municipais um capítulo autônomo (Capítulo II, *Das Câmaras*, do Título VII).

¹⁷ COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. p. 40-41.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 36 e 37.

¹⁹ CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey. 2006. p. 13-14.

Assim, em seus artigos 167, 168 e 169 dispunha a Constituição Política do Império do Brasil²⁰:

Art. 167. Em todas as Cidades e Vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas Cidades e Vilas.

Art. 168. As Câmaras serão eletivas, e compostas do número de Vereadores que a Lei designar, e o que obtiver maior número de votos será o Presidente.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação de suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar”.

No Texto Constitucional imperial há a inserção das denominações cidades e vilas, todas constituídas pelo poder político e administrativo das Câmaras Municipais.

O Município, no período Imperial, não conseguiu romper com as amarras e limitações que lhe tinham imposto o Reino de Portugal, conforme assevera Nelson Nery Costa²¹, mas era tratado com apreço pelo texto Constitucional que preceituava que houvesse Câmaras em todas as cidades e vilas já existentes, bem como as que se criassem para o futuro. Acrescenta, ainda, que durante o Império continuou o esvaziamento do poder municipal, submetido ao controle dos Conselhos Gerais, pelos Presidentes de Província e pelo Governo Central.

Colhe-se da obra de Hely Lopes Meirelles que “o centralismo provincial não confiava nas administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento (...)” e que “na vigência da Lei Regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as

²⁰ BRASIL. *Constituição* (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Disponível: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

²¹ COSTA, Nelson Nery, *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense. 1999. p. 42

Municípios não passaram de uma divisão territorial sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram *corporações meramente administrativas* (art. 24)”.

Em 1891, encerrado o período da Monarquia no Brasil, aos 24 dias do mês de fevereiro do ano de 1891 foi promulgada a primeira Constituição Republicana, então denominada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

Essa primeira Constituição Republicana²² reservou seu Título III à instituição municipal, sendo que seu artigo 68 prescrevia que os Estados organizar-se-iam de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeitasse seu peculiar interesse, sem, contudo, estabelecer garantias de competências capazes de tornar efetiva tal autonomia.

Surgiu aí o primeiro registro do princípio da autonomia municipal, que recebeu amplitude dada pelas Constituições estaduais, em especial quanto às eleições.

De acordo com Sandra Krieger Gonçalves Silva²³, “a Constituição de 1891 vigeu até finda a chamada primeira República. Com a Revolução de 1920, instalou-se novamente um Governo Provisório, chefiado por Getúlio Vargas, através do Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930. Em 16 de julho de 1934 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, com reflexos das idéias democráticas no movimento municipalista”.

A Constituição de 1934²⁴ foi muito além daquela de 1891, pois consagrou abstratamente a autonomia dos municípios em seu art. 7º, I, d, estabeleceu a sanção de intervenção federal para a inobservância do princípio da

²² BRASIL. *Constituição* (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

²³ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 37.

²⁴ BRASIL. *Constituição* (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

autonomia municipal e especificou normas que definiam concretamente essa autonomia abaixo transcritas:

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.

A Constituição de 1934 “representou um renascimento do Município, ao estipular a autonomia municipal em linhas de firmeza e amplitude, fundando-a no *peculiar interesse*, na eletividade do Prefeito e da Câmara Municipal, na decretação de seus tributos, na arrecadação e aplicação das suas

rendas e, ainda, na organização dos serviços de sua competência”, a teor da lição de Nelson Nery Costa²⁵, que também assinala que “a breve existência dessa Constituição, no entanto, impediu que os resultados da renovada autonomia pudessem dar seus frutos”.

Já a Constituição de 1937²⁶, denominada Constituição dos Estados Unidos do Brasil, foi inspirada na Constituição da Polônia, outorgada por Getúlio Vargas, e institucionalizou o regime ditatorial no Brasil, denominado *Estado Novo*, que eliminou a autonomia municipal ao estabelecer a não eletividade do Prefeito, que seria indicado por interventor estadual, o qual por sua vez seria indicado pelo presidente/ditador, considerando que esse retrocesso alçou piores patamares que aqueles da vigência da Constituição monárquica, pois ficaram anuladas quaisquer manifestações em prol da ordem e do interesse local, possibilidade que, à época do regime da Constituição Monárquica, era considerada²⁷.

A autonomia dos Estados-membros e Municípios foi restaurada por ocasião da promulgação de uma nova Constituição em 18 de setembro de 1946, fruto de um processo de redemocratização que culminou por depor o Governo ditatorial.

Através da Constituição de 1946²⁸ assegurou-se ao Município brasileiro a autonomia política, administrativa e financeira, à medida em que, além de eleger seus governantes e seu poder legislativo, teria rendas próprias, a partir da instituição de seus próprios tributos, bem como destinação específica de tributos federais e estaduais²⁹.

A Carta de 1946 foi a que, na realidade, assegurou a autonomia política e administrativa do Municípios (art. 28) e lhes permitia que

²⁵ COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. p. 46-47.

²⁶ BRASIL. *Constituição (1937)*. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

²⁷ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*: p. 37.

²⁸ BRASIL. *Constituição (1946)*. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

²⁹ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*: p. 39.

decretassem e arrecadassem os tributos necessários à manutenção dos serviços e obras (art. 29), diz Luiz Augusto Paranhos Sampaio³⁰.

A Constituição de 24 de janeiro de 1967³¹ institucionalizou a ditadura do golpe militar de 1964 e como anota Sandra Krieger Gonçalves Silva³², “ficou mantido o bipartidarismo”, criado pelo Ato Institucional n. 2, de 1965 e em 13 de dezembro de 1968, ou seja, mesmo dia da implantação do AI-5, vários artigos da Constituição foram modificados, ficando o Ato Institucional incorporado à Constituição, através da reforma de 1969.

Ives Gandra Martins³³ assevera que a Constituição de 1967 não incluía o município entre as pessoas jurídicas elencadas como participantes da Federação, muito embora lhe outorgasse poderes autônomos.

Em 17 de outubro de 1969 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 1³⁴, pela Junta Militar composta pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, no uso dos poderes a eles conferidos através dos AI 16 e AI 5. Essa Emenda Constitucional centralizou ainda mais o poder nas mãos do Presidente da República, eleito indiretamente, e pouco modificou a situação do Município.

Na lição de Hely Lopes Meirelles³⁵, a EC n. 1, de 1969, manteve a autonomia municipal pela eleição direta dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas, pela organização dos serviços públicos locais, mas também criou uma série de limitações ao município.

³⁰ SAMPAIO, Luis Augusto Paranhos. *Comentários à nova Constituição brasileira*. São Paulo: Atlas, 1990. V.2. p. 114.

³¹ BRASIL. *Constituição* (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

³² SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*: p. 40.

³³ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil* (promulgada em 5 de outubro de 1988). São Paulo: Saraiva. 1988. 3 v., p. 5.

³⁴ BRASIL. *Emenda Constitucional N. 1*, de 16 de maio de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 43.

Ao mesmo tempo em que a EC n. 1 de 1969 revelou a questão de Peculiar interesse local, igualou todos os Municípios quanto à repartição de rendas, não estabelecendo um necessário diferenciador em um país de tantas diferenças e desproporções, refletidas em especial nas comunidades locais³⁶.

De José Nilo de Castro³⁷, colhe-se:

“Destarte, com a consolidação do estatuto municipal na conformidade da Constituição, puderam os Municípios se impor como descentralizações políticas, cuja formação autonômica, atrelada a recuos expressivos, como na Carta de 1937 e, após a Revolução de 1964, na Constituição de 1967 e na Emenda n. 1 de 1969. Houve, na Constituição de 1988, a consagração máxima que se poderia vislumbrar dentro do contemporâneo municipalismo, para a autonomia municipal e seu regime jurídico-constitucional”.

A Emenda Constitucional n. 1 perdurou até o ano de 1988, quando, aos 05 de outubro daquele ano, foi substituída pela então promulgada Constituição da República Federativa do Brasil, hoje ainda vigente.

Com o renascimento do regime democrático, após o fim do regime militar em 1985, tomou corpo a reivindicação por um município mais forte e eficiente e, como conseqüência, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988³⁸ acabou por elevar o município a ente da Federação, através de seu artigo 18, em que preceitua que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, o que importou em significativa inovação no direito constitucional brasileiro e em sua história.

³⁶ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*: p. 44.

³⁷ CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey. 2006. p. 13-14.

³⁸ BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de edições técnicas, 2006.

Após analisar a evolução histórica dos Municípios nas Constituições brasileiras, passa-se ao estudo da atual organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

1.2 A ATUAL ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL CONFORME A CRFB DE 1988

Em data de 2 de fevereiro de 1987, quando da sessão de abertura dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães³⁹, então presidente da Constituinte, discursou aos seus integrantes e a toda Nação:

Federação e democracia continuam sendo as reivindicações nacionais maiores, e nossa Assembléia não poderá deixar estas questões ao relento. Elas devem ser enfrentadas com a coragem necessária. Incluo-me entre os que, como Carneiro da Cunha, consideram a autonomia federativa a base da unidade nacional. Esta autonomia reclama, em primeiro lugar, uma justa apropriação tributária. Só há unidade entre entidades de igual direito, e não pode a União transformar-se, como se transformou, em poder isolado das realidades estaduais.

A Federação, golpeada pelo Estado Novo, foi praticamente destruída nos recentes anos de arbítrio. Cumpre-nos restaurá-la em toda a sua plenitude, tornando realidade um ideal que nasceu com a própria Independência. (...).

A teor do discurso de seu presidente, a Assembléia Nacional Constituinte enfrentou o tema “Federação” e, através do texto da Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988, adotou o federalismo como forma de Estado (CF, art. 18), bem como determinou a impossibilidade de qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a Federação (CF, art. 60, § 4º, I).

³⁹ In BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 5.ed. Brasília: OAB Editora, 2004. p. 823.

Federação, etimologicamente, quer dizer pacto, aliança, eis que deriva do latim *foedus*, e assim é conceituada por Dalmo de Abreu Dallari⁴⁰ como aliança ou união de Estados.

Esse mesmo autor⁴¹ assevera ainda que os Estados “são *federais* quando conjugam vários centros de poder político autônomo” e que, antes de tudo, o Estado Federal indica uma forma de Estado, não de governo. Como principais características desse Estado indica a sua base jurídica na Constituição e a perda da soberania dos Estados-membros em favor da União Federal.

Sobre a Federação, Carl Schmitt⁴² escreve:

La *Federación* es una unión permanente, basada em libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total *status* político de cada uno de los miembros em atención al fin común. (...) La Federación da lugar a um nuevo *status* de cada miembro; el ingreso em una Federación significa siempre, para el miembro que ingresa, una reforma de su Consitución.

Konrad Hesse⁴³, analisando a República Federal da Alemanha, aponta que o Federalismo “expressa, como princípio fundamental político, a livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente, com os mesmos direitos, em regra regionais que, deste modo, devem ser unidas para colaboração comum”.

A forma como se concebe sociedade política alicerçará a organização estatal de um determinado povo. Discorrer sobre os Estados federais significa trabalhar uma forma de Estado que se distingue dos seus tipos históricos e das formas e sistemas de governo, isso porque “forma de Estado é o modo de o

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 256.

⁴¹ ⁴¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 255, 258-260.

⁴² SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial. 1996. p. 348.

⁴³ HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998. p. 180-181.

Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político)”⁴⁴.

Importante diferenciar Federalismo de Federação, pois muito embora estejam estreitamente ligados, possuem conotação diversa. “O primeiro se constitui num conjunto de valores, de idéias, de princípios que orientam a consubstanciação dos Estados federais; por sua vez, federação é a concretização desses princípios, idéias e valores numa determinada realidade, ou seja, num determinado Estado”. Essa é a conceituação de Giovanni Corralo⁴⁵, que escreve:

Como decorrência dos princípios da separação, da autonomia e da participação, os Estados federais são marcados pela repartição constitucional de competências entre a União e os entes federados, pela autonomia de cada ente federado nos limites fixados no pacto federativo sem qualquer relação de controle e pela participação nas decisões federais.

A Federação brasileira consiste na união indissolúvel de seus componentes, coletividades regionais, que são os Estados Federados, o Distrito Federal e os Municípios, estes agora também incluídos na estrutura político-administrativa da Federação através dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, podendo também integrá-la os Territórios Federais, sendo todos autônomos.

A *autonomia federativa*, diz José Afonso da Silva⁴⁶, assenta-se em dois elementos básicos que são a *existência de órgãos governamentais próprios*, ou seja, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura, e um mínimo de *posse de competências exclusivas*.

⁴⁴ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. Tradução da edição portuguesa. P. 298-299.

⁴⁵ CORRALO, Giovanni. *Autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira*: 2006. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná. p.184.

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 1997

Aduz, esse autor⁴⁷, que a *repartição de competências* entre a União e os Estados-membros para o exercício e desenvolvimento de suas atividades normativas constitui o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa em que, muitas vezes, se torna notória a dificuldade em se definir quais as matérias que devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que ficarão a cargo do Município.

Os pressupostos da autonomia federativa encontram-se configurados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seus artigos 18 a 41, em que são delimitadas as atribuições da União, dos Estados e dos Municípios. Estes membros da Federação não estabelecem entre si relações hierárquicas, mas sim de desenvolvimento legítimo das funções que lhe são constitucionalmente atribuídas.

“Os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de Federação” afirma José Afonso da Silva⁴⁸, e em algumas Federações “a área da competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área de atuação estadual”.

Sobre a repartição de competências entre os entes da Federação Brasileira, Luís Roberto Barroso⁴⁹, observa:

Classicamente, as competências dos entes estatais costumam ser identificadas como *político-administrativas, legislativas e tributárias*⁵⁰. Na técnica adotada pela Constituição de 1988, União, Estados e Municípios têm competências exclusivas – que

47 SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 243.

48 SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 243.

49 BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 142.

50 O autor remete o leitor à obra BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. 1982.

desempenham sem a participação de qualquer outro – e competências concorrentes, em áreas que comportam a atuação das diferentes esferas de poder.

Neste mesmo tema, José Afonso da Silva⁵¹ assevera que a “Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica”.

José Afonso da Silva⁵², acerca do Sistema de Repartição de competências adotado pela Constituição de 1988, escreve:

Nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da *enumeração dos poderes da União* (arts. 21 e 22), com *poderes remanescentes para os Estados* (art. 25, § 1º) e *poderes definidos indicativamente para os Municípios* (art. 30). Mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar.

Assim é finalizado o tema da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, em que se tratou da repartição de competências como pressuposto da autonomia federativa, passando agora ao estudo dos princípios constitucionais que regem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

⁵¹ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. p. 243.

⁵² SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. p. 244.

1.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

O presente trabalho trata, mais especificamente, do princípio constitucional da autonomia dos municípios, requerendo, portanto, uma breve, mas não menos importante, menção aos princípios.

Sobre os princípios, Paulo Bonavides⁵³ escreve:

Os princípios baixaram primeiro das alturas montanhosas e metafísicas de suas primeiras formulações filosóficas para a planície normativa do Direito Civil. Transitando daí para as Constituições, noutro passo largo, subiram ao degrau mais alto da hierarquia normativa.

Ocupam doravante, no Direito Positivo contemporâneo, um espaço tão vasto que já se admite até falar, como temos reiteradamente assinalado, em Estado *princípial*, nova fase caracterizadora das transformações por que passa o Estado de Direito.

Os princípios constitucionais, *lato sensu*, de acordo com Paulo Márcio Cruz⁵⁴, são as *normas básicas de todo o sistema constitucional*.

Eros Grau⁵⁵, fazendo referência ao conceito trazido por Jerzy Wróblewski, de forma extremamente sucinta, diz que os princípios são regras, palavras (*noms*) ou construções que servem de base ao direito como fontes de sua criação, aplicação ou interpretação.

De acordo com Luiz Henrique Urquart Cademartori⁵⁶, os princípios constitucionais, ao serem reconhecidos como normas na *Lei Suprema*,

⁵³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 293.

⁵⁴ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003. p.101

⁵⁵ GRAU, Eros Roberto, *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 136.

⁵⁶ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 83.

“o fizeram como prescrições de primeiro grau, de suma importância e de imediato, as mais qualificadas entre as normas constitucionais”, ou seja, tornou-se patente a sua supremacia, no sentido de função preponderante dentro do sistema, no ordenamento jurídico.

Os princípios constitucionais estudados no presente trabalho, são os *princípios políticos constitucionalmente conformadores*, adotando-se desde já a tipologia dos princípios de J.J. Gomes Canotilho⁵⁷, ou seja, são os que explicitam as *valorações políticas fundamentais do legislador constituinte* e são aqueles em que se condensam as *opções políticas nucleares e se reflecte a ideologia inspiradora da constituição*.

J.J. Gomes Canotilho leciona:

Nesta sede situar-se-ão os *princípios definidores da forma de Estado*: princípios da organização económico-social, como, por ex., o princípio da subordinação do poder económico ao poder político democrático, o princípio da coexistência dos diversos sectores da propriedade – público, privado e cooperativo; os princípios definidores da *estrutura do Estado* (unitário, com descentralização local ou com autonomia local e regional), os *princípios estruturantes do regime político* (princípio do Estado de Direito, princípio democrático, princípio republicano, princípio pluralista) e os *princípios caracterizadores da forma de governo* e da organização política em geral como o princípio da separação e interdependência de poderes e os princípios eleitorais.

Ainda segundo J. J. Gomes Canotilho, todos os órgãos encarregados da aplicação do direito devem levar em conta os princípios políticos constitucionalmente conformadores, seja isto em atividades interpretativas, seja em atos inequivocamente conformadores (leis, atos políticos), tal como acontece com os princípios jurídicos gerais, pois “são princípios *normativos, directrizes e operantes*”.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a “República Federativa do Brasil”, adotou como princípios politicamente conformadores,

⁵⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1166.

definidores da forma e estrutura do Estado Brasileiro, o princípio da Federação e o princípio da autonomia entre os entes federados.

À Federação brasileira estão relacionados alguns princípios constitucionais que devem ser mencionados e analisados neste trabalho, especialmente no que se refere à sua organização político-administrativa.

1.3.1 Princípio da Indissolubilidade do vínculo federativo

O princípio da indissolubilidade do vínculo federativo está consagrado no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que preceitua que a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, sendo reafirmado pelo artigo 18, que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Esse princípio já foi adotado pelas constituições republicanas anteriores, desde 1891 (art. 1º) e segundo Alexandre de Moraes⁵⁸, tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora.

Não existe em nosso ordenamento jurídico o *direito de secessão*, sendo, portanto, inadmissível qualquer pretensão de separação de um Estado-membro, Distrito Federal ou qualquer Município da Federação.

De acordo com o artigo 34, inciso I, da Constituição Federal de 1988, qualquer tentativa de secessão do Estado-membro permitirá a intervenção federal a fim de que seja mantida a integridade nacional, pelo que Alexandre de Moraes⁵⁹ assevera: “(...) devendo sempre a Constituição ser interpretada de sorte que não ameace a organização federal por ela instituída, ou ponha em risco a coexistência harmoniosa e solidária da União, Estados e Municípios”.

⁵⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 247.

⁵⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 247.

Sobre a indissolubilidade da Federação Brasileira, Roque Antonio Carrazza⁶⁰ diz:

A preservação dos Estados e de seus peculiares interesses está tão assegurada quanto a própria indestrutibilidade do Estado Federal. Nem poderia ser de outro modo, pois se o todo (o Estado Federal) é infracionável, as partes que o formam (os Estados-membros) necessariamente também o são.

(...), os Estados-membros devem ter respeitada sua integridade territorial. Com efeito, não podem, sem seu expreso consentimento, exteriorizado na forma constitucionalmente prevista, sofrer qualquer tipo de alteração em sua base territorial. Aliás, seria rematado contra-senso admitir que os Estados federados, que se uniram numa Federação justamente pra terem preservadas suas personalidades políticas, pudessem, à sua revelia, ser divididos, desmembrados, incorporados a outros etc.

Geraldo Ataliba⁶¹, quando se refere aos princípios da Federação e da República, escreve:

É importante salientar que tais princípios, em suas mais essenciais exigências, só podem ser revogados por força de uma verdadeira revolução, que deite por terra o Texto Constitucional e ab-rogue categoricamente todo o sistema, a partir de suas bases. Só avassaladora revolução popular pode anula-los. Só o movimento político constituinte poderá derroga-los, dada a irresistibilidade da força por ele desencadeada.

Portanto, no atual ordenamento constitucional brasileiro, não se permite a revogação do princípio federal, entendendo-se, deste modo, que somente através de um movimento separatista é que se poderia dissipá-lo.

⁶⁰ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. -143-144.

⁶¹ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 39-40.

1.3.2 Princípio da predominância do interesse na distribuição de competências entre os componentes da Federação

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu matérias próprias de cada um dos entes federativos, ou seja, repartiu competências legislativas, administrativas e tributárias entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, acentuando a centralização do poder, ora na própria Federação, ora nos Estados-membros.

Como visto anteriormente, a autonomia federativa pressupõe uma repartição de competências entre os membros da Federação, sendo esta distribuição de poderes um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal.

Para a distribuição de competências na Federação aplica-se um princípio básico que é o da *predominância de interesse*.

Segundo José Afonso da Silva⁶², de acordo com esse princípio, “à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os *assuntos de interesse local*, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito de ‘peculiar interesse local’, que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência”.

O princípio da predominância do interesse na distribuição de competências foi adotado pelo legislador constituinte, observa Alexandre de Moraes⁶³, sendo que estabeleceu quatro pontos básicos no regramento constitucional para a divisão de competências administrativas e legislativas: reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa; possibilidade de delegação; áreas comuns de atuação administrativa paralela e áreas de atuação legislativa concorrentes.

⁶² SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. p. 244.

⁶³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 270.

1.3.3 Princípio da autonomia dos entes federados

Ao adotar a Federação como forma de Estado, a CRFB/88 nominou seus integrantes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e acentuou a autonomia de todos, consagrando, assim, o princípio da autonomia entre os entes da Federação.

No Direito Constitucional, diz Maria Helena Diniz⁶⁴, a autonomia é um “Poder concedido aos Estados-Membros e aos Municípios de se autogovernarem, dentro das limitações impostas constitucionalmente”.

No dizer de Ercias Rodrigues de Souza⁶⁵, a federação repousa exatamente sobre o conceito de autonomia, pois que em nome da unidade do Estado, outorga-se, em nível interno, a especial prerrogativa de que os entes políticos venham a determinar suas ações, sempre segundo os limites constitucionalmente postos. A extensão dessa autonomia é que comporta graus, variáveis quase que de ordenamento para ordenamento, no ponto em que se albergue uma ou outra das formas federais.

Os caracteres relativos à autonomia dos entes políticos, transparecem nítidos em vários pontos da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, nos termos dos artigos 1º e 18, com a seguinte redação:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

⁶⁴ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 1. p. 348.

⁶⁵ SOUSA, Ercias Rodrigues de. A Federação brasileira: a repartição constitucional da competência tributária e o papel das normas gerais. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 59, out. 2002.

(...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A autonomia, tanto municipal, como dos Estados-membros e do Distrito Federal, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

José Afonso da Silva⁶⁶ assinala que é importante se distinguir a *autonomia* da *soberania* dentro do Estado Federal e se estabelecer seus respectivos titulares, pois já houve muita discussão sobre a sua natureza jurídica, e escreve:

(...) hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, é o único titular da soberania, considerada *poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação*. Os Estados Federados são titulares tão-só de autonomia, compreendida como *governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal*.

E, continua o autor:

A *autonomia federativa* assenta-se em dois elementos básicos: (a) na *existência de órgãos governamentais* próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na *posse de competências exclusivas*, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido.

Em razão do presente trabalho tratar especificamente dos limites da autonomia municipal dentro da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, o princípio da autonomia será objeto de estudo e análise mais aprofundada nos próximos capítulos, especialmente no que se refere à autonomia do município como ente da Federação.

⁶⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p.102.

1.4 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO – CONCEITO E CARACTERIZAÇÃO

Segundo conceito do Direito Romano, de acordo com De Plácido e Silva⁶⁷, município é “*território delimitado*, em que seus habitantes, dizendo-se munícipes, gozam, do direito de cidadania e se investem no direito de dirigi-lo, autonomamente, pelos representantes que escolhem e formam a *corporação administrativa municipal*”. Plácido e Silva acrescenta que o vocábulo “município”, deriva do latim *municipium* e designa *toda extensão territorial*, constituída em divisão administrativa de um Estado federado, colocada sob um regime de *autonomia administrativa*, para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes, ou, segundo conceito do Direito Romano por ele citado.

A atual doutrina brasileira vai além de conceituá-lo como “toda extensão territorial constituída em divisão administrativa de um Estado Federado (...)”⁶⁸ e dá ao município uma conceituação de maior amplitude, a qual, segundo Meirelles⁶⁹, pode ser implementada sob três aspectos distintos, o sociológico, o político e o jurídico, sobre os quais ele escreve:

Do ponto de vista sociológico, o Município Brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Sob o aspecto político, o Município Brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, “c”).

Na ordem legal, o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC de 1916, art. 14, III; CC de 2002, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e

⁶⁷ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 24. ed. São Paulo: Forense, 1973. vol.3, p. 1044.

⁶⁸ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. p. 1044

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 124.

contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º)⁷⁰.

O conceito político de município como entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, dotado de personalidade jurídica, governo próprio e competência, normativa deve-se à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que, em seu artigo 1º, estabeleceu que “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)*” bem como no art. 18 “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição*”.

A partir da promulgação da CRFB/88, passou-se a discutir esse novo *status* dado ao Município, ou seja, de ente da federação, pois até então era tido como unidade político-administrativa, o que vem gerando grande polêmica entre os doutrinadores pátrios, uma vez que, ao ser integrado ao Estado Democrático de Direito, embora dotado de autonomia, subordina-se aos princípios e preceitos estabelecidos na CRFB/88 e aos princípios da Constituição do Estado.

No entendimento de Pinto Ferreira o município é uma “uma entidade ou uma corporação de direito público dotada de autonomia política ou de governo próprio para a realização de suas finalidades locais”.⁷¹

Petrônio Braz⁷² considera que o Município é uma criação jurídica que se assenta num princípio de direito natural e que, muito embora seja a menor unidade da Federação, é a base da organização política e administrativa do País. Adota o conceito de Pontes de Miranda, para quem o município é “*entidade interestadual rígida como o Estado-membro*” e acrescenta: “*O Município, assim como leciona Toshio Mukai, passou a ganhar expressamente o status constitucional, não só pelo que definem os artigos 1º e 18, mas também*

⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 124-125.

⁷¹ FERREIRA, Pinto, *As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1992, p 56.

⁷² BRAZ, Petrônio. *Tratado de Direito Municipal*. Direito administrativo e municipal. São Paulo: Mundo Jurídico, 2006, p. 375 e 377.

pela expressão de sua competência elencada nos arts. 29 e 30, da Constituição Federal”.

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal, afirma Paulo Bonavides⁷³, configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

Ainda, Paulo Bonavides diz que se faz mister assinalar o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. “Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica⁷⁴”.

Não se pode deixar de citar a divergência doutrinária a respeito de considerar-se o município como um ente federado. Dentre aqueles que entendem que não se pode considerar o município integrante da Federação, afirmando que o município adquiriu apenas um *status* constitucional após a Constituição de 1988, estão Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins⁷⁵, José Nilo de Castro⁷⁶, José Afonso da Silva⁷⁷ e Roque Antonio Carraza⁷⁸.

Entretanto, os municípios anteriormente eram tratados como unidades político-administrativas e com a Constituição de 1988 alcançaram *status* de ente da Federação, com competência para elaborar sua Lei Orgânica, pelo

⁷³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. p. 344.

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. p. 345.

⁷⁵ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil* (promulgada em 5 de outubro de 1988). São Paulo: Saraiva. 1988. 3 v.

⁷⁶ CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey. 2006.

⁷⁷ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 2006.

⁷⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

que se passa a adotar esse posicionamento doutrinário, pois como afirma Paulo Bonavides⁷⁹:

“Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia”.

A Constituição vigente consagrou o município como entidade federativa indispensável ao sistema constitucional brasileiro, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota da análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da lei fundamental. A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, auto-governo e auto-administração, conforme lição de Alexandre de Moraes⁸⁰.

Paulo Márcio Cruz⁸¹, quando trata das variações do modelo federal, leciona que “no Brasil, sob a égide da Constituição da República de 1988, o pacto federativo abriga traços de centralização, dispositivos de cooperação e o caráter tripartido de sua organização federal, com o Município sendo reconhecido como membro da federação e tendo suas competências elencadas naquela Constituição”.

Em defesa dos argumentos positivos a fim de se considerar o Município um ente federativo, Petrônio Braz⁸² afirma que negar ao Município o *status* de ente federativo é negar a vigência da própria Constituição e argumenta:

⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 347.

⁸⁰ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 696 e 713.

⁸¹ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003, p. 254.

⁸² BRAZ, Petrônio. *Tratado de Direito Municipal*. Direito administrativo e municipal. São Paulo: Mundo Jurídico, 2006, v. 1. p. 399-400.

A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças e responsabilidade fiscal, em seu art. 2º, reconhece expressamente o Município como ente federativo.

Em segundo lugar, justifica:

O Constituinte de 1988 reservou aos Municípios um capítulo distinto (Capítulo VI, do Título III), nas mesmas condições dos Estados e do Distrito Federal, enquanto que aos Territórios, que não são entes federativos, destinou uma Seção, no capítulo do Distrito Federal (art. 33, da CF). Essa distinção constitucional, sem paralelos nas constituições anteriores, é o argumento a *fortiori ratione* que sustenta a disposição contida no art. 1º, já referido, que assegura ao Município a condição de *ente federativo*.

E em sua conclusão sobre o tema, Petrónio Braz⁸³ diz que o Município é a mais importante instituição jurídica da Federação e, assevera:

Pela vontade objetiva e expressamente manifesta do constituinte de 1988, como força determinante da racionalidade (Schopenhauer), em presença da factividade (Dilthey) que ressalta da evidência histórica, livre de influências exógenas (Oliveira Vianna), em consonância com a realidade física do país (Montesquieu), foi deferida ao Município a condição de ente federativo, não cabendo, pela diagnose do fato concreto, uma fuga à realidade que extrapola da norma constitucional.

Feitas todas estas considerações, percebe-se que após a Constituição de 1988 passando o Município a ser considerado um ente federativo, faz-se necessário estabelecer um conceito de município que esteja de acordo com o “espírito” constitucional. Nesse diapasão, Nelson Nery Costa lembra que os municípios são freqüentemente conceituados na suas Leis Orgânicas Municipais, mas merecem aqui uma nova definição. Assim, “o Município pode ser entendido como a organização política, pessoa jurídica de Direito Público interno, com base territorial determinada, englobando um conjunto de vizinhos, com interesses

⁸³ BRAZ, Petrónio. *Tratado de Direito Municipal*. v.1 p. 401.

locais e comuns, com autonomia política, administrativa e financeira garantida pelo Constituição, que lhe define a competência⁸⁴”.

Adota-se o conceito de município dado por Nelson Nery Costa como conceito operacional da categoria Município para a elaboração do presente trabalho.

1.5 O MUNICÍPIO NO DIREITO ESTRANGEIRO

O presente tópico trata de uma visão panorâmica do município no direito estrangeiro, sem ter a intenção de se estabelecer uma análise comparativa do direito brasileiro com o dos demais países citados abaixo.

A Carta Européia de Autonomia Local⁸⁵, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa, considerou no seu preâmbulo a organização do poder local como um dos principais fundamentos de todo regime democrático. Segundo o seu artigo 1º, deve o princípio da autonomia local ser reconhecido pela legislação interna dos países membros e, tanto quanto possível, pelas suas constituições⁸⁶.

Conforme veremos a seguir, na Europa a questão municipal é tratada por vários prismas; tome-se por exemplo a Alemanha, onde os Municípios não detêm autonomia e estão subordinados a diretrizes dos Estados-membros. Na Espanha o Município é gerido pelo Alcade e pelo Ayuntamiento, sendo o primeiro presidente do segundo. O exemplo mais importante e relevante para nós é o português, no qual o Direito Municipal brasileiro se baseou. O poder local lusitano é inspirado no modelo clássico romano e é conhecido como

⁸⁴ COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense. 1999. p. 61-62.

⁸⁵ EUROPA. *Carta Européia de autonomia local*. Estrasburgo:Conselho da Europa, 1985. Disponível: <http://www.gddc.pt>. Acesso em: 20/11/2007.

⁸⁶ WIKIPÉDIA. Enciclopédia livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpio>. Acesso em 05/11/2007.

Concelho. O modelo de Portugal serviu de exemplo para regulação do projeto inicial do Brasil⁸⁷.

Nos Estados Unidos da América, considerado por muitos como o berço do federalismo e da democracia contemporânea, não houve a constitucionalização do poder local. A Constituição de 1787 não cuidou de detalhar a maioria dos assuntos e conferiu aos Estados-membros o poder para tratar de suas questões internas. Por isso, encontra-se uma enorme variedade organizacional e administrativa nas comunidades norte-americanas, diversificando-se de Estado para Estado, sendo que, em alguns destes entes, também não há nenhuma uniformidade do poder local. Não obstante, o *local government* é marcado profundamente pela autonomia e pela participação democrática da população que se baseia em suas arraigadas tradições políticas⁸⁸.

1.5.1 O Município em Portugal

A Constituição da República Portuguesa⁸⁹, de 2 de abril de 1976, instituiu as *autarquias locais* e as regiões autônomas, estabelecendo uma autonomia local e regional no Estado Português. É na organização das autarquias locais que fica compreendido o Município, denominado *Concelho*, dotado de autonomia na gestão local.

Da obra de Hely Lopes Meirelles⁹⁰, extrai-se que o Município Português, que é o *Concelho*, se forma de *Freguesias* e se agrupa em *Distritos*, à exceção dos *Concelhos* de Lisboa e Porto, que se subdividem em *Bairros*, e estes em *Freguesias*, segundo dispõe o Código Administrativo de Portugal. Os

⁸⁷ WIKIPÉDIA. Enciclopédia livre.. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpio>. Acesso em 05/11/2007.

⁸⁸ WIKIPÉDIA. Enciclopédia livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpio>. Acesso em 05/11/2007.

⁸⁹ PORTUGAL. *Constituição* (1976). Constituição da República Portuguesa. Disponível:http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/constituicao_p00.htm. Acesso em: 01/12/2007.

⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 62.

concelhos, classificados em *Urbanos e Rurais*, a Freguesia e o Distrito são pessoas jurídicas de direito público.

E aduz que os órgãos da administração municipal são o *Concelho Municipal*, a *Câmara Municipal* e o *presidente da Câmara Municipal*, além de juntas, comissões e assessorias de segundo escalão. O *Concelho Municipal* é uma assembleia integrada pelo presidente da Câmara e por representantes, natos ou eleitos, das Juntas de Freguesias, das Misericórdias e dos organismos corporativos, e tem as funções eleitorais, fiscalizadora, e orientadora.

A autonomia municipal é assegurada também pela sua autonomia financeira, e no escólio de Antônio Cândido de Oliveira, “o regime das finanças locais cumpre ainda a função constitucional de operar uma ‘justa repartição dos recursos públicos’ pelo Estado (administração) e pelas autarquias locais, devendo ainda, quanto a estas, corrigir desigualdades entre as do mesmo grau”⁹¹.

Como informa Sandra Krieger Gonçalves Silva⁹², “a autonomia local do Direito Português é exercida em diversos domínios, como organização e urbanização territorial, prestação de serviços públicos; segurança e higiene públicas; direitos do consumidor, estabelecimento do traçado de estradas e ferrovias, sem falar na organização e estrutura de sua própria administração”.

1.5.2 O Município na França

A França é um Estado unitário e dividido em várias categorias de circunscrições administrativas, distribuídas em Estados, Departamentos e Comunas. As Comunas ou Municípios são pessoas jurídicas, com autonomia financeira, patrimonial e administrativa, e se caracterizam por ter administração política e administrativa relevante⁹³.

⁹¹ OLIVEIRA, Antônio Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra, 1993. p. 287.

⁹² SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*: p. 60.

⁹³ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*: p. 60.

Hely Lopes Meirelles⁹⁴ menciona que “a Comuna Francesa é, como no 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, mas também porque é somente ao Conselho Municipal que a Constituição⁹⁵ atribui a administração da Comuna”.

De um modo geral, segundo Antonio Cândido de Oliveira⁹⁶, “são considerados como elementos ou condições da descentralização territorial a personalidade jurídica das autarquias locais, o reconhecimento da existência de assuntos locais (“*affaires locales*”) e a gestão autónoma desses assuntos por órgãos que emanam da própria autarquia local, através de eleições”.

1.5.3 O Município na Alemanha

Sandra Krieger Gonçalves Silva⁹⁷ informa que “o Estado Federal da República Federal da Alemanha tem uma organização estatal de dois graus: Federação e Estados-membros; e tem uma organização administrativa que inclui a federação, os estados federados, as comarcas e os municípios” e que “no sistema constitucional alemão, a competência legislativa é reservada tão somente à Federação e aos Estados-membros, a cujas pessoas políticas incumbe legislar sobre as matérias que não estão afetas ao Município, podendo a Federação, inclusive, editar normas gerais aos Municípios”.

Entretanto, essa disposição constitucional⁹⁸ não retira dos Municípios seu poder de auto-administração, através de regulamentação de

⁹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 57.

⁹⁵ FRANÇA. Constituição (1958). La Constitution. du 4 Octobre 1958. Disponível: <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution2.htm>. Acesso em: 01/12/2007.

⁹⁶ OLIVEIRA, Antônio Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra, 1993. p. 76.

⁹⁷ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*: p. 56.

⁹⁸ ALEMANHA. *Constituição* (1949). Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha. Disponível: http://www.brasilia.diplo.de/Vertretung/brasilia/pt/03/Constituicao/introducao_20constituicao.html. Acesso em: 01/12/2007.

matérias que lhe são afetas, pois conforme ensina Konrad Hesse⁹⁹, “A instituição da auto-administração comunal garante o art. 28, alínea 2, da Lei Fundamental, segundo a qual aos municípios deve ser garantido o direito de regular, no quadro das leis, em responsabilidade própria, todos os assuntos da comunidade local. Segundo a alínea 2, frase 3, inserida pela 42ª Lei Modificadora para a Lei Fundamental, o direito de auto-administração compreende também as bases da responsabilidade própria financeira”.

Os limites da autonomia municipal, entendida como direito à auto-administração (*Selbstverwaltung*), segundo Hely Lopes Meirelles, variam de Estado para Estado, ao sabor das interpretações propostas ao seu art. 28.2, que é dirigido aos Estados, e não aos Municípios, assim como a *organização municipal* também não é uniforme, sendo possível distinguir três sistemas de governo, segundo o número, a composição e as atribuições de seus órgãos.

Andréas Joachim Krell¹⁰⁰ acentua que na Alemanha moderna, a autonomia do município democrático não mais se fundamenta no antagonismo e na oposição para o Estado, mas na igualdade com ele, na medida em que os entes locais representam formas primárias de comunidade política. “Segundo o entendimento que hoje prevalece entre os autores da área, os municípios são partes do estado, aliás, ao mesmo tempo, como *agentes administrativos (Verwaltungsträger)* integrantes do Poder Executivo no sentido do Art. 20, III, Lei Fundamental”.

1.5.4 O Município na Espanha

⁹⁹ HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 357.

¹⁰⁰ KRELL, Andréas Joachim. *Autonomia municipal no Brasil e na Alemanha – uma visão comparativa*. Jus Navigandi, Teresina, a. 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <http://jus2uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557>. Acesso em: 13/09/2005.

A administração municipal na Espanha está disciplinada pela *Ley de Régimen Local*¹⁰¹, cujos textos de 17.7.1945 e de 3.12.1953 acham-se consolidados pelo Decreto de 24.6.1955.

Segundo essa lei básica, o Estado Espanhol é integrado pelas entidades naturais, que constituem os Municípios, agrupados territorialmente em Províncias. São entidades municipais, segundo essa mesma lei: o *Município*; a *Entidad Local Menor*; a *Mancomunidad Municipal Voluntária*; a *Agrupación Municipal Forzosa*.

Segundo Hely Lopes Meirelles¹⁰², o Município espanhol é pessoa jurídica de Direito Público, administrado pelo *alcalde* (prefeito) e pelo *Ayuntamiento* (Câmara), sendo este composto por *concejales* (vereadores). O Município tem amplas atribuições de administração local “de los intereses peculiares de los pueblos”.

O Chefe da administração local é o *Alcalde* que preside o *Ayuntamiento* e é nomeado pelo delegado do governo central para as Capitais de Província e para os municípios de mais de 10 mil habitantes. Já nos municípios menores o *alcalde* é nomeado pelo governador civil da Província, ouvido previamente o ministro de *la gobernación*. Em ambos os casos o cargo é exercido por tempo indeterminado.

O *Ayuntamiento* caracteriza-se como a Corporação deliberativa do Município e de assessoramento do governo nos assuntos municipais. É formado pelos *Concejales*, eleitos para um mandato de 6 anos, renovável pela metade, trienalmente.

Dijosete Veríssimo da Costa Júnior¹⁰³ escreve que os municípios gozam de personalidade jurídica plena. Seu governo e administração

¹⁰¹ ESPANHA. *Decreto de 24 de junio de 1955*. Ley de Régimen Local. Disponível: http://www.alcalaarca.com/upload/Ley_de_bases_Regimen_Local.pdf. Acesso em: 01/12/2007.

¹⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p. 63.

¹⁰³ COSTA JÚNIOR, Dijosete Veríssimo da. Municípios alienígenas . *Jus Navigandi*, Teresina, ano 1, n. 9, mar. 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1556>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

corresponde a suas respectivas Prefeituras, integrados pelos prefeitos e os vereadores. O país consta de 17 Comunidades Autônomas e duas Cidades Autônomas que possuem um amplo nível de autonomia, poderes legislativos, orçamentários, administrativos e executivos nas concorrências exclusivas que o Estado Central garante a cada comunidade através de um Estatuto de Autonomia.

Hely Lopes Meirelles¹⁰⁴, referindo-se ao Município espanhol, evoca Sabino Álvarez-Gendin, dizendo que a Lei Básica Espanhola permite a concessão de regime especial para certos Municípios, requerido pelo *Ayuntamiento*, visando uma melhor adequação da administração às suas necessidades peculiares, assim como admite também a associação de Municípios para a realização de obras e serviços de interesse comum, denominados *Mancomunidad Municipal Voluntária*. Algumas vezes impõe essa reunião em determinados casos, assim denominada *Agrupación Municipal Forzosa*.

1.5.5 O Município nos Estados Unidos da América

O Federalismo nos Estados Unidos está organizado de uma forma que, dentro das normas básicas contidas na Constituição¹⁰⁵, cada Estado dispõe de poder para estabelecer seu regime político, legislativo e judicial.

Extrai-se da obra de Javier Henao Hidrón¹⁰⁶, que as municipalidades organizam as formas de governo local e são classificadas em três grupos: os *mayor-council* (regime dual, configurado por um prefeito e o conselho), os *city-manager* (administrador da cidade) e os *comissioners* (comissionados do povo para o exercício das funções executivas e legislativas na esfera municipal)

¹⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p. 64.

¹⁰⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). Constituição para os Estados Unidos da América. Disponível: <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=643&submenu=106&itemmenu=110>. Acesso em: 01/12/2007.

¹⁰⁶ HIDRÓN, Javier Henao. *El poder municipal*. Santa Fé de Bogotá-Colômbia: Editorial Temis, 1998. p. 21.

Continuando na lição de Hidrón, a *Mayor-council* é a mais antiga forma de governo local, mas ainda dominante. O governo da cidade se distribui entre um conselho (*city council*), corpo legislativo e um alcaide (*mayor*), funcionário executivo eleito invariavelmente por voto popular para períodos que variam entre dois anos (por exemplo, New York) e quatro anos (como é o caso de Chicago); e que geralmente, ainda que nem sempre, pode ser reeleito.

A *City Manager* é outra forma de poder local, em que um conselho conserva sua característica de corporação representativa do povo, encarregada de produzir a legislação urbana, mas não existe como chefe do executivo um prefeito de eleição pelos cidadãos. Em sua substituição, o conselho escolhe um profissional da administração pública perito na gerência dos assuntos municipais.

Javier Henao Hidrón¹⁰⁷ adverte:

Corresponde este tipo de gobierno a una línea de pensamiento que considera que la autoridad, por lo menos la ejecutiva, debe ser ejercida por quienes son 'más capaces', esto es, por estadistas y expertos técnicos y no por los políticos, pues solo así será posible estructurar una verdadera política apolítica (*an apolitical politics*), de que hablara Benjamín de Mott.

O grupo dos *By Commissioners* é eleito por voto popular com a finalidade de dirigir o governo da cidade. Os comissionados não só produzem a legislação local, assumindo a função tradicional dos conselhos, mas também têm sob sua responsabilidade direta o funcionamento dos departamentos ou divisões administrativas. E ainda que também escolham um prefeito, o seu poder é subordinado e, desde logo, menor do que os correspondentes aos providos de investidura popular.

Convém mencionar, segundo Javier Henao Hidrón¹⁰⁸, que:

la colaboración y el intercambio de información y experiencia entre las ciudades, por una parte, y los Alcaldes, por la otra, pertenece a

¹⁰⁷ HIDRÓN, Javier Henao. *El poder municipal*. p. 22.

¹⁰⁸ HIDRÓN, Javier Henao. *El poder municipal*. p. 22.

una nueva fase del federalismo norteamericano surgida durante el gobierno de Franklin Delano Roosevelt, en los difíciles años de la depresión. (...).

Quanto ao sistema municipal americano, Giovani Corralo¹⁰⁹ o identifica como o cerne do seu sistema político, uma vez que a liberdade comunal é fruto do desenvolvimento histórico do poder local, posteriormente cristalizado na legislação. São as instituições locais que forjam o espírito da liberdade, muito superior a um governo livre. Há uma grande diversidade de arranjos locais, conforme as particularidades e singularidades de cada Estado federado americano, tanto que os Estados mais ao sul possuem um espírito comunal menos intenso, com poderes concentrados nas mãos de um número menor de governantes.

O caráter descentralizador enraizado nas comunas é uma das grandes características do modelo americano. Com divergências entre os Estados federados, subsiste um forte espírito local, que resguarda uma efetiva autonomia política, administrativa e financeira, não obstante seja da competência do Estado a normatização do poder local¹¹⁰.

A Constituição dos Estados Unidos da América não resguardou quaisquer formas de autonomia às municipalidades, ou seja, com foro no ordenamento constitucional norte-americano não é possível apreender a autonomia política, administrativa, financeira e auto-organizatória dos municípios.

¹⁰⁹ CORRALO, Giovani. *Autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira*: 2006. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná. p.201.

¹¹⁰ CORRALO, Giovani. *Autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira*: 2006. p.201.

CAPÍTULO 2

O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL

2.1 AUTONOMIA MUNICIPAL

Para a realização do presente trabalho de dissertação é importante que se busque e se estabeleça o conceito de autonomia para se conhecer a sua extensão, especialmente quanto aos municípios, pois se trata de um princípio constitucional fundamental e muitos são os doutrinadores que escrevem sobre o tema.

De início é importante que se diga que não se pode confundir *autonomia* com *soberania*.

Soberania é o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontrastável sancionada pela força. É o poder de autodeterminação. A Soberania Nacional nos Estados Democráticos emana do povo e em seu nome é exercida (CF, art. 1º, I, e parágrafo único).

E,

Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio¹¹¹.

Assim, resta evidente que os Municípios, bem como os Estados-membros e o Distrito Federal têm autonomia, para administrar o que lhe é próprio, mas a soberania somente a tem a União, que a exerce interna e externamente.

¹¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. p. 90.

Paulo Bonavides¹¹² afirma¹¹³ que existem “dois princípios capitais que são a chave de todo o sistema federativo: a lei da participação e a lei da autonomia”. Pela lei da autonomia as unidades federadas instituem uma “*ordem constitucional própria*” e exercem livremente, dentro dos parâmetros definidos na Constituição, os poderes decorrentes da natureza do Estado Federal. Sobre isto Paulo Bonavides acrescenta:

A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da Federação, envolvidos pelas garantias e pela certeza do ordenamento constitucional superior – a Constituição Federal, cimento de todo o sistema federativo.

Pinto Ferreira¹¹⁴ assegura que a autonomia tem um conceito amplo, de natureza jurídica e política, bem como administrativa, e escreve:

No sentido jurídico é a faculdade que têm as entidades de estabelecer normas jurídicas, (...). no sentido político é o poder de eleger os agentes do Poder Executivo e do Poder Legislativo; no sentido administrativo é o poder de auto-regulação e execução dos assuntos do seu particular interesse, ou de interesses locais.

Dalmo de Abreu Dallari¹¹⁵ conceitua a autonomia como sendo o poder e o direito de autogovernar-se, fixando suas prioridades e desempenhando suas competências com meios próprios. Acrescenta ainda que no Estado Federal, os Estados-membros decidem com autonomia sobre os assuntos de sua competência, o que significa que eles não são dependentes do governo federal, mas apenas da Constituição Federal.

A obra de Dalmo de Abreu Dallari acima citada data do ano de 1986, portanto anterior à Constituição Federal de 1988. Entretanto, entende-se que o conceito de autonomia nela contido e direcionado aos Estados-membros

¹¹² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed., rev. e atual. , São Paulo: Malheiros. 1998. p. 181.

¹¹³ O autor refere-se à autonomia dos Estados-membros, mas entende-se que o seu pensamento possa ser aplicado também à autonomia dos municípios.

¹¹⁴ FERREIRA, Pinto, *As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 60.

¹¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 86.

pode ser aplicado também aos Municípios, pois hoje estes detêm *status* e autonomia constitucional próprios e se encaixa nos requisitos acima descritos.

Sobre a autonomia local Norberto Bobbio¹¹⁶ escreve:

“o que caracteriza e a coloca num plano diferente é o fato de que a autonomia local, mesmo quando não se manifesta como autonomia política, não aparece como uma derivação da organização administrativa do Estado. Ela transcende o quadro conceptual de mera Descentralização administrativa e se liga, como já foi sublinhado, à temática da liberdade (...).

Quanto a esse entendimento de Norberto Bobbio, a autora Sandra Krieger Gonçalves Silva¹¹⁷ diz que “neste prisma, a autonomia relaciona-se diretamente à competência, à medida que são conferidos ao Município o poder e a liberdade para legislar sobre as matérias que lhe são afetas”.

“A autonomia municipal é a capacidade do Município de organização político-administrativa e de gestão dos assuntos de seu peculiar interesse¹¹⁸”.

Alexandre de Moraes assevera que a autonomia municipal configura-se pela tríplice capacidade de *auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração*, da mesma forma que a dos Estados-membros.

J. J. Canotilho Gomes¹¹⁹, quando comenta a garantia da administração autônoma local, afirma que essa garantia é um elemento constitutivo do estado de direito e que tem conexão estreita com o *princípio democrático*, e leciona:

A “democracia descentralizada”, isto é, a democracia assente num “poder local autônomo” assegurava a separação territorial de

¹¹⁶ BOBBIO, Norberto. Et alli. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Cascaes e Renzo Dini. 5 ed. Brasília:UnB, 2000. p. 335.

¹¹⁷ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 71.

¹¹⁸ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 1. p. 348.

¹¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. p. 253.

poderes e contribuía para uma maior participação democrática no exercício do poder. Não é tão clara a sua ligação com o *princípio do estado de direito*, mas a ideia de estado de direito estava indiscutivelmente associada à ideia da descentralização administrativa como limite ao poder unicitário e conformador do estado e como forma de separação entre o estado e a sociedade civil. (...)

Ao considerar que a autonomia local não se traduz hoje numa simples auto-organização da sociedade e como contrapoder do estado, J. J. Gomes Canotilho¹²⁰ afirma:

O **princípio da garantia da autonomia local** terá a ver com o estado de direito sobretudo nas dimensões de *autonomia normativa* (cfr. Art. 241º sobre a competência regulamentar) e de *garantia institucional* que assegura aos municípios um espaço de conformação autónoma cujo *conteúdo essencial* não pode ser destruído pela administração estadual.

Ao comentar os elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, Konrad Hesse¹²¹, tratando do tema da autonomia municipal, diz que a instituição da auto-administração comunal garante aos Municípios o direito de regular, no quadro das leis, em responsabilidade própria, todos os assuntos da comunidade local e que o direito de auto-administração compreende também as bases da responsabilidade própria financeira, e complementa:

Aos municípios é, (...) garantido o princípio da universalidade da esfera de ação: eles são, fundamentalmente, competentes para todos os assuntos administrativos do âmbito local, sem que seja necessária uma fundamentação especial dessa competência por leis estatais.

O conceito de autonomia municipal, como expressão de uma relação entre o Estado e as autarquias locais, está ligado ao debate permanente entre centralização e descentralização da Administração Pública. Esse é o

¹²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. p. 253.

¹²¹ HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. p. 357-358.

pensamento de António Cândido de Oliveira¹²², que também afirma que a descentralização vai sempre exercer um fascínio sobre a grande maioria dos administrativistas, quer do ponto de vista da ciência administrativa quer do direito administrativo.

Esse mesmo autor¹²³ estabelece um conceito clássico de descentralização ou de autonomia local, em que os municípios devem : a) ser dotados de personalidade jurídica e possuam órgãos eleitos pela comunidade local respectiva; b) dispor de um amplo leque de atribuições relativos aos assuntos próprios da comunidade local; c) dispor de poder de decisão próprio sobre tais assuntos; d) dispor de meios financeiros e técnicos, bem como de pessoal adequados à satisfação das suas tarefas; e) estar sujeitos a um controle limitado, de preferência apenas de mera legalidade.

Adverte António Cândido de Oliveira¹²⁴:

A autonomia local é assim constituída por um feixe de elementos que só interligados permitem falar de uma verdadeira autonomia. A falta de um dos elementos referidos coloca o ente local na dependência do Estado. Daqui decorre que não seja também possível apresentar um conceito simples de autonomia, como, por exemplo, o que se baseia no poder de emitir normas próprias (autonomia normativa).

Paulo Márcio Cruz¹²⁵, quando examina a descentralização administrativa, diz que a autonomia local pode adotar configurações muito diferentes, mas em que pese uma tendência centralista, contemporaneamente, os países ocidentais têm reforçado consideravelmente o Governo e a Administração local autônoma, tanto em suas competências quanto em relação à sua independência do Estado Central; e afirma:

¹²² OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra, 1993. p. 125, 127-128.

¹²³ OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*.. p.128.

¹²⁴ OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*.. p.128.

¹²⁵ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003. p. 247.

Possivelmente, a “Democracia local” seja, atualmente, uma das principais vias que permite a participação dos cidadãos nas decisões públicas que os afetam diretamente.

Partiu-se de um conceito amplo de *autonomia* e chegando a um conceito específico para os municípios, dentre aqueles que poderiam ser adotados para o presente trabalho colhe-se o conceito estabelecido por Joaquim Castro Aguiar¹²⁶, para quem:

A autonomia municipal é a faculdade que o Município tem, assegurada pela Constituição da República, de auto-organizar-se politicamente, através de lei própria, de autogovernar-se, de legislar, originária ou supletivamente, sobre assuntos de interesse local e de auto-administrar-se, gerindo seus próprios negócios e dispor livremente sobre eles, respeitados o sistema constitucional das competências e as restrições que a mesma Constituição lhe impõe.

Estabelecido um conceito de autonomia municipal, nos dois próximos subtítulos será analisada a autonomia dos municípios existente antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e o sistema adotado por ela que passou a ter vigência desde então.

2.1.1 Autonomia municipal remissiva

Nas constituições federais anteriores à de 1988 o reconhecimento da autonomia municipal não alcançava um conteúdo político de grande importância para o reconhecimento do *status* do município dentro da organização do Estado brasileiro, ou seja, o município tinha apenas a chamada autonomia remissiva.

Muitos autores escrevem sobre autonomia, mas é raramente encontrado algum que a aborde com essa denominação – autonomia municipal

¹²⁶ AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 41

remissiva, razão pela qual colaciona-se tão somente os comentários de José Afonso da Silva¹²⁷ que explica o termo:

(...) Quer dizer, a Constituição remetia aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios. O dito sentido remissivo consistia em determinar aos Estados que, ao organizarem seus Municípios, lhes assegurassem a autonomia, mas apenas quanto às capacidades de auto-administração, autolegislação e autogoverno. Ao fazê-lo, os Estados haviam de respeitar a autonomia assegurada na Constituição Federal em termos genéricos relativos ao peculiar interesse local.

Quando as constituições federais anteriores versavam sobre autonomia municipal, essas normas eram dirigidas aos Estados-membros, pois a eles cabia a organização dos municípios assegurando-lhes a autonomia prevista constitucionalmente em termos genéricos e relativos ao interesse local, reservando-se aos Estados-membros alguns poderes sobre os municípios, tais como: poder de organização, de definição de competências, de definição de estrutura e competência do governo local e dos respectivos limites.

No direito constitucional brasileiro anterior a 1988 a ingerência dos Estados-membros em seus municípios era grande, notando-se uma significativa mudança após a Constituição Federal de 1988, e que agora ficou limitada aos aspectos estritamente indicados nesta Constituição, como, por exemplo, os referentes à criação, incorporação, fusão e ao desmembramento de Municípios e à intervenção.

2.1.2 Autonomia municipal na CRFB/88

O preceito constitucional sobre a autonomia municipal está no artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que por diversas vezes já foi referenciado neste trabalho e que dispõe da seguinte forma: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

¹²⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 591.

Sobre a inclusão do município entre os entes da federação, Paulo Márcio Cruz¹²⁸ escreve:

No Brasil, sob a égide da Constituição da República de 1988, o pacto federativo abriga traços de centralização, dispositivos de cooperação e o caráter tripartido de sua organização federal, com o Município sendo reconhecido como membro da federação e tendo suas competências elencadas naquela Constituição.

A dimensão federativa conferida aos municípios pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através de seu artigo 18, ao inseri-lo na organização estrutural da forma do Estado brasileiro, fez com que ele, no dizer de Paulo Bonavides¹²⁹, viesse a formar “aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de uma nova dimensão básica”.

No contexto da CRFB/88, o estabelecimento da autonomia municipal aparece como um princípio essencial da organização do Estado Federal brasileiro e destarte, não admite a secessão, pois tem a finalidade de manter a unidade nacional e a necessidade descentralizadora. Não é uma autonomia remissiva, mas o máximo da autonomia.

Na atual Constituição o Município brasileiro tem poderes para eleger seu Governo; decretar, arrecadar e aplicar seus próprios tributos; organizar e administrar seus serviços; questionar os assuntos que sejam de seu peculiar interesse, além de legislar sobre matérias de sua competência estabelecidas na Constituição; esses poderes não estão sujeitos a redução pela União ou pelos Estados.

Jamil Reston¹³⁰ afirma que, política e administrativamente, o Município brasileiro é um dos mais autônomos do mundo e, ao contrário do que

¹²⁸ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. p. 254.

¹²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15 p. 345.

¹³⁰ RESTON, Jamil. *O município como base da organização política e o poder público no Brasil*. Tecnologia educacional. Rio de Janeiro, v. 22, n. 119/120, jul./out. 1994. p. 4.

ocorre em muitos países, é uma entidade política e não uma corporação administrativa; e afirma que “as leis municipais são leis tanto em sentido formal como em sentido material – ou seja, leis plenas que somente poderão ser revogadas por outra lei municipal e declaradas nulas ou inconstitucionais pelo Poder Judiciário”.

“No regime constitucional vigente a autonomia concedida aos municípios não é delegação do Estado-membro ao Município para prover sua administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República”, acentua Hely Lopes Meirelles¹³¹. E, prossegue: “Há pois um *minimum* de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro” .

Como um fecho para o presente subtítulo, convém aqui transcrever Pinto Ferreira¹³² que, ao encerrar capítulo de sua obra, que versa sobre o verdadeiro significado da autonomia municipal no atual ordenamento jurídico brasileiro, escreve:

Em resumo, a plena autonomia dos Municípios no regime federativo brasileiro significa o poder de eleição do prefeito e dos vereadores, o poder de editar as suas normas jurídicas dentro das competências previstas na Constituição Federal, enfim, o poder de administração própria no que concerne ao seu interesse local.

2.2 PRINCÍPIOS DA AUTONOMIA MUNICIPAL

Após incluir o Município entre os componentes da federação e estabelecer-lhe a autonomia em seu artigo 18, a Constituição Federal de 1988, através de seus artigos 29 e 30, dispõe sobre as capacidades do município, também chamadas de poderes, de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de auto-administração.

¹³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 91.

¹³² FERREIRA, Pinto. *As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988*. p. 60.

Essas capacidades do município outorgadas pela Constituição Federal de 1988 compõem os princípios constitucionais da autonomia municipal, ou seja: **princípio da autonomia política**, através do qual é assegurado aos municípios os poderes de auto-organização e de autogoverno; o **princípio da autonomia normativa**, assegurando-lhes o poder de autolegislação; o **princípio da autonomia administrativa e financeira**, que lhes garante a sua auto-administração e o poder de instituir e cobrar seus próprios tributos e aplicar suas rendas.

Sobre esses princípios constitucionais da autonomia municipal, Hely Lopes Meirelles¹³³ adverte:

Essa enumeração não é taxativa, nem exaure as atribuições municipais, mas constitui o mínimo de autonomia que os Estados-membros e a própria União devem reconhecer em favor do Município, nada impedindo, todavia, que concedam outras franquias à Administração local. No sistema constitucional brasileiro, que é o de *poderes enumerados*, as competências são, em regra, estanques, salvo as que expressamente a Lei Magna declara concorrentes ou comuns (CF, arts. 23-24).

E é a respeito desses poderes concedidos ao município pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, configurados em princípios da autonomia, de que se tratará nos próximos subtítulos.

2.2.1 Princípio da Autonomia Política

O princípio da autonomia política dos municípios encontra-se estabelecido no artigo 29 da Constituição Federal de 1988, onde se determina, praticamente, toda a vida do governo municipal, dando-lhe o poder de se auto-organizar, através da elaboração de sua Lei orgânica própria (artigo 29, *caput*, da CRFB/88) e de se auto-governar, mediante eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores (artigo 29, I a XIV, da CRFB/88).

¹³³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 93.

2.2.1.1 Poder de auto-organização

“O elemento primordial, básico, da autonomia municipal é a auto-organização¹³⁴”, em que o Município atinge o ponto mais alto de sua autonomia política, devendo submissão apenas aos preceitos constitucionais.

O poder de auto-organização é entendido como a faculdade que os municípios têm de regerem-se por lei orgânica própria, votada e aprovada pelos membros da Câmara Municipal de Vereadores, e por ela também promulgada, atendidos os princípios e preceitos da Constituição Federal e os princípios da Constituição do respectivo Estado-membro. É o que preceitua o artigo 29, *caput*, da Constituição Federal:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.

Antes da Constituição de 1988, sendo o município detentor apenas de autonomia remissiva¹³⁵, eram os Estados-membros que detinham o poder de organizar as competências dos Municípios e o exerciam através de uma Lei Orgânica única para todos os municípios, aprovada na Assembléia Legislativa.

Assim, no artigo 11, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, previu-se que:

Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

É na elaboração da lei orgânica municipal que está a competência conferida à Câmara Municipal de Vereadores para aprovar e

¹³⁴ AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova constituição*.

¹³⁵ Reporta-se o leitor ao subtítulo 2.1.1 deste trabalho, em que se conceituou autonomia remissiva.

promulgar a sua própria lei de organização política. E é nesse sentido que Joaquim Castro Aguiar¹³⁶ afirma:

Há nisso, sem dúvida, gigantesco fortalecimento dos Municípios que, queiramos ou não, passou a ter papel acentuadamente importante na nossa federação, pelo que temos um Estado Federal ímpar, inteiramente diferente dos modelos alienígenas. Sob esse aspecto, a Federação brasileira é única.

Salienta-se que a Lei orgânica não está sujeita à sanção nem ao veto por parte do prefeito, que assim não interfere na sua elaboração, sendo promulgada pela própria Câmara Municipal.

Com a promulgação da atual Constituição Federal, os Municípios ficaram dependentes dos Estados-membros no que se refere à sua organização, apenas na criação, incorporação, fusão, desmembramento e na intervenção de Municípios, a teor dos artigos 18, § 4º, 35 e 36 da Constituição Federal. Entretanto, ao elaborar a Lei Orgânica, a Câmara de Vereadores atenderá, também, a princípios da Constituição do respectivo Estado.

Sobre este tema, José Nilo de Castro¹³⁷ escreve:

Assim, a despeito de serem criados pelo Estado, por lei estadual ordinária, possuem hoje os Municípios brasileiros o poder de auto-organização, votando e promulgando, pelas Câmaras Municipais, a Lei Orgânica respectiva, cujo conteúdo básico (art. 29, CF) está mandamentalmente descrito no ordenamento jurídico-constitucional vigente. A Lei Orgânica, não obstante o Município vir já constituído na Constituição, é como uma Constituição Municipal, na qual estão discriminadas as competências exclusivas do Município, observadas as peculiaridades locais, as competências comuns e concorrentes e as competências suplementares (CF, arts. 23, 29, 30, 182 e 183).

Quanto à elaboração da lei orgânica, Joaquim Castro Aguiar adverte:

¹³⁶ AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova constituição*. p. 47.

¹³⁷ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. p. 50.

Ao elaborar a lei orgânica, a Câmara Municipal terá de atender a princípios constitucionais federais que, evidentemente, sejam aplicáveis aos Municípios, como o de independência dos poderes, o da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade e o da publicidade, o do processo legislativo, o da discriminação de competências, o do livre exercício dos poderes municipais e muitos outros.

Hely Lopes Meirelles¹³⁸ diz que a lei orgânica, também denominada *carta própria*, equivale à Constituição Municipal.

Alguns autores tratam desse mesmo tema, justificando a equivalência da Lei Orgânica Municipal à Constituição por suas particularidades, mas parece ficar bem claro que, embora não se trate de uma legislação ordinária, a Lei orgânica municipal não é uma constituição.

A respeito desse assunto, Pinto Ferreira¹³⁹ leciona:

A teoria do poder constituinte foi elaborada por Sieyès durante a revolução francesa, contradistinguindo entre *potestas constituens* e *potestas consittuta*, pertencendo o poder constituinte à nação. Fala-se de um poder constituinte decorrente que é o do Estado-Membro, porém os Municípios, não tendo Constituição, estão dotados de cartas ou leis orgânicas que disciplinam sua vida.

José Nilo de Castro¹⁴⁰ aborda as “Particularidades da Lei Orgânica” e diz que é justamente por isso, ou seja, por suas particularidades, que se lhe atribuem a característica de Constituição Municipal. E a conceitua dizendo que “é uma lei em sentido formal e material, de cuja feitura não participa o Executivo, que, em nosso ordenamento jurídico-constitucional possui funções co-legislativas”.

¹³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 84.

¹³⁹ FERREIRA, Pinto. *As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988*. p. 61.

¹⁴⁰ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. p.52.

Embora a lei orgânica não seja, a rigor, uma constituição, “pois, se fosse, não seria *lei*”, diz Joaquim Castro Aguiar¹⁴¹, “o processo de formação dessa lei orgânica é muito semelhante ao de feitura das Constituições e bastante distinto das leis” e “é exatamente por isso, porque o processo de formação das atuais leis de organização dos Municípios é muito distinto do das leis ordinárias e muito semelhante ao das constituições, pela falta de sanção e de veto e pelo *quorum* qualificado de dois terços, alguns estudiosos vêm chamando à atual lei orgânica de Constituição do Município”.

Em que consiste a lei orgânica própria dos municípios e qual o seu conteúdo, José Afonso da Silva¹⁴² define:

É uma espécie de constituição municipal. Cuidará de discriminar a matéria de competência exclusiva do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como a competência comum que a Constituição lhe reserva juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 23). Indicará, dentre a matéria de sua competência, aquela que lhe cabe legislar com exclusividade e a que lhe seja reservado legislar supletivamente.

A própria constituição já indicou o *conteúdo básico da Lei Orgânica*, que terá que compreender, além das regras de eletividade do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, normas sobre (art. 29): (...).

Ao arremate, vale trazer à colação anotação feita por Hely Lopes Meirelles¹⁴³ de que, a pretexto de elaborar lei orgânica, que é um processo legislativo excepcional destinado a dar estrutura e organização ao Município, o Poder Legislativo Municipal não pode dispor sobre matéria de lei ordinária, com intuito de arredar a participação do Executivo, subtraindo-lhe o direito de vetar, sancionar e promulgar atos normativos dessa natureza.

¹⁴¹ AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova constituição* p. 47.

¹⁴² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 592.

¹⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 87.

2.2.1.2 Poder de auto-governo

O poder de auto-governo dos municípios importa na capacidade de ter governo próprio, organizado segundo a vontade dos governados, representado por autoridades próprias, decorrente da eletividade dos seus mandatários políticos, ou seja, Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, livremente escolhidos pelos munícipes, mediante pleito direto e secreto, realizado simultaneamente em todos os Municípios do país.

O prefeito é o chefe do Poder Executivo, cabendo-lhe a direção administrativa e política do município. É eleito juntamente com seu substituto, o vice-prefeito, que o substituirá nos casos de impedimentos ocasionais e o sucederá em caso de vaga. Ambos têm direito a remuneração, em forma de *subsídios*, nos termos do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal (Emenda Constitucional 19/1998).

A Lei Orgânica de cada município deve discriminar quais as funções do Prefeito e de seu vice que, a grosso modo, compreendem *funções de governo e funções administrativas*.

As primeiras compreendem as *funções políticas*, tais como: representação do Município, direção geral dos negócios municipais, relações com outras autoridades; as *funções colegislativas*, como: sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, vetar projetos de lei, enviar mensagens à Câmara sobre a situação do Município; e as *funções executivas **stricto sensu***, como a fixação de diretrizes do governo municipal, o planejamento da Administração local, a direção dos negócios municipais etc. As segundas – as *funções administrativas* do prefeito – absorvem grande parte de sua atividade. Dentre elas sobrepõem a execução das leis, pondo em movimento a máquina administrativa; a nomeação e exoneração de seus auxiliares; o provimento de cargos públicos municipais; a expedição de atos referentes à vida funcional dos servidores locais; a arrecadação e guarda das rendas municipais, tomando providências sobre sua aplicação, autorizando pagamentos; a gestão do patrimônio e bens municipais – enfim, supervisionando todos os serviços

locais, executando obras públicas e reclamadas pelo desenvolvimento da comunidade local¹⁴⁴.

Prefeito, vice-prefeito e vereadores são eleitos para um mandato de quatro anos (CRFB/88, art. 29, I), no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder (CRFB/88, art. 29, II, com redação dada pela EC 16, de 1997) e tomam posse no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição, em todos os municípios (CRFB/88, art. 29, III).

Permite-se a reeleição nos cargos de prefeito e vice-prefeito, para um único período subsequente, nos termos da Emenda Constitucional nº 16, de 4-6-1997.

Aos Municípios com mais de 200 mil eleitores aplicam-se as regras do artigo 77 e parágrafos da Constituição Federal, tornando-se obrigatório o segundo turno das eleições, que será realizado entre os dois candidatos mais votados para o Executivo local, se o primeiro colocado não obtiver maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

Na eleição para prefeitos e vice-prefeitos prevalece o *princípio majoritário*, previsto no artigo 83 do Código Eleitoral. Já na eleição das Câmaras de Vereadores prevalece o *sistema de representação proporcional e partidária*, dos artigos 84 e 105 e seguintes também do Código Eleitoral, sendo que o número de vereadores será proporcional à população, devendo ser fixado na lei orgânica de cada Município, obedecidos os limites constitucionais (CF, art. 29, IV, “a” – “c”).

Segundo Hely Lopes Meirelles¹⁴⁵, a *representação proporcional* “é o critério de distribuição dos lugares de uma corporação deliberativa entre os candidatos que a eles concorram” e “na eleição de vereadores adota-se esse sistema para dar ensejo à participação das minorias nos corpos legislativos. Já que o povo não pode estar presente no governo, faz-se representar por seus mandatários”.

¹⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 303-304.

¹⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 96-97.

Ainda do comentário de Hely Lopes Meirelles¹⁴⁶, transcreve-se:

No caso do Brasil prevalece o *sistema partidário*, e, por isso, os lugares na Câmara não são repartidos entre os candidatos individualmente, mas entre os partidos que disputam a eleição e que alcancem *quociente eleitoral*. E *quociente eleitoral* nada mais é que o resultado da divisão do número de votos válidos de cada eleição pelo número de lugares a preencher. Obtido o *quociente eleitoral*, pelo método já explicado, busca-se, então, o *quociente partidário*, que é o resultado da divisão do número de votos válidos de cada partido (legenda) pelo quociente eleitoral previamente determinado.

Os vereadores são os integrantes da Câmara Municipal – órgão do governo local personificador do Poder Legislativo Municipal e elemento básico do conceito de autonomia municipal, uma vez que integra a noção de governo próprio.

Sobre o termo *vereador*, José Afonso da Silva¹⁴⁷ explica:

A palavra “vereador” vem do verbo *verear*. Significava “pessoa que vereia”, isto é, pessoa que tinha a incumbência de vigiar pela comodidade, bem-estar e sossego dos munícipes. *Vereação* era o lugar de *verear*, ou o conjunto dos vereadores no exercício de suas funções. A palavra permaneceu no Direito Brasileiro com sentido bastante modificado, significando modernamente o *membro da Câmara Municipal, o legislador municipal, (...)*.

As atribuições das Câmaras Municipais se reduzem a cinco funções básicas: a função legislativa, a função meramente deliberativa, a função fiscalizadora, a função julgadora e, ainda a função organizativa. Mas, em geral, as leis orgânicas municipais as enumeram pormenorizadamente, discriminadas em dois grupos: as que dependem da participação do prefeito, mediante sanção, e as que são de sua competência privativa.

¹⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 97.

¹⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 305.

O número de vereadores por Câmara deve ser proporcional à população do município, observados alguns limites, a teor do artigo 29, IV, da Constituição Federal¹⁴⁸.

Ainda tratando do poder de autogoverno, dentro do princípio da autonomia política dos municípios, necessário se faz discorrer sobre o governo municipal.

O *governo municipal*, da mesma forma que os governos Federal e Estaduais, organiza-se sob o princípio da separação dos Poderes. Entretanto, é constituído tão somente de *Poder Executivo*, exercido pelo Prefeito, e de *Poder Legislativo*, exercido pela Câmara Municipal, composta de vereadores.

Todos os Municípios brasileiros têm essa mesma forma de governo, ou seja, constituem-se somente dos Poderes Executivo e Legislativo. O Poder Judiciário que atua nos Municípios (constituídos em comarca) é o Estadual. Portanto, os Municípios não têm órgão jurisdicional próprio, e segundo José Afonso da Silva, continuarão a não ter, sob a seguinte explicativa de que “aos Municípios, pois, só foram atribuídas duas funções governamentais básicas: a *função legislativa* e a *função executiva*, no que tange à matéria de sua competência. *Legislação* e *administração* constituem as funções fundamentais que integram a competência municipal”.

Por fim, registra-se que os atos do Governo Municipal não estão sujeitos à aprovação das outras esferas de Governo. Entretanto, como medida extrema, a Constituição Federal estabelece os casos em que o Estado poderá intervir nos Municípios, o que também será objeto de estudo no presente trabalho mais adiante.

¹⁴⁸ Esse tema será aprofundado no próximo capítulo da presente dissertação, remetendo-se o leitor ao subtítulo 3.1.

2.2.2 Princípio da autonomia normativa - Capacidade de autolegislação ou poder normativo próprio

O princípio constitucional da autonomia normativa é o que confere aos Municípios a capacidade de autolegislação, mediante o poder de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva, suplementar e comum. Essa capacidade de autolegislação é também denominada poder normativo próprio.

Na esfera do poder normativo, próprio assume maior relevância a faculdade que o município tem de votar, aprovar e promulgar sua lei orgânica, regendo-se por ela, o que se configura na sua capacidade de auto-organização, representando o elemento primordial da autonomia municipal, conforme já se teve oportunidade de mencionar.

Além do poder de legislar sobre sua auto-organização, o Município também detém o poder para editar suas próprias leis, sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual, no âmbito da legislação concorrente, conforme a redação dos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, que evidencia a capacidade normativa própria do Município

Necessário é que se diga que o poder normativo próprio ou capacidade de autolegislação dos municípios é tratado como sinônimo de “competência legislativa” na doutrina pátria, uma vez que o próprio artigo 30 da Constituição Federal, que atribui o poder normativo aos Municípios, assim o faz na forma de competências.

J.J. Canotilho¹⁴⁹, quando escreve sobre o Direito Constitucional Português, em análise sobre a autonomia das autarquias locais, diz que esta é integrada, globalmente, por um conteúdo subjetivo, um conteúdo objetivo e um conteúdo institucional; e afirma:

Por outras palavras: a autonomia local constitucionalmente garantida inclui, à semelhança do “regime autonómico insular” (...) (2) o direito à *organização própria* e o **direito às competências**

¹⁴⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*op. 361-362

próprias para, através dos órgãos representativos, livremente eleitos (componente democrático) se prosseguirem os interesses próprios das populações. Esta prossecução pode ser feita de forma autónoma ou em cooperação com o poder político central e regional. (grifou-se).

Sandra Krieger Gonçalves Silva¹⁵⁰ observa que a competência legislativa do município não é maior e nem menor que a do Estado-membro ou da União, “à medida que, em nosso sistema federativo, cada pessoa política possui uma esfera de atuação legiferante, inexistindo uma hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais”, tendo, portanto, as leis municipais o mesmo caráter normativo das leis federais ou estaduais. Essa mesma autora escreve:

A competência legislativa – conforme abordado retro, é expressa como o poder legislativo exercido nos limites determinados pela Constituição, e no âmbito do Município é exercida pela Câmara de Vereadores, órgão legislativo municipal, com a participação do Chefe do Executivo, cuja iniciativa privativa em certas matérias é definida na Lei Orgânica de cada Município.

Dessa forma, Alexandre de Moraes¹⁵¹ lembra que:

“a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão *interesse local* como catalisador dos assuntos de competência municipal”.

A autonomia, em seu sentido jurídico, designa sempre um poder legislativo, pressupondo um poder de direito público, não soberano, capaz de estabelecer por direito próprio, e não por mera delegação, regras de direito obrigatórias¹⁵². É da autonomia que deriva a competência do município.

¹⁵⁰ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*: p. 86.

¹⁵¹ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. p. 741.

¹⁵² CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. p. 199.

Nesse ponto, tratando-se de atribuições legislativas do município traduzidas no princípio constitucional da autonomia normativa, mais especificamente contidas nos artigos 29 e 30 da Constituição Federal, traz-se o ensinamento de Meirelles Teixeira¹⁵³, para quem essas atribuições mínimas do município constituem “um verdadeiro direito público subjetivo, oponível ao próprio Estado (União), sendo inconstitucionais as leis que, de qualquer modo, o atingirem em sua essência”.

Encontra força na Constituição Federal, artigo 34, III, “c”, a afirmação de ser a autonomia municipal um direito oponível ao próprio Estado (União), uma vez que, se a União ou o Estado-membro extravasarem dos limites de sua competência e invadirem a esfera de ação da Administração Municipal, pode o Município recorrer ao Poder Judiciário para compelir o poder federal ou estadual a se recolher aos limites que a própria Constituição lhes assinala.

Seguindo esse entendimento, Hely Lopes Meirelles¹⁵⁴ assegura que em razão desses direitos constitucionais do município, não há a prevalência da lei federal ou estadual sobre a municipal; e afirma:

O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeite ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só há hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União – Estado-membro – Município) regularem *concorrentemente* a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal.

Petrônio Braz¹⁵⁵ observa que, “sem a rigidez do federalismo clássico, a Constituição brasileira estabelece formas de relacionamento entre os entes federativos, que se poderá chamar de federalismo cooperativo”. Afirma,

¹⁵³ Meirelles Teixeira *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 91-92.

¹⁵⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 92.

¹⁵⁵ BRAZ, Petrônio. *Tratado de Direito Municipal*. São Paulo: Mundo Jurídico, 2006. v.4. p. 97.

ainda, que “dentro desse conceito os níveis de competência se entrelaçam visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Portanto, no Brasil, Estado Federal, através de sua Constituição, fez-se a distribuição de competências sem a outorga de supremacia hierárquica entre os entes federativos. Aliás, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, Dalmo de Abreu Dallari¹⁵⁶, como ponto fundamental da distribuição das competências, já alertava:

É indispensável que não se estabeleça a supremacia da União ou das unidades federadas, devendo-se procurar uma distribuição de competências equilibrada, que assegure a autonomia de cada centro de poder, sem prejudicar a eficiência de qualquer um deles. Nem as unidades federadas devem ser subordinadas à União, nem esta deve ser sujeita àquelas.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de repartição de competência de acordo com o princípio da predominância do interesse, ou seja, competências da união - predominância do interesse geral, competências dos Estados-membros – predominância do interesse regional, competências do Município – predominância do interesse local e, competências do Distrito Federal – predominância do interesse regional mais local.

A divisão constitucional das competências deu-se em três formas, através de seus artigos 30, I e II, e 23 e conferiu aos Municípios competência *exclusiva* ou *privativa* (indelegável por ser privativa – cabe exclusivamente a um ente federativo), *suplementar* (conferida pela norma constitucional para legislar sobre norma geral não estabelecida pela União e Estados-membros) e *comum* ou *concorrente* (em que os entes federados legislam sobre a mesma matéria, sem, todavia, interferir nas áreas de respectiva atuação¹⁵⁷), respectivamente.

¹⁵⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 19.

¹⁵⁷ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 15 vols. São Paulo, Saraiva, 1988-1998. v. 3. t. 1, p.373.

Petrônio Braz¹⁵⁸ entende que, dentro desse contexto, embora exista uma preferência a ser observada em razão do maior ou menor interesse a ser observada, “o Município pode legislar em todos os assuntos de interesse local, desde que não ultrapasse os limites impostos pelas normas gerais editadas pela União e pelo Estado (supletivamente)”.

A **competência legislativa exclusiva** municipal revela-se no inciso I, do artigo 30, da Constituição Federal: “legislar sobre assuntos de interesse local”.

A definição do que sejam esses “assuntos de interesse local” gera discussão ampla e, dada a importância do tema para o presente trabalho, será tratada em subtítulo específico no próximo capítulo, fazendo-se referência aqui somente ao fato de que essa expressão “interesse local” veio substituir a “de peculiar interesse” consagrada nos textos constitucionais anteriores desde a primeira Constituição da República (CF de 1891, art. 68).

O artigo 30, inciso II, da Constituição Federal evidencia a **competência legislativa suplementar** dos Municípios, ou seja: “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Convém registrar que não é a toda legislação federal e de forma direta que cabe a suplementação do Município, pois se assim o fosse, estaria em conflito com a competência suplementar dos Estados-membros.

O inciso que ora se comenta não tem aplicação para as leis federais que tenham por objeto as matérias do artigo 22 da Constituição Federal, que são privativas da União.

Celso Ribeiro de Bastos¹⁵⁹ diz que “o critério constitucional a estabelecer os limites à função supletiva do Município é a parte final do inciso sob crivo que diz: ‘no que couber’. E se pode concluir que é dentro das matérias arroladas pelo artigo 24 da Constituição Federal (que trata da competência

¹⁵⁸ BRAZ, Petrônio. Tratado de Direito Municipal. v.4 p. 98.

¹⁵⁹ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 15 vols. São Paulo, Saraiva, 1988-1998. v. 3. t. II, p.226-227.

legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal), que poderá haver atividade supletiva do município.

Observe-se que o Município pode ainda suplementar a legislação estadual em matérias que o Estado detenha como suas e, conforme adverte Celso Ribeiro de Bastos¹⁶⁰, “desde que estejam enunciadas expressamente na Constituição ou englobadas na expressão ampla que lhe reserva a chamada competência residual, cujo teor é dado pelo art. 25, § 1º: ‘são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição’”.

O assunto da competência suplementar do município é bem trabalhado pela autora Fernanda Dias Menezes de Almeida¹⁶¹, que leciona:

Preliminarmente, diríamos que só cabe a suplementação em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local. Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou a relativa à nacionalidade e à naturalização. Da mesma forma seria sem propósito que a lei municipal suplementasse a legislação estadual atinente ao funcionalismo do Estado ou à organização da Justiça Estadual.

Partindo dessa premissa, mencionada autora examina a matéria por partes, separando as hipóteses em que a legislação municipal suplementar seja necessária para atuar competências materiais privativas do município ou para atuar competências materiais comuns. Assim, escreve:

Em relação à primeira hipótese, terá cabimento a legislação municipal suplementar quando o exercício da competência material privativa do Município depender da observância de norma heterônoma. Isto poderá ocorrer em relação à legislação federal e à legislação estadual.

¹⁶⁰ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 15 vols. São Paulo, Saraiva, 1988-1998. v. 3. t. II, p.229.

¹⁶¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 157.

Quanto à legislação federal, a complementação ou suprimimento das normas gerais da União pelo Município será quando exercer, por exemplo, a competência privativa de instituir os próprios tributos. Fernanda Dias Menezes de Almeida¹⁶² lembra, ainda, que a instituição de tributos, por qualquer das esferas, se deve pautar pelas normas gerais de Direito Tributário postas pela União, afirmando que, para esses casos, deverá o município estabelecer:

(...) o Município estabelecerá as normas tributárias específicas (competência complementar) e poderá até mesmo editar normas gerais, admitindo-se, em tese, que a União se omita em expedi-las (competência supletiva).

No que se refere à suplementação de legislação estadual pelo Município, Fernanda Dias Menezes de Almeida¹⁶³ diz que “será ela possível também quando o exercício de competência material privativa se condicionar à observância de legislação do Estado” e cita como exemplo para esses casos o artigo 30, IV, da Constituição Federal.

A **competência legislativa comum** dos Municípios importa na competência para, juntamente com os demais entes federados, legislar sobre as matérias enumeradas pelo artigo 23 do texto constitucional, nas quais existe a coincidência entre o interesse geral da União, o interesse regional do Estado, os interesses regional e local do Distrito Federal e, o interesse local dos Municípios.

A cooperação entre os entes federados será fixada por normas através de Leis Complementares, objetivando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (conforme parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal), ficando claro que todos os entes da Federação são responsáveis pelo desenvolvimento e bem-estar social.

As matérias tidas como de competência comum do Município com os demais entes federados estão listadas no artigo 23 da Constituição federal, a saber: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das

¹⁶² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. p. 157.

¹⁶³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. p. 158.

instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

O artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além da competência exclusiva e suplementar dos Municípios, em seus incisos III a IX enumera, ainda, mais sete matérias sobre as quais é da competência do Município legislar.

José Afonso da Silva¹⁶⁴ denomina a competência do Município para legislar sobre a matéria contida no inciso III do artigo 30 da CRFB/88 de *competência financeira* (tributária e orçamentária) e sobre a matéria contida nos incisos IV a IX de *competência material*, que se enquadram nas competências de natureza privativa ou de natureza comum.

Para Alexandre de Moraes¹⁶⁵, “as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do *interesse local*” e as matérias de que tratam os incisos III – IX do artigo 30 da CRFB/88 são

¹⁶⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 309.

¹⁶⁵ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. p. 742

hipóteses já descritas e enumeradas constitucionalmente em que se presume a existência do interesse local.

Das obras de Hely Lopes Meirelles¹⁶⁶, José Nilo de Castro¹⁶⁷, Sandra Krieger Gonçalves Silva¹⁶⁸ e Roque Antônio Carrazza¹⁶⁹, extrai-se a lição de que a matéria contida nos incisos III a IX do artigo 30 da CRFB/88 é matéria de predominante interesse local e apenas enumerada pela Constituição Federal, de forma exemplificativa e não taxativa, e que discriminam competências específicas municipais.

Ainda no que se refere às matérias contidas nos incisos III – IX do artigo 30 da CRFB/88, importante que se diga que dizem respeito à Autonomia Administrativa e Financeira dos municípios, que será objeto do próximo subtítulo.

Por fim, vale dizer ainda que essas leis municipais editadas de acordo com o princípio da autonomia normativa que confere aos municípios a capacidade de autolegislação ou poder normativo próprio são denominadas por Hely Lopes Meirelles¹⁷⁰ como "legislação local", sob a advertência de que essa expressão "abrange não só as leis votadas pela Câmara e promulgadas pelo prefeito como, também, os regulamentos expedidos pelo Executivo em matéria de sua alçada".

2.2.3 PRINCÍPIOS DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Além de outorgar aos Municípios a autonomia política e normativa já vistas, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 confere aos Municípios, também, autonomia administrativa e financeira, por meio de seu artigo 30, incisos III a IX.

¹⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*.

¹⁶⁷ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*.

¹⁶⁸ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

¹⁶⁹ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*.

¹⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*.p. 108

Da obra de Joaquim Castro Aguiar¹⁷¹ colhe-se os conceitos de autonomia administrativa e de autonomia financeira abaixo transcritos:

A autonomia administrativa diz respeito à administração própria, auto-administração, administração do que é seu, administração dos seus serviços. É a faculdade que o Município tem de organizar os serviços públicos de interesse local e prestá-los, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Ao Município cabe gerir seus próprios negócios.

A *autonomia financeira* consiste na faculdade que os Municípios têm de instituir e arrecadar seus próprios tributos, bem como aplicar suas rendas, sem interferência das demais entidades federativas, respeitadas, evidentemente, as normas legislativas federais e estaduais, naquilo que disser respeito a matérias sobre as quais a União e o Estado tenham competência para legislar.

Conforme será visto no próximo subtítulo é através dos princípios da autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e financeira (capacidade de decretação de tributos e aplicação de suas rendas) que a Constituição confere aos Municípios o poder de auto-administração.

2.2.3.1 Poder de Auto-administração

O poder de auto-administração concedido aos Municípios está intimamente ligado ao *interesse local* e refere-se à organização e execução dos serviços públicos de sua competência, à ordenação urbanística de seu território e à criação e cobrança de tributos e aplicação de suas rendas.

Para Hely Lopes Meirelles¹⁷², o conceito de *administração própria* não oferece dificuldade de entendimento e delimitação, conceituando-a como “gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou Estado-membro”.

¹⁷¹ AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova constituição*. p. 107 e 111.

¹⁷² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 109.

Sobre a *Auto-administração* Norberto Bobbio¹⁷³ escreve que nela “os cargos diretivos da entidade são confiados a pessoas diretamente escolhidas pelos administrados, de tal maneira que através delas seja assumida a chefia do órgão e a representação da coletividade de que são expressão”.

O poder de auto-administração dos municípios, de início, trata de sua competência administrativa, também chamada de competência material, que cuida da sua atuação concreta, que tem o poder de editar normas individuais, ou seja, atos administrativos.

Outra característica do poder de auto-administração dos Municípios é a sua competência financeira, através da qual está o Município autorizado a criar e cobrar seus tributos, além de aplicar suas rendas.

Dentro da classificação das competências, analisada no subtítulo anterior, as competências administrativa e financeira dos Municípios apresentam-se como competência privativa (art. 30, III a IX, da CRFB/88) ou competência comum (art. 23 da CRFB/88).

Maria Tereza Sadek¹⁷⁴ coloca dois pontos como condições para a autonomia municipal: (1) o pleno exercício do direito de escolher os governantes; (2) a liberdade municipal na organização de seus serviços e atos administrativos, determinada pelo grau de *poder decisório das autoridades locais* e pela medida em que podem desempenhar suas atribuições.

A liberdade do Município de organizar e gerir seus serviços e atos administrativos e o poder de decisão das autoridades locais em suas atribuições estão consagrados no princípio da autonomia administrativa e financeira, que se configura na outorga da competência financeira e da

¹⁷³ BOBBIO, Norberto. Et alli. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Monaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Cascaes e Renzo Dini. 5. ed. Brasília:UnB, 2000. p. 84.

¹⁷⁴ SADEK, Maria Tereza, “Poder local: perspectivas da nova ordem constitucional”. In *São Paulo em perspectiva*, 5 (2): 9-15, abril/junho 1991. São Paulo: Fundação SEADE. Disponível: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v05n02/v05n02_02.pdf. Acesso em: 17/11/2007.

competência administrativa ou material, pela Constituição Federal, em seu artigo 30, competindo aos municípios, entre outros:

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Sobre as competências constitucionais administrativas Celso Vedana¹⁷⁵, entende que podem ser compreendidas como as funções existentes nas três esferas de governo e que “consistem em executar as atividades moldadas como administrativas, que correspondem à prestação de serviços públicos, à implantação de obras e à aquisição de bens de capital, todos objetivando ao bem-estar da comunidade diretamente envolvida ao ente federado, incumbido de determinada função”.

A competência financeira dos Municípios está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 30, inciso III, de

¹⁷⁵ VEDANA, Celso. *Federalismo: autonomia tributária formal dos municípios*. Florianópolis: Habitus. 2002. p. 121.

forma privativa, dando-lhe autonomia para legislar sobre matéria tributária de interesse local. Tratam, também, da competência tributária dos Municípios os artigos 145 e 156.

Sobre esse princípio assegurador da autonomia dos Municípios, Amílcar de Araújo Falcão¹⁷⁶ diz que seriam inexpressivas a autonomia política e a autonomia administrativa sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção de serviços públicos locais. E, acrescenta que “seria uma quimera atribuir-se auto-governo ao município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso”.

Joaquim Castro Aguiar¹⁷⁷ adverte:

A Constituição não institui tributo algum; apenas confere competência ao ente público para instituí-lo. Quem institui tributo municipal é exclusivamente a lei municipal. Sem lei municipal, não se terá tributo municipal algum.

Roque Antonio Carrazza¹⁷⁸, sobre o poder municipal de auto-administração caracterizado pela capacidade de instituir, arrecadar e aplicar as rendas de seus tributos, escreve:

Instituindo e arrecadando livremente seus tributos, o Município reafirma sua ampla autonomia, em relação às demais pessoas jurídicas.

Nem o governo federal nem o estadual podem interferir no exercício da competência tributária dos municípios.

Oportuno que se diga que a *autonomia financeira* e a *competência para instituir e arrecadar tributos e aplicar suas rendas* não significa

¹⁷⁶ Amílcar de Araújo Falcão *apud* CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 111-112.

¹⁷⁷ AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 108.

¹⁷⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. p. 120.

que o Município é independente financeiramente para gerir a administração municipal sem depender de transferências das outras esferas de governo (federal e estadual), pois além dessas rendas próprias, os Municípios recebem recursos de participação em tributos federais e estaduais, consoante previsão dos arts. 158, 159, I, “b” e II, e § 3º, da CRFB/88.

Sobre esse assunto Celso Vedana¹⁷⁹ diz que com o advento da CRFB/88 os Municípios obtiveram algumas vantagens conferidas pelo aumento da receita tributária, especialmente em relação à partilha das receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). E afirma:

(...) A grande maioria dos municípios depende das transferências obrigatórias e das benesses dos governos em transferir receitas voluntárias na modalidade de convênios para executar serviços cuja grande maioria são de competência da União e dos Estados.

São as rendas provenientes da arrecadação dos tributos de sua competência somadas a essas participações em tributos federais e estaduais que cabem aos Municípios aplicar.

Arrecadado o tributo pelo Município, a sua aplicação fica ao critério da administração pública local, não estando sujeito a qualquer instrução ou aprovação do Estado ou da União. “Basta que a lei orçamentária municipal contenha as dotações necessárias para o exercício em que vão ser aplicadas¹⁸⁰”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como forma de reafirmar o princípio da autonomia dos entes da federação, através de seu artigo 151, III, estabelece dentre as limitações do poder de tributar a vedação à União de instituir isenções de tributos da competência dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Assim, encerra aqui o segundo capítulo deste trabalho, com as considerações feitas a respeito dos princípios consagrados pela Constituição da República Federativa do Brasil a fim de assegurar a autonomia dos municípios

¹⁷⁹ VEDANA, Celso. *Federalismo: autonomia tributária formal dos municípios*. p. 88.

¹⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 113.

dentro da Federação, ou seja, os princípios da autonomia política, da autonomia normativa, da autonomia administrativa e financeira. No próximo capítulo procede-se a análise de alguns limites impostos pela própria CRFB/88 à autonomia municipal.

CAPÍTULO 3

LIMITES DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL

3.1 OS LIMITES DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL - BREVES CONSIDERAÇÕES

Destina-se o presente capítulo a analisar alguns limites constitucionais ao princípio da autonomia, escolhidos um dentre os vários limites impostos para cada espécie de autonomia (política, normativa, administrativa e financeira) e, por fim, as hipóteses de intervenção como forma de assegurar esse mesmo princípio constitucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil, não obstante tenha conferido aos Municípios, como ente da federação, o princípio da autonomia, estabeleceu-lhes alguns limites.

Roque Antonio Carrazza¹⁸¹, afirma que o princípio da autonomia municipal vem contido, basicamente, nos arts. 29 e 30 da CRFB/88; e sobre a inviolabilidade desse princípio, escreve:

Tão expressivo é o princípio insculpido nestes artigos, que lei alguma, nenhum poder, nenhuma autoridade (inclusive judiciária), poderá, direta ou indiretamente, às claras ou sub-repticiamente, mediante ação ou omissão, derroga-lo ou, de algum modo, amesquinhá-lo.

Não obstante tenha conferido a autonomia aos Municípios, como ente da federação, e seja esse princípio considerado inviolável, a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu-lhes alguns limites os quais serão abordados nos próximos subtítulos.

¹⁸¹ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 159-158.

Konrad Hesse, quando escreve sobre a Lei Fundamental¹⁸² da República Federal da Alemanha, em análise ao artigo 28, alínea 2, que garante a auto-administração comunal, diz que:

Regulações estatais limitadoras são compatíveis com o artigo 28, alínea 2, frase 1, da Lei Fundamental, se, e na medida em que, elas deixam intato o seu “âmbito essencial” e consideram o princípio da distribuição de tarefas jurídico-constitucional, com respeito aos assuntos da comunidade local, a favor dos municípios. Esse âmbito, que dificilmente pode ser determinado, não está fixado uma vez para sempre; em sua determinação, o princípio da proporcionalidade é um auxílio.

Paulo Bonavides trata desse “âmbito essencial” como sendo um “mínimo intangível” na autonomia do município:

A teoria constitucional demonstra, de maneira persuasiva, que aquele núcleo central e medular ferido por uma eventual ingerência normativa do Estado-membro corresponde a um espaço autônomo mínimo, que até mesmo onde a autonomia municipal não logrou a amplitude federativa alcançada no Brasil desde a Constituição de 1988, tem sido inviolavelmente preservado, debaixo do manto protetor da garantia institucional cujo reconhecimento, assim pela doutrina como pela jurisprudência, representa um dos mais arrojados passos com que se tem acautelado a hierarquia, a legitimidade, a eficácia e a supremacia das normas constitucionais, doutro modo expostas, sem socorro possível, ao arbítrio e à inconsistência de vontades legislativas inferiores.

Da lição desses dois autores conclui-se que a autonomia municipal possui um “mínimo intangível” ou um “âmbito essencial” que não pode ser violado, muito embora não seja fácil delimitá-lo, e que, regulações

¹⁸² Aqui entendida como Constituição Federal.

constitucionais limitadoras dessa autonomia são perfeitamente admissíveis, desde que mantenham incólume o seu núcleo essencial.

As limitações ao princípio da autonomia municipal são necessárias a fim de se delimitar o âmbito de atuação dos municípios, fazendo assim com que não extrapolem a sua competência, tampouco deixem de praticar os atos que lhe são próprios.

Nos próximos subtítulos serão analisadas algumas das limitações ao princípio da autonomia dos Municípios impostas pela Constituição Federal de 1988.

3.2 A PROPORCIONABILIDADE DO NÚMERO DE VEREADORES EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE HABITANTES COMO LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS (PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO E DE AUTO-GOVERNO) - (ART. 29, IV, CF)

Torquato Jardim¹⁸³, em artigo a respeito da fixação do número de vereadores, lembra que a Constituição discrimina a capacidade política dos Municípios (art. 29), explicita a competência legislativa exclusiva dos Municípios (art. 23) e a reservada dos Municípios (art. 30) e diz que essas regras têm validade e eficácia intocáveis até pelo legislador constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, inciso I) e, que a elevação do Município a ente federado é inovação da Constituição de 1988. Ele também diz:

A capacidade constitucional do Município de gerir seus próprios negócios tem, por conseguinte, agora, mais do que uma sede constitucional formal – torna-se intocável pela categorização de ente federado. Nem o Juiz, nem o Legislador ordinário e nem o Reformador Constitucional – por expressa vedação do constituinte originário, podem praticar ato ou ter iniciativa que sequer tenda à inibição da estrutura do estado federal.

¹⁸³ JARDIM, Torquato. *Número de vereadores fixado mediante resolução do tribunal superior eleitoral*. TRE/SC, Florianópolis. Resenha Eleitoral, nova série, v. 11, n. 2, (jul./dez. 2004). Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/biblioteca/doutrinas/torquato.htm>. Acesso em: 13/09/2005.

Escreve ainda Torquato Jardim¹⁸⁴, que essa capacitação constitucional material do ente federado Município está fora do poder de revisão do reformador constitucional derivado, pois:

Nela está compreendida a competência para determinar – mediante a edição de Lei Orgânica – o número de vereadores na composição de seu Poder Legislativo (art. 29, inciso IV).

Todavia, o princípio da autonomia política dos Municípios, consubstanciado nos poderes de auto-organização e de auto-governo¹⁸⁵ encontra um de seus limites na própria Constituição Federal, em seu artigo 29, IV,

Já foi dito anteriormente que, ao editar sua Lei Orgânica própria, o Município deve fazê-la segundo os princípios da Constituição Estadual e os princípios e preceitos da Constituição Federal.

A Lei Orgânica que rege o Município deve estabelecer os números mínimo e máximo de vereadores de acordo com os preceitos da Constituição Federal de 1988 contidos em seu artigo 29, a saber:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

¹⁸⁴ JARDIM, Torquato. *Número de vereadores fixado mediante resolução do tribunal superior eleitoral*. TRE/SC, Florianópolis. Resenha Eleitoral, nova série, v. 11, n. 2, (jul./ dez. 2004). Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/biblioteca/doutrinas/torquato.htm>. Acesso em: 13/09/2005.

¹⁸⁵ Poderes esses já conceituados e analisados no capítulo anterior.

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

Desta feita, o número de vereadores será proporcional à população do Município, observados os limites constitucionais previstos e transcritos acima.

Por derradeiro, observa-se que o texto constitucional somente fixou os limites mínimo e máximo, segundo faixa da população e deixou largos intervalos nas três faixas estabelecidas para a fixação da proporcionalidade. Deste modo, um Município com cem mil habitantes poderia vir a ter o mesmo número de vereadores que um Município de um milhão de habitantes. “Todavia, nesse particular, a autonomia do Município tem sido torpedeada tanto pelo Congresso Nacional quanto pelo Poder Judiciário¹⁸⁶”.

Convém aqui lembrar que, ao elevar o Município a membro da Federação, em seu artigo 1º, dando-lhe autonomia política, normativa, administrativa e financeira, cuidou também o Legislador de estabelecer parâmetros para os gastos das Câmaras de Vereadores.

De acordo com o texto constitucional de 1988¹⁸⁷, o total da despesa não pode ultrapassar certos percentuais, que vão de 5 a 8% relativos ao somatório da receita tributária (art. 29); a Câmara não poderá gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluídos gastos com o subsídio de seus vereadores, sujeitando o Presidente a incorrer em crime de responsabilidade em caso de desobediência ao preceito legal (art. 29ª, parágrafos 1º, 2º e 3º); estabelece critérios para a fixação dos subsídios dos senhores vereadores, limitando de 20 a 75% do subsídio pago aos deputados estaduais, dependendo do número de habitantes (art. 29, inciso 6º, letras "a" a "f"); limita o total de

¹⁸⁶ BRAZ, Petrônio. *Tratado de Direito Municipal*. São Paulo: Mundo Jurídico, 2006. v.4, p. 127.

¹⁸⁷ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de edições técnicas, 2006.

despesa com a remuneração dos vereadores, que não pode ultrapassar o montante de 5% da receita do município (art.29, VII, da CRFB/88).

As Câmaras são ainda fiscalizadas pelos Tribunais de Contas, que dão parecer final sobre as contas do Legislativo, aplicando várias sanções, desde multa, passando pela devolução das importâncias gastas de forma irregular que causem dano ao erário, até a rejeição das contas, que causa a inelegibilidade de seus agentes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também impõe limites no que diz respeito às finanças das Câmaras: a despesa total com pessoal não pode ultrapassar 6% da receita corrente líquida do Município, incluindo Tribunal de Contas do Município, quando houver (art. 20, inciso 3, letra "a"); a despesa com pessoal não pode crescer mais que dez por cento da despesa realizada no exercício imediatamente anterior (art. 71); despesa com serviços de terceiros não poderão exceder em percentual àquela havida em 1999 (art. 72, vigorando até 2002).

Então, quaisquer argumentos a favor da interferência do Poder Judiciário ou do Congresso Nacional na tentativa de reduzir número de vereadores, com base na redução de gastos das Câmaras, caem por terra visto os parâmetros já estabelecidos em legislação, tanto constitucional quanto ordinária, que balizam a ação dos chefes das Casas Legislativas, sujeitando-os, em caso de desobediência, a penas severas, sendo a maior delas a perda do mandato e a conseqüente inelegibilidade.

Os limites da autonomia municipal quanto à competência do Município para estabelecer o número de vereadores em sua Lei Orgânica já estão previstos no próprio artigo 29, inciso IV, da CRFB/88 e, qualquer interferência pelo Poder Judiciário no sentido de se estabelecer uma fórmula aritmética para definir o número de vereadores fere a autonomia municipal, pois ao estabelecer parâmetros mínimo e máximo parece que o Constituinte deixou ao Município a decisão de fixação do número de vereadores.

3.3 O “INTERESSE LOCAL” COMO FORMA DE LIMITAR OS PRINCÍPIOS DAS AUTONOMIAS NORMATIVA E ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS (ART. 30 DA CRFB)

Uma questão que tem se mostrado relevante para o estudo da autonomia dos Municípios é a conceituação do termo utilizado no texto Constitucional - “interesse local”. A definição do que realmente integra o rol dos assuntos de interesse local é de primordial importância para a definição da extensão da autonomia municipal no Brasil, especialmente no que se refere à limitação das competências *legislativa* e *administrativa*.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, como as Cartas anteriores, ao lado da competência municipal de *legislar* (Art. 30, I, II) a de *prestar serviços* públicos de interesse local (Art. 30, V).

De início, é necessário, embora não seja uma tarefa fácil, estabelecer um conceito de “interesse local”, no sentido de, concomitantemente, já estar se definindo os limites da atuação legislativa e administrativa dos municípios, dentro do princípio da autonomia.

Segundo já se teve a oportunidade de afirmar no capítulo anterior, a expressão “interesse local” veio substituir a de “peculiar interesse” consagrada nos textos constitucionais anteriores desde a primeira Constituição da República (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, art. 68).

De acordo com Celso Ribeiro Bastos¹⁸⁸, a expressão “peculiar interesse” do texto constitucional anterior foi objeto de grande trabalho jurídico por parte da doutrina e da jurisprudência, que acabou por lhe conferir uma significação mais ou menos precisa, segundo a qual:

“peculiar interesse” não seria o interesse exclusivo do município, posto que nas órbitas do governo federal, estadual e municipal não pode haver a rigor interesse plenamente exclusivo, uma vez

¹⁸⁸ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988-1998. v. 3. t.II, p. 223.

que o interesse de um reflete nos outros níveis de governo da Federação brasileira, mas é possível sim reconhecer que certos assuntos são de maior interesse para determinadas pessoas jurídicas do que para outras.

Esse mesmo autor diz que é neste ponto que se firmou a construção doutrinária e jurisprudencial, entendendo-se por “peculiar interesse” o “interesse predominantemente municipal, não sendo exigida a exclusividade”.

No que se refere ao termo “interesse local” contido no novo texto constitucional, Celso Ribeiro Bastos¹⁸⁹ diz que não parece ter procedência científica a tentativa feita por alguns para encontrar uma significação própria para a expressão “interesse local” diferente de “peculiar interesse” e que qualquer tentativa nesse sentido importaria voltar à noção de interesse exclusivo.

Por outro lado, Francisco de Assis Aguiar Alves¹⁹⁰, entende que a substituição do termo “peculiar interesse” por “interesse local” veio para ampliar mais a participação dos municípios junto aos demais membros da federação, pois “não haveria outro motivo, senão o reforço à autonomia municipal, de se definir textualmente e de forma inovadora o termo interesse local em sede Constitucional e mais, com o *plus* de deixar claro o reconhecimento do legislador deste tal reconhecimento formal”.

Roque Antonio Carrazza¹⁹¹ entende por interesse local “tudo aquilo que o próprio município, por meio de lei, vier a entender de seu interesse”. E, complementa: “(...) interesses dos municípios são os que atendem, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País”.

¹⁸⁹ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988-1998. v. 3. t.II, p. 224.

¹⁹⁰ ALVES, Francisco de Assis Aguiar. *Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios*. UNIFLU -Faculdade de Direito de Campos. Campos dos Goytacazes. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>. Acesso em: 23/10/2007.

¹⁹¹ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. p. 109.

Ao interpretar o artigo 23 da Constituição Federal, que trata da competência comum, Paulo Régis Rosa da Silva¹⁹² adota alguns critérios para se delimitar a autonomia do município em relação à competência legislativa em matéria ambiental, dando uma boa orientação na resolução do conteúdo de interesse local:

a) Matérias de interesse local, isto é, que não extrapolem os limites físicos do Município, devem ser administrados pelo Executivo Municipal;

b) Quando a matéria extrapola os limites físicos do Município, ou seja, os seus efeitos não ficam confinados na área física do Município ou envolvam mais de um Município, desloca-se a competência do Executivo Municipal para o Executivo Estadual;

Sobre o termo *interesse local*, Pinto Ferreira afirma:

Os Municípios estão dotados de todos os poderes inerentes à faculdade de dispor sobre tudo aquilo que diga respeito aos interesses locais. (...) É verdade que o conceito de interesse local tem certa imprecisão, pois o interesse local se reflete sobre os interesses regionais ou nacionais, visto que o benefício acarretado a uma parte do todo melhora o próprio todo. Os interesses locais são os que dizem respeito às necessidades do município, tendo influência sobre as necessidades gerais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 afirma que cabe ao Município legislar sobre assuntos de *interesse local*, em seu artigo 30, I, e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de *interesse local*, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

¹⁹² Paulo Régis Rosa da Silva *apud* ALVES, Francisco de Assis Aguiar. *Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios*. UNIFLU -Faculdade de Direito de Campos. Campos dos Goytacazes. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>. Acesso em: 23/10/2007.

Sandra Krieger Gonçalves Silva¹⁹³, assim como outros autores, procura resolver o problema da determinação do conteúdo desse *interesse local*, não esquecendo de ressaltar:

Não se nega que a gama de assuntos peculiares ao Município é infindável, mas é possível esboçar alguns referenciais que possam ser utilizados como paradigma a situações que contenham características de identidade básicas à maioria dos Municípios, capazes de auxiliar na aferição do interesse local.

Ainda sobre esse tema, Sandra Krieger Gonçalves Silva¹⁹⁴ acrescenta:

Todavia, tal referencial não pode ignorar, por evidente, as características que tornam certas localidades absolutamente distintas de outras, tais como, população, localização geográfica, dimensão territorial, aspectos culturais, grau de planejamento urbano, distância maior ou menor dos grandes conglomerados urbanos.

Sobre o conceito de *interesse local* vem à colação, também, a observação de Regina Maria Macedo Nery Ferrari¹⁹⁵:

A expressão utilizada por nosso sistema jurídico para determinar a área de atuação municipal é 'interesse local', pela qual se devem entender aqueles interesses ligados de forma direta e imediata à sociedade municipal, cuja solução não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo, que não vivem os problemas locais.

Quando Hely Lopes Meirelles¹⁹⁶ trata da autonomia administrativa, diz que a cláusula limitativa dessa administração exige interpretação exata, para que o Município não invada competência alheia, nem

¹⁹³ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 112.

¹⁹⁴ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 112.

¹⁹⁵ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle da constitucionalidade das leis municipais*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 127.

¹⁹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 109-110.

deixe de praticar atos que lhe são reservados e que “tudo se resume, pois, na precisa compreensão do significado de ‘interesse local’”. Sobre o conceito de interesse local, faz a seguinte advertência:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Concluindo seus comentários sobre o *interesse local*, esse autor afirma:

Podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União.

Por fim, colaciona-se o entendimento de Giovani Corralo¹⁹⁷, para quem o interesse local é “o interesse predominante da municipalidade em todas as questões pertinentes à sua população”.

Por todo o exposto, pode-se afirmar que o princípio da autonomia municipal está diretamente ligado e limitado aos assuntos de *interesse local*. Encontra-se maior dificuldade em se estabelecer os limites da autonomia dos municípios porque a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não definiu quais assuntos seriam de interesse local.

¹⁹⁷ CORRALO, Giovani. *Autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira*: 2006. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/5951/1/GIOVANI+CORRALLO-+Tese+na+%3Fntegra+II.pdf>>. Acesso em 05/11/2007.

Portanto, são os *assuntos de interesse local* que dão o limite à autonomia dos Municípios, que devem agir sempre apoiados nas peculiaridades locais.

3.4 LIMITES AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA FINANCEIRA

Segundo já se afirmou, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 30, inciso III, deu aos Municípios autonomia financeira segundo a qual compete a esse ente da federação instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

No que se refere a esse dispositivo constitucional, José Afonso da Silva¹⁹⁸ diz que esse inciso divide-se em três setores, ou seja, (1) “instituir e arrecadar impostos”; (2) “aplicar suas rendas” – o que envolve a questão orçamentária; (3) “prestar contas e publicar balancetes”. E, explica:

O primeiro, remete ao Sistema Tributário, especialmente aos arts. 145 e 156, nos quais se prevê a competência municipal para instituir seus tributos, (...). “Arrecadar tributos” significa cobrá-los dos contribuintes e recolhe-los aos cofres públicos, seja diretamente ou por intermédio da rede bancária. (...) *Rendas* aplicam-se mediante plano plurianual e orçamentos anuais, que os Municípios têm que estabelecer com observância dos princípios constantes dos arts. 165 a 169.

As competências municipais, segundo Roque Antonio Carrazza¹⁹⁹, consubstanciadas na autonomia financeira e administrativa, especialmente quanto à decretação e arrecadação de tributos, à aplicação de suas rendas, à organização dos serviços públicos locais etc., “não são delegadas pelos Estados ou pela União, mas são tão *originárias* quanto as competências estaduais ou federais”. Ainda sobre o assunto, categoricamente, afirma:

¹⁹⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 309.

¹⁹⁹ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 178.

É a Constituição do País que diretamente as outorgou. Assim, não é lícito, nem à União, nem aos Estados, tolher ou mesmo disciplinar o exercício das atribuições dos Municípios.

Entretanto, como já foi dito em outra oportunidade, essa autonomia sofre limitações e é a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que as estabelece.

A autonomia financeira dos Municípios encontra sua primeira limitação já na primeira parte do inciso sob exame, ou seja, na instituição de tributos. Pois, não pode ele instituir qualquer tributo, somente está autorizado a instituir aqueles de sua competência, ou seja, aqueles que, segundo a Constituição, o Município está autorizado a criar, de acordo com o sistema tributário nacional.

Luís Roberto Barroso²⁰⁰ leciona que o Sistema Tributário Nacional caracteriza-se por sua rigidez, que decorre de duas circunstâncias:

- a) tem ele base constitucional, não podendo ser alterado, quanto às suas linhas mestras, senão por emenda à Constituição;
- b) o texto constitucional enumera, taxativamente, os impostos de competência de cada entidade estatal, que não poderá criar outros, salvo a União, desde que presentes determinados requisitos rigorosos (art. 154).

Ainda no escólio de Barroso, a Constituição adota uma divisão quadripartida dos tributos, abrangendo as seguintes espécies: a) imposto; b) taxa; c) contribuições; d) empréstimo compulsório. E, de acordo com a repartição constitucional levada a efeito, compete aos municípios²⁰¹ os seguintes

²⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 142-143.

²⁰¹ BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de edições técnicas, 2006. Artigo 156.

impostos, a saber: I – propriedade predial e territorial (IPTU); II – transmissão intervivos; III – serviços de qualquer natureza (ISS), excetuando-se os mencionados no art. 155, II, da Constituição Federal, que devem ser definidos em lei complementar à Constituição.

As taxas e as contribuições de melhoria são tributos comuns aos três níveis de governo, podendo ser instituídos pela União, pelos Estados e Municípios.

Feitas estas considerações, temos que o Município tem sua autonomia financeira limitada à instituição de taxas, contribuição de melhoria e apenas três impostos (IPTU, *intervivos* e ISS), inexistindo outros.

Cabe à lei municipal dispor livremente sobre a aplicação das receitas municipais, sem restrições por parte da União ou dos Estados. Mas, surge aí outra restrição à autonomia financeira dos Municípios, configurada na última parte do mencionado inciso, ou seja, na obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

Sobre essa limitação, José Afonso da Silva anota:

A prestação de contas da administração pública é um ponto nuclear da vida republicana. A República (...) se caracteriza como uma comunhão da *res publica* no seu sentido de *coisa*, coisa do povo e para o povo; e quem administra a coisa pública, por não ser coisa sua, tem o dever de prestar contas, para que seu verdadeiro titular – o povo – saiba como se está cuidando dela.

De um modo geral, ainda, o poder de tributar dos municípios, assim como o dos outros entes federativos, sofre outra limitação constitucional estabelecida no artigo 150 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, configurada em vedações tributárias gerais, comuns a todos os entes da federação e que consagra os princípios da legalidade, da igualdade tributária e da anualidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê outra vedação ao poder de tributar dos municípios em seu artigo 152, ou seja, estão os municípios proibidos de estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Prescreve o artigo 198, inciso III, da CRFB/88 que os Municípios deverão aplicar o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, em ações e serviços públicos de saúde que integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único de saúde.

Por outro lado, o artigo 212 da CRFB/88 preceitua que os Municípios são obrigados a aplicar, anualmente, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de seus impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e, em seu artigo.

Ressalte-se que o percentual previsto neste artigo (art. 212 da CRFB/88) refere-se não só à receita resultante de seus impostos próprios (IPTU, *intervivos* e ISS), mas também aquela dos impostos federais e estaduais que lhe forem transferidas, conforme previsão dos arts. 158, 159, I, “b” e II, e § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Eis aí mais duas limitações à autonomia financeira dos municípios, uma vez que estarão vinculados a essas determinações, com restrição à faculdade de livre aplicação de suas rendas.

Concluindo, então, este subtítulo, compreende-se que os municípios detém autonomia financeira para instituir e arrecadar seus tributos e aplicar suas rendas, bem como direito à participação em arrecadação dos Estados-membros e da União. Mas estão limitados à instituição de apenas três impostos já previstos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de estarem obrigados à prestação de contas e publicação de balancetes, bem como à aplicação de percentual determinado na manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos da saúde.

3.5 RESTRIÇÕES DE ORDEM POLÍTICA, SOCIAL E ECONÔMICA AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA

Além dos Municípios encontrarem limites à sua autonomia de ordem administrativa, normativa e financeira, subordinam-se, também, a algumas restrições de ordem política, social e econômica.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu, em seu artigo 19, proibições comuns a todos os entes federativos, ou seja, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e ao Município.

Essas proibições de ordem política, social e econômica podem também ser tipificadas como formas de restrição ao princípio da autonomia dos entes federativos previsto no artigo 18 da CRFB/88.

Configuram-se essas proibições nas seguintes hipóteses: a) estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público, quando definida em lei; b) a recusa de fé aos documentos públicos; e, c) criação de distinções entre brasileiros ou de preferências entre si.

Petrônio Braz, repetindo Maurice Hauriou, diz que o município, na condição de pessoa jurídica, tem existência teleológica e se reconhece nele direitos voltados para um determinado fim²⁰².

Desta feita, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 sujeita os municípios, assim como aos demais entes federativos, a algumas restrições, inclusive de ordem política, social e econômica, como é o caso do art. 19 da CRFB/88.

²⁰² BRAZ, Petrônio. *Tratado de Direito Municipal*. São Paulo: Mundo Jurídico, 2006. v. 1. p. 385.

3.6 A INTERVENÇÃO

Conforme já se teve a oportunidade de dizer, nos Estados Federativos a regra é a autonomia de seus entes federativos (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), marcada pelas capacidades de auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração.

Excepcionalmente, com a finalidade de se preservar a existência e unidade da Federação, admite-se a *intervenção*, nos Estados-membros, no Distrito Federal ou no Município, afastando-se, por conseqüência, a autonomia política do ente federativo.

José Nilo de Castro²⁰³ diz que a intervenção federal no Estado-membro, admitida mesmo depois de algum tempo nos Estados Unidos, de conformidade com sua jurisprudência constitucional, de início, poderia ser considerada como uma patologia federativa. E quanto à federação brasileira assinala:

Diferentemente não é a situação na federação brasileira, que, desde a Primeira República, consagra a medida excepcional nos textos constitucionais (de 1891 a 1969 e também na de 1988, consoante os arts. 34, 35 e 36). Tanto os Municípios quanto os Estados podem sofrer ruptura em sua autonomia pela intervenção. Esta é antítese daquela. Nos Estados, pode intervir a União (art. 34); nos Municípios, os Estados (art. 35).

Oportuno neste ponto do presente trabalho, especialmente para a compreensão da intervenção como forma de limite e garantia da autonomia dos Municípios, que se conheça o conceito de intervenção. E, Alexandre de Moraes²⁰⁴ assim a conceitua:

A intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipótese taxativamente previstas no texto constitucional, e que

²⁰³ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. p. 461-462.

²⁰⁴ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. p. 756.

visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com o que ensina José Afonso da Silva²⁰⁵, a autonomia é poder limitado e circunscrito dentro dos artigos 25, 29, 30 e 32 da CRFB/88 e que é nisso que se verifica o equilíbrio da Federação, que rege as relações entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, todos autônomos, nos termos da Constituição (art. 18). Escreve que esse equilíbrio federativo é mantido por mecanismos instituídos na Constituição rígida, entre os quais sobreleva o da *intervenção federal nos Estados*, e também *no Distrito Federal*, e dos Estados nos Municípios, intervenção esta prevista nos arts. 34 e 36.

Esse mesmo autor²⁰⁶, evocando Pontes de Miranda, conceitua:

A intervenção é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta. Constitui o *punctum dolens* do Estado Federal, onde se entrecruzam as tendências unitaristas e as tendências desagregantes.

E, continua:

Intervenção é a antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia com princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao princípio da não intervenção, (...).

²⁰⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 324-325.

²⁰⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 460

Quanto à natureza do instituto da intervenção, Pinto Ferreira²⁰⁷ vai além de defini-la como um ato político, afirma que é “sobretudo uma medida político-jurídica, a fim de executar as medidas necessárias concernentes à preservação da própria ordem constitucional prevista no texto básico”.

De forma detalhada José Cretella Júnior²⁰⁸ definiu o instituto da intervenção:

É o direito subjetivo público e, ao mesmo tempo, poder-dever reservado ao centro, nas Federações, de tomar as medidas necessárias para integrar, na União, política e administrativamente, os órgãos estaduais, sempre que qualquer anomalia, nestes, possa ameaçar ou perturbar, em concreto, o sistema constitucional do centro ou causar o mau funcionamento do Estado-membro, nos casos taxativamente enumerados na Constituição Federal. Por sua vez, o Estado-membro pode também intervir no Município.

Celso Ribeiro Bastos²⁰⁹ adverte que “o instituto da intervenção existe, tão só, no Estado Federal, nas Federações. Não existe nos Estados Unitários nem nas monarquias absolutas” e que no fundo, destina-se a intervenção a assegurar a Federação e “até há quem afirme que, secundariamente, também serve à defesa dos direitos individuais contra a prepotência dos poderes estaduais”.

Discute-se, também, se a intervenção é um direito ou uma obrigação da entidade interventora. Para Celso Ribeiro de Bastos²¹⁰ parece que as duas opiniões são válidas:

²⁰⁷ FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva. 1990. v. 2. p. 302.

²⁰⁸ CRETELLA Júnior, José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense. 1992. p. 2067.

²⁰⁹ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988-1998. v. 3. t. III. p. 322.

²¹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988-1998. v. 3. t. III. p.329..

Atualmente, a tendência em direito público é a de considerar os direitos do Estado, simultaneamente, direitos e deveres, uma vez que o exercício deles depende de uma competência legalmente instituída, e, assim sendo, se traduz num autêntico direito. De outra parte, a omissão, ou deixar de agir diante de situações descritas na lei – como determinantes da prática deste ou daquele ato –, também não deixa de constituir uma infringência de seus deveres.

De regra, a União somente poderá intervir nos Estados-membros e no Distrito Federal e não está autorizada a intervir diretamente nos municípios, salvo se existentes dentro do Território Federal, a teor do artigo 35, caput, da CRFB/88. De outro lado, os Estados-membros poderão intervir nos Municípios integrantes de seu território.

A intervenção é sempre um ato extremado e excepcional do chefe do Poder Executivo na autonomia política do ente da federação que irá sofrê-la, variando os pressupostos para que possa decretá-la. Somente poderá ser consubstanciado por decreto do Presidente da República (CRFB/88, art. 84, X); e, no caso da intervenção municipal, pelos governadores de Estado.

O que varia na intervenção são os pressupostos para que o chefe do Poder Executivo possa decretá-la. Em alguns casos, é um ato discricionário; em outros, fica vinculado à requisição de órgãos competentes. O decreto de intervenção deverá designar o agente que o fará, e cessada ela, as autoridades afastadas de seus cargos a eles voltarão²¹¹.

Portanto, escreve Alexandre de Moraes²¹², para que ocorra a possibilidade excepcional de decretação da intervenção – como um direito/dever da União ou do Estado, respectivamente nos casos de intervenção federal e municipal –, necessária a presença dos seguintes requisitos:

²¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988-1998. v. 3. t. III. p.323.

²¹² MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. p. 757.

* uma das hipóteses taxativamente descritas na Constituição Federal (CF, art. 34 – Intervenção Federal; CF, art. 35 – Intervenção Estadual), *pois constitui uma excepcionalidade no Estado Federal*;

* regra: intervenção do ente político mais amplo no ente político imediatamente menos amplo (União nos Estados e Distrito Federal; Estados nos municípios);

* ato político – decretação exclusiva – de forma discricionária ou vinculada dependendo da hipótese – do Chefe do Poder Executivo Federal (Presidente da República – intervenção federal; governador de Estado – intervenção municipal), a quem caberá igualmente a execução das medidas preventivas.

Visto em que consiste o instituto da intervenção, inicia-se a análise acerca das possibilidades de intervenção nos municípios, nos Estados-membros e no Distrito Federal.

3.6.1 A Intervenção no Município

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 preceitua em seu artigo 35 a respeito da intervenção nos Municípios, de forma excepcional de supressão da autonomia que lhes outorga no artigo 18, pois a regra é a *autonomia do município* e a exceção, a intervenção em sua autonomia política.

O rol de hipóteses previstas na CRFB/88 para a intervenção pelos Estados em seus Municípios e pela União nos Municípios localizados em Território Federal é taxativo, sem qualquer possibilidade de ampliação.

Assim, ficará o Município sujeito a supressão de sua autonomia política, de acordo com a CRFB/88, nos seguintes casos:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV – o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Convém esclarecer algumas das obrigações do Município que, se descumpridas, importarão em sua intervenção.

A *dívida fundada* de que trata o inciso I, do artigo 35, da CRFB/88 está prevista no artigo 98 da LF n. 4.320/64 e compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos²¹³.

Hely Lopes Meirelles diz que a *dívida fundada* ou *consolidada* “é a garantida por título próprio da entidade pública devedora, amortizável ou resgatável em prazo certo, geralmente longo, com fluência de juros prefixados, sendo os títulos negociáveis nos respectivos mercados e bolsas”; e adverte:

O atraso no pagamento dessas dívidas pelo Município deve ser apurado por técnicos do Estado antes da decretação da intervenção, pois não há outro meio para se averiguar sua consecutividade por dois anos, como exige a Constituição da República para justificar a medida interventiva.

²¹³ Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964. “Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos”.

O artigo 30, III, da CRFB/88 ao definir a autonomia financeira dos Municípios, diz que compete ao Município instituir e arrecadar seus tributos, bem como aplicar rendas. E, na forma de limitar essa autonomia, exige a prestação de contas e publicação de balancetes. A prestação de contas na forma da lei é obrigação de todo administrador público.

Sustenta Hely Lopes Meirelles²¹⁴ que a intervenção somente tem cabimento quando o prefeito deixa de prestar contas para o órgão competente e não quando o faz de forma irregular, pois nesta última cabe à Câmara de Vereadores rejeitá-las e o Prefeito sofrerá as sanções político-administrativas, civis e penais cabíveis.

Já na ausência de prestação de contas há um descumprimento da imposição constitucional, a ser corrigido por outra providência constitucional que é a *intervenção* do Estado no Município, com o imediato afastamento do prefeito deliberadamente omissivo²¹⁵.

A exigência de aplicação de percentual mínimo da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde também é mais uma limitação da autonomia financeira dos Municípios, conforme já se teve a oportunidade de mencionar anteriormente. Portanto, extrapolados esses limites, o Município sofrerá a supressão de sua autonomia política na forma de intervenção.

Por último, é causa para a intervenção do Estado-membro em seus municípios a procedência, pelo Tribunal de Justiça, de representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

José Afonso da Silva²¹⁶ diz que o decreto de intervenção deve se limitar a suspender o ato impugnado, “se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade, o que se faz também como base no processo

²¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 118-119.

²¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 118-119.

²¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 326.

estabelecido na Lei 4.337/1964, com possibilidade de suspensão liminar do ato impugnado (Lei 5.778/1972)”; e acrescenta:

(...) a representação ao Tribunal de Justiça, como peça inicial da ação interventiva no Município, cabe ao procurador-geral da Justiça junto ao qual funcione, seja na intervenção promovida por Estado, seja na promovida pela União em Municípios de Territórios Federal.

Sobre o decreto de intervenção, Hely Lopes Meirelles²¹⁷ também leciona:

A intervenção efetivar-se-á por decreto motivado do governador do Estado, pelo qual nomeará o interventor e indicará as razões da medida, o prazo de sua duração e os limites da ação interventiva, que tanto poderá atingir o prefeito, a Câmara ou ambos, como poderá estender-se às autarquias, empresas estatais e entidades paraestatais do Município, desde que as irregularidades que a ensejem se localizem nessas entidades. O essencial é que existam os fatos expressamente enumerados na Constituição da República como permissivos da intervenção.

Assim, no que se refere ao instituto da intervenção nos Municípios, pode-se concluir que a intervenção configura-se em algo mais do que uma limitação de sua autonomia, apresenta-se como verdadeira eliminação da autonomia política municipal, embora seja temporária.

3.6.2 A intervenção da União em Estado-membro como meio de assegurar o princípio da autonomia municipal (CRFB, ART. 34, VII, "C")

Dentre as possibilidades de intervenção dentro de nosso Estado Federal, a CRFB/88 prevê também, em seu artigo 34, as hipóteses em que, excepcionalmente, a União poderá intervir nos Estados-membros e no Distrito Federal.

²¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 114.

Quanto às hipóteses de intervenção da União em seus Estados e no Distrito Federal, previstas no artigo 34 da CRFB/88, o tão evocado José Afonso da Silva²¹⁸ escreve:

Os pressupostos de fundo da intervenção federal constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional. Trata-se de um instituto típico da estrutura do Estado Federal, que tem por finalidade: 1 – a defesa do Estado (país), (...); 2 – a defesa do princípio federativo (...); 3- a defesa das finanças estaduais (...); 4 – a defesa da ordem constitucional (...);

São sete as causas de intervenção nos Estados-membros e no Distrito Federal previstas no texto constitucional, mas aquela que está diretamente ligada ao objeto da presente dissertação está prevista no inciso VII, alínea “c”, do artigo 34, ou seja, “para assegurar a observância do princípio constitucional da autonomia municipal”, com a finalidade de defesa da ordem constitucional.

Segundo já foi afirmado anteriormente, a CRFB/88, ao estabelecer a “República Federativa do Brasil”, adotou como princípios politicamente conformadores, definidores da forma e estrutura do Estado Brasileiro, o princípio da Federação e princípio da autonomia entre os entes federados.

Assim como os Estados-membros e o Distrito Federal, os Municípios são contemplados como parte da estrutura do Estado Federativo brasileiro pela CRFB/88 e também possui competências que lhe são conferidas de acordo com o critério do interesse local, e nos artigos 29 e 30 a CRFB/88 assegura os elementos indispensáveis à configuração da autonomia municipal.

Desta feita, o Estado-membro que, no exercício de suas prerrogativas ou competências, não respeitar o poder de auto-organização dos

²¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 325.

municípios incorrerá em infração que possibilitará, por sua vez, a intervenção federal²¹⁹.

Sobre o decreto de intervenção da União nos Estados-membros e no Distrito Federal com a finalidade de exigir a observância do princípio constitucional da autonomia municipal, José Afonso da Silva²²⁰ leciona:

Nos casos dos incisos VI e VII do art. 34, o decreto de intervenção limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade, isto é, se for suficiente para eliminar a infração àqueles princípios constitucionais neles arrolados. Aplica-se o processo estabelecido na Lei 4.337/64, com possibilidade de suspensão liminar do ato impugnado (Lei 5.778/72). Se, porém, a simples suspensão do ato não for bastante, efetivar-se-á a intervenção. Esta não é mera faculdade, mas também um dever que se impõe à União, e, portanto, ao Presidente da República, que terá de executá-la sempre que for necessária, uma vez que se cuida aí de medida de defesa da Constituição, mormente nas hipóteses de requisição dos Tribunais (art. 36, I a IV).

Sobre o respeito que os Estados-membros devem ter, em sua organização, pelo princípio da autonomia dos municípios e assegurado pelo art. 34, VII, "c", da CRFB/88, Manoel Gonçalves Ferreira Filho²²¹ diz que esse respeito, na verdade, se confunde com respeito à própria Constituição Federal, já esta fixa o mínimo de autonomia que é próprio do Município e que não lhe poderá ser sonegado pelo direito estadual.

Por fim, de acordo com o texto constitucional vigente, os Estados, detentores que são de autonomia, têm que atuar de acordo com sua competência, a teor da predominância de seus interesses (regionais), não podendo extrapolá-los, pois como forma de assegurar a autonomia dos Municípios, poderão sofrer intervenção da União.

²¹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988-1998. v. 3 . t. III. p.349.

²²⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*.

²²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 1. p. 235.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisar sobre a autonomia dos municípios e seus limites dentro da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil foi uma atividade verdadeiramente apaixonante, mas nem por isso fácil. A quantidade de obras e artigos que tratam do Estado Federal, da autonomia dos entes federados e, especificamente, dos municípios não são poucas, mas poucas também são aquelas que abordam de forma mais profunda o tema dos limites dessa autonomia.

Viu-se, através do discurso proferido pelo presidente da Constituinte de 1987, Ulysses Guimarães²²², quando da abertura dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que a Federação deveria ser enfrentada com a coragem necessária, pois, juntamente com a democracia, era a reivindicação nacional maior. Fez menção, também, à autonomia federativa, que reclamava uma justa apropriação tributária e que somente há unidade entre entidades de igual direito. Por último, afirmou que cumpria aos integrantes daquela assembléia restaurar a Federação em sua plenitude.

Do texto constitucional de 1988 conclui-se que essa tarefa parece ter sido cumprida, ou seja, tentou-se restaurar a Federação e, com a coragem necessária, enfrentou-se o tema, incluindo o município no rol dos entes federativos e dando-lhes autonomia, em cumprimento exato à afirmação de Ulysses Guimarães de que “somente há unidade entre entidades de igual direito”.

Somente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que o Município passou a integrar a Federação e passou a ser dotado de autonomia dentro da Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, juntamente com os demais integrantes (União, os Estados, o Distrito Federal), tendo o legislador constituinte de 1987 agido de forma inovadora.

²²² In BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 5.ed. Brasília: OAB Editora, 2004. p. 823.

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seus dispositivos pertinentes à Federação e ao Princípio da Autonomia de seus integrantes fizeram surgir inúmeras discussões acerca desse tema, especialmente no que se refere aos limites da autonomia municipal.

No primeiro capítulo da presente dissertação, tratou-se de estabelecer a evolução histórica do município no ordenamento brasileiro, especificamente no que se refere ao princípio da autonomia. Foi analisada a atual organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, evidenciando-se a adoção da Federação como forma de Estado. Versando sobre principiologia constitucional, foram tratados três princípios que estão diretamente ligados ao Estado Federal Brasileiro, especialmente no que se refere à sua organização político-administrativa – princípio da indissolubilidade do vínculo federativo; - princípio da predominância do interesse; e, - princípio da autonomia dos entes federados.

Ainda nesse primeiro momento, foi abordado o tema controverso do Município como ente federado, estabelecendo-se seu conceito e sua caracterização. Por último, a fim de se estabelecer uma visão panorâmica, sem intuito comparativo, analisou-se o município, sob o enfoque do princípio da autonomia, em cinco países estrangeiros.

Através do segundo capítulo, estudou-se o princípio constitucional da autonomia, colhendo-se o conceito geral de autonomia e o conceito específico de autonomia municipal. Analisou-se a autonomia municipal nos ordenamentos jurídicos anteriores à 1988 e no atual, sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Demonstrou-se que a autonomia municipal consiste em quatro capacidades/poderes outorgados aos municípios pela CRFB/88 – capacidade de auto-organização, de auto-governo, de autolegislação e auto-administrativa. Essas capacidades compõem os princípios constitucionais da autonomia municipal: - princípio da autonomia política; - princípio da autonomia normativa; - princípio da autonomia administrativa e financeira.

No terceiro capítulo demonstrou-se que o princípio da autonomia dos entes federativos, especificamente a autonomia conferida aos municípios, encontra limitações de toda ordem, política, normativa, administrativa e financeira, mas que deve ser preservada em seu “âmbito essencial”. Foram tratados alguns casos de limitação ao princípio da autonomia municipal, como a proporcionalidade do número de vereadores no âmbito da autonomia política; o conteúdo do termo “interesse local” no âmbito das autonomias normativa e administrativa; e, a obrigação de prestar contas e publicar balancetes, entre outros, no âmbito da autonomia financeira. Comentou-se, também, algumas restrições de ordem política, social e econômica ao princípio da autonomia. O instituto da intervenção, após a fixação de suas características gerais, foi estudado sob dois aspectos: possibilidade de intervenção da União em Estado-membro com a finalidade de assegurar o princípio da autonomia do município (art. 34, VII, “c” da CRFB/88); e, possibilidade de intervenção dos Estados-membros em seus municípios e da União em municípios que estejam em território federal (art. 35 da CRFB/88).

Para o desenvolvimento da presente dissertação foram feitas as seguintes perguntas:

1ª) Dentro da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil o Município é um ente federativo?

2ª) A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou a autonomia dos municípios em relação às Constituições brasileiras anteriores?

3ª) O princípio constitucional da autonomia municipal é um Direito Público Subjetivo do município, oponível contra todos que obstem ou embarcem seu exercício?

4ª) De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o município, no uso de sua autonomia política, está autorizado a estabelecer livremente a proporcionalidade do número de vereadores em relação à sua população?

5ª) O *interesse local*, de que trata o artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no âmbito das autonomias administrativa e normativa municipais, está limitado a assuntos de interesse exclusivo do município?

6ª) Diante de sua autonomia financeira, está o município livre para criar novos impostos além daqueles já lhes atribuídos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988?

7ª) A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu a intervenção da União nos municípios que estejam em território federal e dos Estados-membros em seus municípios como forma de limitação da autonomia municipal?

As perguntas de número 1 a 3 tiveram resposta afirmativa. Já as perguntas 4 a 7 acabaram por ter resposta negativa.

Foram previstas sete hipóteses para a presente dissertação, mas nem todas encontraram confirmação.

Na primeira hipótese, afirmou-se que o município, no âmbito da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, possui apenas *status* constitucional. Essa hipótese foi negada.

Colhe-se do estudo realizado para a presente dissertação, que o fato de ter sido o Município incluído no rol dos integrantes da Federação Brasileira pelo artigo 18 da CRFB/88 lhe atribui mais do que um mero *status constitucional*, confere-lhe a condição de ente federativo. Negar ao Município a condição de ente federativo é negar vigência à própria Constituição, pois assim foi expressamente reconhecido pela CRFB/88. Entretanto, não se pode deixar de mencionar que alguns autores nacionais não concordam com esse reconhecimento e creditam ao Município mero *status* constitucional, como no caso de Celso Ribeiro de Bastos, José Nilo de Castro, José Afonso da Silva e Roque Antônio Carrazza.

A segunda hipótese consiste na afirmação de que “a autonomia dos municípios foi significativamente ampliada com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, passando a ser uma prerrogativa intangível do município”, acabando por ser confirmada.

Viu-se que a autonomia é uma prerrogativa política outorgada pela Constituição aos entes federativos que lhes confere capacidades de auto-organização e auto-governo, auto-legislação e auto-administração. Adotando-se o dizer de Paulo Bonavides, a autonomia é um dos princípios capitais que formam a chave de todo o sistema federativo e assim foi adotada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

De fato, ao se confirmar a hipótese relativa à ampliação significativa da autonomia dos municípios com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, está se levando em consideração o fato de ter sido o Município incluído como integrante da Federação, juntamente com os demais entes federativos: União, Estados-membros e Distrito Federal, todos dotados de autonomia.

Verificou-se, através da pesquisa, que nos textos constitucionais anteriores nunca o Município gozou de tantos poderes como aqueles previstos no texto de 1988 e que a autonomia que antes lhe era outorgada, de forma remissiva aos Estados-membros, agora lhe é feita de forma direta. A confirmação de ser uma prerrogativa intangível do município encontra respaldo no artigo 34, VII, “c”, da CRFB/88, que previu o instituto da intervenção da União no Estado-membro para que lhe seja assegurada a autonomia.

A terceira hipótese prevê que “A autonomia municipal, da forma como foi assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é um Direito Público Subjetivo do Município, oponível contra todos que obstem ou embarcem seu exercício”. Essa hipótese foi confirmada.

Ficou evidente no estudo, que o Município passou a integrar a federação brasileira com ente federativo, juntamente com a União, os Estados-membros e o Distrito Federal. A Federação é regida, entre outros, pelo princípio

da autonomia entre seus integrantes e é indissolúvel. Essa unidade compreende, também, a igualdade de direitos entre seus integrantes. Portanto, é a autonomia um Direito Público Subjetivo do Município, oponível contra todos que obstem ou embarquem o seu exercício, assim como também é dos demais entes federativos. Acrescente-se que, para assegurar o respeito ao princípio da autonomia municipal, entendida como “prerrogativa intangível” e “direito público subjetivo oponível contra todos”, a CRFB/88 previu o instituto da intervenção da União no Estado-membro, conforme artigo 34, VII, “c”, da CRFB/88.

Como quarta hipótese, surgiu a afirmativa de que “No uso de sua autonomia política o município está livre para estabelecer a proporcionalidade do número de vereadores em relação à sua população, dentro dos limites do art. 29, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”. Hipótese confirmada.

Nesse plano, constatou-se durante o desenvolvimento do presente trabalho, que o Município é detentor de autonomia política, consubstanciado no poder de auto-organização e que tem capacidade para a elaboração de sua Lei Orgânica. É na Lei Orgânica que será fixado o número de vereadores dentro dos parâmetros impostos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ou seja, dentro da proporcionalidade apresentada nas alíneas “a” a “c”, do inciso IV, do artigo 29.

Alguns autores mencionam o fato dessa autonomia ter sido ferida, recentemente, pelo Congresso Nacional com as tentativas de regulamentar essa proporcionalidade, bem como pelo Poder Judiciário dando procedência a algumas ações no intuito de reduzir o número de vereadores em alguns Municípios, sob o argumento de redução de custos, mesmo naqueles em que foram atendidos os parâmetros do art. 29, IV, “a” a “c”, da CRFB/88. Justificam, esses mesmos autores, que o Município, ente federativo, possui autonomia financeira e para o controle de seus gastos foram estabelecidos parâmetros de controle pelo próprio texto constitucional, estando livres para, dentro dos limites da CRFB/88, estabelecer o número de vereadores proporcionalmente ao número de seus habitantes.

A quinta hipótese previu que “o artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando utiliza o termo *interesse local*, não limitou as autonomias normativa e administrativa municipais ao interesse exclusivo do município, embora o *interesse local* seja o limite de atuação do município nessas duas esferas”.

Restou confirmada essa hipótese, uma vez que toda a doutrina estudada e abordada no presente trabalho é no sentido de que a categoria *interesse local* não está adstrita a interesses exclusivos do município, mas são essencialmente locais, levando-se em consideração as características peculiares de cada localidade. Pode-se afirmar que sua característica é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

O *interesse local* também serve de limitador da autonomia municipal, especialmente no âmbito legislativo e administrativo, em função do art. 30, I e V, da CRFB/88, uma vez que a ele é dado atuar segundo esse interesse, não podendo extrapolá-lo, sob pena de ferir a autonomia dos demais entes federativos.

A sexta hipótese, “A autonomia financeira municipal está assegurada pela garantia constitucional dada aos municípios de *instaurar e arrecadar* os tributos de sua competência e aplicar suas rendas, com a obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancete nos prazos fixados em lei, mas está limitada à regulamentação dos impostos que são de competência dos Municípios, conforme preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 156, sendo vedada aos municípios a criação de novos impostos”, também foi confirmada.

Apurou-se durante a pesquisa que o Sistema Tributário Nacional é rígido em decorrência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pois tem base na própria constituição e não pode ser alterado quanto às suas linhas mestras senão por emenda constitucional e, os impostos de cada ente federativo são enumerados, taxativamente, no texto constitucional, não estando autorizados a criar outros, senão a União.

Portanto, constatou-se que, não obstante à sua autonomia financeira, os Municípios não podem criar novos impostos. Podem apenas instituir e arrecadar, aqueles já criados pela CRFB/88, ou seja: - imposto sobre propriedade predial e territorial urbana; - imposto sobre transmissão *intervivos*; e, - imposto sobre serviços de qualquer natureza.

A sétima hipótese consiste na afirmação de que “a intervenção da União nos municípios que estejam em território federal e do Estado-membro em seus Municípios é uma forma de limitar a autonomia municipal e resguardar a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil”.

Essa hipótese restou parcialmente confirmada, pois no estudo feito acerca do instituto da intervenção constatou-se que a intervenção não é limitação de autonomia, mas a própria perda da autonomia política, de forma excepcional e temporariamente, a fim de que respeite os limites e exigências que lhe são impostos pela própria CRFB/88.

As intervenções da União nos municípios que estejam em território federal e do Estado-membro em seus Municípios têm o objetivo de resguardar a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, pois muito embora ao município tenha sido outorgada a autonomia, foram estabelecidos alguns limites e obrigações, pela própria Constituição da República Federativa do Brasil a que devem sujeitar-se. Uma vez descumpridos esses preceitos na forma estabelecida pelo artigo 35 da CRFB/88, ficará o município sujeito à intervenção.

Os objetivos investigatórios, tanto o geral como os específicos, foram atendidos, uma vez que durante a elaboração deste trabalho realizou-se uma intensa pesquisa e análise do tema proposto o que possibilitou a descrição teórico-científica do princípio da autonomia municipal e seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, de acordo com a legislação vigente e o entendimento doutrinário predominante.

Após a realização da pesquisa para essa dissertação, conclui-se que o tema autonomia municipal e seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é objeto de inúmeras discussões doutrinárias, pois se trata de um tema amplo, inovador, e cuida diretamente dos interesses e da repartição de competências entre os entes federados.

Muito ainda há para ser estudado em sede de autonomia municipal, especialmente no que se refere à delimitação do *interesse local* que se configura em elemento primordial para a definição das competências do Município, especialmente no que se refere à sua competência legislativa, uma vez já que se constatou durante a pesquisa a grande dificuldade de se chegar à sua exata definição.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALEMANHA. *Constituição* (1949). Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha. Disponível: http://www.brasilia.diplo.de/Vertretung/brasilia/pt/03/Constituicao/introducao_20constituicao.html. Acesso em: 01/12/2007.

ALMEIDA, Fernanda Dias /enezes. *Competências na Constituição de 1988*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. *Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios*. UNIFLU -Faculdade de Direito de Campos. Campos dos Goytacazes. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>. Acesso em: 23/10/2007.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 15 vols. São Paulo, Saraiva, 1988-1998.

BOBBIO, Norberto. Et alli. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Cascaes e Renzo Dini. 5. ed. Brasília:UnB, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed., rev. e atual. , São Paulo: Malheiros. 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 5.ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

BRASIL. *Constituição* (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Disponível: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

BRASIL. *Constituição* (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

BRASIL. *Constituição* (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

BRASIL. *Constituição* (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

BRASIL. *Constituição* (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

BRASIL. *Constituição* (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de edições técnicas, 2006.

BRASIL. *Emenda Constitucional N. 1*, de 16 de maio de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

BRASIL. *Constituição* (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30/10/2007.

BRASIL. *Lei n.4.737*, de 15 de julho de 1965. Institui do Código Eleitoral. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4737.htm>. Acesso em: 20/11/2007.

BRAZ, Petrônio. *Direito municipal na constituição: Doutrina prática e legislação*. 5. ed. São Paulo: De Direto, 2003.

BRAZ, Petrônio. Tratado de Direito Municipal. São Paulo: Mundo Jurídico, 2006. 5 v.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*. Curitiba: Juruá, 2001. p. 83.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CORRALO, Giovani. *Autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira*: 2006. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/5951/1/GIOVANI+CORRALLO-+Tese+na+%3Fntegra+II.pdf>>. Acesso em 05/11/2007.

COSTA JÚNIOR, Dijosete Veríssimo da. Municípios alienígenas . *Jus Navigandi*, Teresina, ano 1, n. 9, mar. 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1556>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

COSTA, Nelson Nery. Curso de Direito Municipal Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense. 1999.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *O processo decisório municipal como instrumento da autonomia*: considerações a partir do caso paulistano. Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi9.rtf>>. Acesso em: 05/11/2007.

CRETELLA Júnior, José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense. 1992.

CRUZ, Paulo Márcio. Fundamentos do direito constitucional. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva. 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. 4 v.

ESPAÑA. *Decreto de 24 de junio de 1955*. Ley de Régimen Local. Disponível: http://www.alcalaarca.com/upload/Ley_de_bases_Regimen_Local.pdf. Acesso em: 01/12/2007.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). Constituição para os Estados Unidos da América. Disponível: <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=643&submenu=106&itemmenu=10>. Acesso em: 01/12/2007.

EUROPA. *Carta Européia de autonomia local*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 1985. Disponível: <http://www.gddc.pt>. Acesso em: 20/11/2007.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle da constitucionalidade das leis municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

FERREIRA, Pinto. *As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva. 1990. v. 2. Arts. 22 a 53.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva. 2001.

FRANÇA. Constituição (1958). La Constitution. du 4 Octobre 1958. Disponível: <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution2.htm>. Acesso em: 01/12/2007.

GRAU, Eros Roberto, *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

HIDRÓN, Javier Henao. *El poder municipal*. Santa Fé de Bogotá-Colômbia: Editorial Temis, 1998.

JARDIM, Torquato. *Número de vereadores fixado mediante resolução do tribunal superior eleitoral*. TRE/SC, Florianópolis. Resenha Eleitoral, nova série, v. 11, n. 2, (jul./ dez. 2004). Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/biblioteca/doutrinas/torquato.htm>. Acesso em: 13/09/2005.

KRELL, Andreas Joachim. *Autonomia municipal no Brasil e na Alemanha*. Uma visão comparativa. Jus Navigandi, Teresina, a.4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557>>. Acesso em: 13 set. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. Tradução da edição portuguesa.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 247.

OLIVEIRA, Antônio Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra, 1993.

PASOLD, Cesar Luis. *Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica*. 10 ed. Florianópolis: OAB/SC editora, 2007.

PORTUGAL. *Constituição* (1976). Constituição da República Portuguesa. Disponível:http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/constituicao_p00.htm. Acesso em: 01/12/2007

RESTON, Jamil. *O município como base da organização política e o poder público no Brasil*. Tecnologia educacional. Rio de Janeiro, v. 22, n. 119/120, jul./out. 1994.

SADEK, Maria Tereza, "Poder local: perspectivas da nova ordem constitucional". In *São Paulo em perspectiva*, 5 (2): 9-15, abril/junho 1991. São Paulo: Fundação SEADE. Disponível: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v05n02/v05n02_02.pdf. Acesso em: 17/11/2007.

SAMPAIO, Luis Augusto Paranhos. *Comentários à nova Constituição brasileira*. São Paulo: Atlas, 1990. V.2.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial. 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3. ed. São Paulo: Forense, 1973, v. 3.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOUSA, Ercias Rodrigues de. *A Federação brasileira: a repartição constitucional da competência tributária e o papel das normas gerais*. Jus Navigandi, Teresina,

a. 6, n. 59, out. 2002. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3309>>. Acesso em: 3 set. 2005.

VEDANA, Celso. *Federalismo: autonomia tributária formal dos municípios*. Florianópolis: Habitus. 2002.

WIKIPÉDIA. Enciclopédia livre. Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpio>. Acesso em 05/11/2007.