



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

RUBENS BATISTA DE LIMA

O MUNICÍPIO COMO ENTE DA FEDERAÇÃO

**SOUSA - PB
2007**

RUBENS BATISTA DE LIMA

O MUNICÍPIO COMO ENTE DA FEDERAÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Me. Joanielson Guedes Barbosa.

**SOUSA - PB
2007**



L732m Lima, Rubens Batista de.
O Município como ente da federação. / Rubens Batista de Lima. -
Sousa- PB: [s.n], 2007.

57 f.

Orientador: Prof. Me. Joilson Guedes Barbosa.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro
de Formação de Professores; Curso de Bacharelado em Ciências
Jurídicas e Sociais - Direito.

1. Município – ente da federação. 2. Autonomia municipal. 3.
Lei Orgânica Municipal. 4. Autonomia dos municípios. 5. Municípios
– Constituição de 1988. I. Barbosa, Joilson Guedes. II. Título.

CDU: 352/354(043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

Rubens Batista de Lima

O MUNICÍPIO COMO ENTE DA FEDERAÇÃO.

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado (a) em: ____ de _____ de 2007.

COMISSAO EXAMINADORA

Joanilson Guedes Barbosa – Bacharel – UFCG
(Orientador)

Osael Fernandes Examinador (a)

João Bosco Examinador (a)

A toda minha família, em especial aos meus Pais,
Luiz Batista de Lima e Ant.^a Odilma Batista Pires,
pois sem a ajuda dos mesmos não teria chegado tão
longe no meu caminhar, me desvirtuando por
caminhos tortuosos.

AGRADECIMENTOS

A primeiramente a Deus, por me dar inteligência e sabedoria na formulação desse trabalho, e por estar sempre presente no decorrer da minha vida guiando-me pelos caminhos mais sinuosos, sem deixar que saia dos meus objetivos.

A meus amigos, pela força e incentivos demonstrados.

A um amigo em especial, Ítalo Rodrigues Lavor, que muito contribuiu para que este trabalho se completasse à tempo, ajudando-me nas horas de maior desespero.

À minha namorada Ethruska Meira, que deu significativa contribuição na reta final para conclusão do trabalho em questão.

Ao meu Orientador Joanielson, que com muita paciência e dedicação soube me guiar mostrando que caminhos seguir para um melhor desenvolvimento e conclusão do trabalho.

A meu grande amigo e colaborador Gustavo Marques, que com muito empenho me ajudou na formatação deste trabalho fazendo com que ficasse pronto a tempo, um muito obrigado meu amigo.

RESUMO

A discussão acerca da descentralização do Estado, no Brasil, sempre leva em consideração a menor ou maior distribuição de competências que recebem os Municípios. Atualmente, os Municípios contam com importante participação no contexto constitucional, com isso abriu-se varias portas para seu definitivo inserimento como ente federativo, que é a discussão central do trabalho concluindo por fim que o mesmo pertence sim a terceira esfera da federação formando assim o Estado-Nação. O município tem o seu reconhecimento como entidade formadora da Nação declarado na Constituição federal o que pode-se dizer que é incontestável, não só por estar lá consignado mas também por a constituição federal tê-lo elevado a categoria de princípio Constitucional. A metodologia empregada neste trabalho foi o estudo sobre o tema através de análises de doutrinas que continham os aspectos mais relevantes incorporados aos municípios e consolidados no tempo através da evolução do direito municipal e do estudo a ele empregado. Inicialmente abordo a evolução histórica dos entes locais, dando ênfase ao tratamento que os Municípios receberam nas constituições brasileiras, as conquistas e perdas em cada uma das constituições, ate adquirir a tão sonhada autonomia. Num segundo momento entram as questões das formas de autonomia adquiridas pelo município, sendo elas a Autonomia Administrativa, Legislativa e Política para ao final, esclarecer a importância social, cultural, financeira dentre outras que tem o município para a federação brasileira e por fim enquadrá-lo como ente da federação.

Palavra Chave: Autonomia, Município, Ente Federativo.

ABSTRACT

The quarrel concerning the decentralization of the State, in Brazil, always takes in consideration the minor or greater distribution of abilities that receive the Cities. Currently, the Cities count on important participation in the constitutional context, in this confided vary doors for its definitive inserimento as federative being, who is the central quarrel of the work concluding finally that the same the State-Nation belongs yes to the third sphere of the federacy thus forming. The city has its recognition as formation entity of the Nation declared in the federal Constitution what it can not only be said that is undisputed, for being consigned there but also for the federal constitution to have it high the category of Constitutional principle. The methodology used in this work was the study on the subject through analyzes of doctrines that contained the aspects most excellent incorporated to the cities and consolidated in the time through the evolution of the municipal law and the study used it. Initially boarding the historical evolution of the local beings, giving emphasis to the treatment that the Cities had received in the Brazilian constitutions, the conquests and losses in each one of the constitutions, ties to acquire so dreamed autonomy. In as a moment the questions of the forms of autonomy enter acquired by the city, being they it Administrative, Legislative Autonomy and Politics for the final o, to clarify its social, cultural importance, financial amongst that it has the city for the Brazilian federacy and finally to fit it as being of the federacy.

Word Key: Autonomy, City, Federative Being.

SUMÁRIO

<u>RESUMO</u>	<u>5</u>
<u>INTRODUÇÃO.....</u>	<u>8</u>
<u>CAPITULO 1 ORIGENS E EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO NAS CONSTITUIÇÕES.....</u>	<u>10</u>
1.1 O SURGIMENTO DO MUNICÍPIO E CONCEITUAÇÃO DE MUNICÍPIO.....	10
1.2 O SURGIMENTO DO MUNICÍPIO NO BRASIL	11
1.2.1 MUNICÍPIO NO BRASIL COLÔNIA: 1500 À 1822.....	12
1.2.2 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824	13
1.2.3 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1891	15
1.2.4 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1934	16
1.2.5 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1937	17
1.2.6 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946	19
1.2.7 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1967 E NA EMENDA CONSTITUCIONAL DE 1969	22
1.2.8 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	24
<u>CAPÍTULO 2 DA AUTONOMIA MUNICIPAL.....</u>	<u>26</u>
2.1. CONCEITO DE AUTONOMIA E DISTINÇÃO DE SOBERANIA.....	26
2.2 A AUTONOMIA MUNICIPAL	27
2.3 ASCENSÃO DA AUTONOMIA COM A LEI ORGÂNICA	30
2.4 ESPÉCIES DE AUTONOMIAS MUNICIPAIS.....	32
2.4.1 AUTONOMIA POLÍTICA	33
2.4.2 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.....	36
2.4.3 AUTONOMIA FINANCEIRA	38
<u>CAPITULO 3 QUESTÕES RELEVANTES ENVOLVENDO O MUNICÍPIO.....</u>	<u>41</u>
3.1. Os MUNICÍPIOS BRASILEIROS SÃO ENTES FEDERADOS?	41
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u>	<u>52</u>
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	<u>55</u>

INTRODUÇÃO

O município, ao longo dos anos vem sofrendo consideráveis modificações a fim de tornar-se o ente que a constituição federal planejou que o fosse. Desde sua gênese constitucional, que se deu na Constituição Imperial de 1824, tentava-se em vão fazer com que o ente adquirisse o respeito a ele devido. Por muitas vezes conseguindo-se alguns poucos avanços, que abruptamente lhes eram retirados logo após serem concedidos ou eram simplesmente ignorados e viravam letra morta, posto que nunca se teve a visão que se tem hoje do município e sua importância estrutural para a nossa sociedade.

A metodologia empregada para o desempenho da atividade consistiu em verificar os aspectos doutrinários, jurisprudenciais e legais acerca do tema, de forma a estabelecer um contraponto entre as várias opiniões que cercam o assunto.

Para este trabalho serão analisados os aspectos mais relevantes do município fazendo um estudo aprofundado na temática do município como ente federativo, mais precisamente como ente formador da federação, usufruindo toda autonomia a que lhes cabem. Enfatizam-se os aspectos históricos e sociais da origem do Município. A abordagem explora sua evolução constitucional e, conseqüentemente, as mudanças institucionais sofridas, principalmente no que diz respeito à questões mais relevantes como a autonomia, posição no sistema federativo, importância social, divisões estruturais existentes no município e sua organização, além é claro, do seu inserimento na ordem estrutural da nação.

Nós brasileiros somos culturalmente "municipalistas", mas mesmo o sendo o município não é aceito unanimemente por toda a doutrina como ente federado. Embasando nos posicionamentos doutrinários de importantes autores nacionais e estrangeiros, buscarei revelar os prós e contras ao enquadramento do município na terceira esfera de governo, que são ocupadas respectivamente por União, Estados-membros e Municípios constitucionalmente falando, e procurarei responder questionamentos sobre a já tão difundida autonomia

municipal e as principais atribuições municipais acarretadas por suas autonomias Política, Administrativa e Financeira, sem falar da Lei Orgânica do Município, que foi umas de suas maiores conquistas.

Ao final poderemos responder a questionamento tais como, é o Município ente da federação? O Município de fato possui autonomia? Ficaram apenas mais uma vez como “letra morta” as aspirações instituídas aos Municípios na constituição federal de 1988, como muitas vezes aconteceu em outras constituições? Entre outros que se possa surgir no decorrer do nosso estudo.

Para o adequado entendimento do presente estudo, faz-se obrigatório a apresentação em três capítulos os quais serão divididos em assuntos conexos numa linha de pensamento lógica, tratando o primeiro capítulo dos aspectos ligados a história do município, indo do seu surgimento na republica romana, passando por todas as constituições Brasileiras desde a Imperial ate a presente constituição Federal de 1988, conhecida também entre os estudiosos do assunto, dentre outros “apelidos”, por a Constituição Municipalista de 1988.

No segundo capítulo procurei abordar o município e suas relações com os outros entes da federação, demonstrando suas capacidades e competências através de suas autonomias, e fazendo um breve comentário sobre sua Lei Orgânica juntamente com a diferenciação entre os termos Autonomia e Soberania.

O terceiro capítulo do trabalho aborda as principais posições doutrinárias sobre o tema elevando a discussão a um patamar além do imaginado, pondo os prós e contras e os estruturando para que se tenha uma visão ampla sobre o assunto. Dará por fim a conclusão que cheguei e mostrará a que argumentos me apeguei para optar pela linha de pensamento a que me ative.

CAPITULO 1 ORIGENS E EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO NAS CONSTITUIÇÕES

1.1 O Surgimento do Município e Conceituação de Município

Muitos dos que escrevem sobre o tema concordam com o fato de não ter existido, na antigüidade, Município na acepção que se tem hoje. Concordam que havia aglomerações humanas como por exemplo: vilas, aldeias, burgos e condados.

O município surgiu em Roma, na época Republicana, onde os vencidos ficavam sujeitos às imposições do Senado, tendo que jurar lealdade e obediências às leis Romanas e em troca recebiam privilégios político tais como o de eleger governantes e dirigir a própria cidade. O governo era eleito pelos homens livres, “cidadãos”. Os estrangeiros eram a categoria formada pelos originários da região dominada e não tinham direito a voto. Júlio César, em 79, estendeu o Regime Municipalista a todas as Colônias da Itália e nas Províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica. Assim chegou à França, Espanha e Portugal, sofrendo modificações com a dominação bárbara.

Na Idade Média, o Conselho foi substituído pelo Colégio dos “Homens Livres”, que os germânicos denominaram Assembléia Pública de Vizinhos, com a tríplice função administrativa, policial e judicial. Posteriormente ocorreram modificações de inspiração árabe tais como o pagamento de tributos pelos munícipes e a criação dos cargos de *alcaldes*, que era o órgão de funções administrativas e judiciais representante do poder central, *alvacis* e *almotacés*, com atribuições que correspondem ao poder de polícia local, tendo funções tais como zelar pelas condições de higiene e segurança nas ruas e demais logradouros, aferição de pesos e medidas, tendo também função de julgar a aplicação de certas multas de pequena importância.

Hely Lopes (1996, p. 31) destaca que eram considerados Municípios, “as

comunidades que auferiam vantagens, ou seja, que recebiam algum poder ou reconhecimento” do Poder central. José Nilo de Castro (2001, p. 32) fornece a etimologia da palavra: “Municípios, isto é, *munus eris*, quer dizer, na linguagem latina, dádivas, privilégios e *capere* (*capio, is, cepi, captum, ere*) verbo latino que significa *receber*. Daí, o Município etimologicamente explicado, aquela entidade que recebeu privilégios”.

Autores como Paulino Jacques (1970, p. 147), falando sobre os Municípios, consolida-o afirmando o seguinte:

O Município, antes de ser uma instituição político-jurídica, o é social, e, mesmo, natural, porque resulta do agrupamento de várias famílias num mesmo local, unidas por interesses comuns. Como a família e, a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, no ponto de vista sociológico, o advento do Estado.

Já Petrônio Braz (1994, p. 103) assegura que o Município "é uma criação jurídica, que se assenta num princípio de direito natural". E ainda Ataliba Nogueira (*apud* BLASI, 1983, p. 14), leciona sobre as raízes naturais do Município afirmando que:

O município é a associação dos vizinhos, em território determinado. Origina-se do instituto e da necessidade do homem que procura associar-se para conseguir o desempenho de vários serviços, alguns em todo indispensáveis, outros, embora não obrigatórios, todavia possibilitadores de melhores condições para a vida individual e coletiva.

1.2 O Surgimento do Município no Brasil

Diferentemente das cidades européias surgidas a partir do século XII como fruto de evolução natural dos grupos sociais, as brasileiras foram impulsionadas pelos artificios e interesses colonialistas da Metrópole. Nossa instituição municipal, tendo sua origem nas comunas portuguesas, inaugurou-se no Brasil com a criação, por Martim Afonso, em 1532, sob a vigência das Ordenações Manuelinas de 1521, da Vila São Vicente, atual São Paulo, seguida aquela por Olinda, Santos, Salvador, Santo André de Borda do Campo e Rio de

Janeiro. A Vila, por sua vez, marcou o início da República Municipal Brasileira, constituindo-se, historicamente, no primeiro governo local autônomo das Américas.

1.2.1 Município no Brasil Colônia: 1500 à 1822

Portugal e Espanha foram os países mais fiéis às concepções municipalistas de Roma. O Município português foi transplantado para o Brasil-Colônia com a mesma organização e Atribuições Políticas, Administrativas e Judiciais que desempenhava no Reino. Sob a vigência das três Ordenações – Afonsinas, Manuelinas e Filipinas – que regeram o Brasil até a independência em 1822, as nossas Municipalidades foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis, e um escrivão. Além desse encarregados administrativos serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores.

A política de colonização portuguesa, partindo da fundação de vilas e atendendo aos interesses da Metrópole, tomara, inicialmente, a descentralização como estratégia para a ocupação territorial, um modo mais seguro de garantir a dependência da Colônia. A lógica de dispersão do poder em diversos pólos justificou a instituição das Capitâneas Hereditárias, concedidas aos donatários sob regime de sujeição à Metrópole e com autonomia interna, cabendo àqueles, entre outros poderes, o de criar Vilas. O sistema de Capitâneas, contudo, não apresentou os resultados esperados, verificando-se o desenvolvimento de algumas delas apenas. A coroa assim vendo o Brasil no caminho de uma descentralização, (ou tão somente para demonstrar mais uma vez seu caráter centralizador) optou por medidas contrárias à política anteriormente aplicada, tais como: a instalação do Governo-Geral na Bahia; a transferência da Corte Portuguesa para a Colônia, com o propósito de dominação das capitâneas; a elevação daquela a Vice-Reino, a Reino Unido de Portugal e Algarves, entre

outras. Mesmo assim, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se desenvolvia no Brasil, seja realizando obras públicas, estabelecendo posturas, fixando taxas, nomeando juízes almotacéis entre tantas outras. Situação que perdurou até a Independência, quando a Constituição de 1824 deu novas diretrizes às Municipalidades brasileiras.

1.2.2 O Município na Constituição Imperial de 1824

Foi com a Independência do Brasil que se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal. A origem constitucional do Município brasileiro está no artigo 167 da Carta Magna de 1824. Até então, tratava-se de mera repetição do modelo Português. O projeto elaborado pelos constituintes não previa o Município para o texto constitucional de 1824. À lei ordinária ficaria o encargo de dispor sobre a matéria. Com a Constituição Imperial foram instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes e em todas as que viessem a serem criadas, como era a redação do Art. 167 do diploma, tinham caráter eletivo e eram presididas pelo vereador mais votado dentre os seus. A essas Câmaras competia o governo econômico e municipal das cidades e vilas, e especialmente o exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policias, aplicação de suas rendas e de todas as suas particulares e úteis atribuições, mas que isso estaria disposto em lei ordinária, em conformidade com a redação do Art. 169. A Lei regulamentar, mencionada pelo art. 169 da Constituição de 1824, foi editada em 1º de outubro de 1828, ela transformou as Câmaras em corporações meramente administravas, sem nenhum exercício de jurisdição contenciosa.

Hely Lopes (1996, p. 35) afirma 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, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império.

O Município estava mais bem posicionado no período colonial, ou seja, detinha mais autonomia na fase colonial do que na imperial, podendo, com isso, suprir melhor as necessidades da comunidade, do que no período imediatamente posterior. Chegou-se a afirmar que as Municipalidades não passavam de uma divisão de terras, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses. Tornou-se tão gritante esse sufocamento das Municipalidades que no Ato Adicional optou-se pela descentralização do Estado. Outra vez, no entanto, incorrendo em igual erro, o Ato Adicional, ao subordinar as Municipalidades às Assembléias Legislativas Provinciais em questões de exclusivo interesse local.

Nem com a lei 105 de 12.5.1840, que objetivava restituir algumas franquias coloniais aos municípios, conseguiu reorganizar as Municipalidades para uma boa administração, pois a lei de 1828, que veio uniformizar a organização dos municípios, não lhes dava órgãos adequados às suas funções, o que dificultou em demasia a reorganização.

Os Municípios atravessaram o Império sem rendas próprias para prover as suas demandas e sem possibilidade de exercício autônomo do poder de polícia.

A figura do Prefeito Municipal foi criada pela Província de São Paulo, através da Lei 18, de 11-04-1835 e tinha o caráter de “Delegado do Executivo”. Até então, as localidades não possuíam um agente executivo. A inovação foi tão bem recebida que de plano foi recomendada pela Regência e logo seguida pelo Ceará, Pernambuco e Alagoas. Anteriormente existia apenas o cargo Procurador Municipal, que era mero empregado da Câmara, encarregado basicamente de fiscalizar e aplicar as rendas do Conselho Deliberativo do Município.

1.2.3 O Município na Constituição de 1891

Após a Proclamação da República, os Estados-Membros foram declarados soberanos, ao invés de autônomos. A nova ordem imposta pela Constituição de 1891 foi inspirada no figurino norte-americano. Operou tríplice transformação: a forma de governo, de monárquica passa a republicana; o sistema de governo, de parlamentar transmuda-se em presidencial; a forma de estado, de unitária converte-se em federal. Perceberam os republicanos que os Estados e também os Municípios são, no regime federativo, Autônomos, diferentes apenas no fato de o Estado-membro participar da soberania da união, por que a integra como elemento vital, e o Município desfrutar de uma autonomia local, dada pela própria Constituição.

Em consonância com o texto Constitucional os Estados se organizaram de forma a assegurar a Autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite seu peculiar interesse. Apesar da previsão constitucional sobre autonomia municipal, esta, na verdade, foi apenas simbólica.

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos "seus" distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

José Afonso da Silva (1991, p. 71) afirma que "o sistema constitucional implantado enfraquecera o poder central e reacendera os poderes regionais e locais, adormecidos sob o guante do mecanismo unitário e centralizador do império". Afonso da Silva referiu-se, na verdade, ao afloramento dos movimentos regionais e locais, mas não que tais movimentos tivessem redundado em progresso imediato e efetivo aos interesses municipais. Nessa nova federação, as *Províncias* passaram a ser denominadas de Estados,

elevando, assim, sua influência política e administrativa. O mesmo não ocorreu com os Municípios.

No tocante à autonomia municipal, o texto constitucional foi notoriamente impreciso. Limitou-se em estabelecer que os Estados-membros deveriam assegurar a autonomia dos Municípios, *em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse*. Para Paulino Jacques, essa expressão representou algo indeterminado.

Nessa época, a Lei Orgânica dos Municípios era elaborada pelas Assembléias Legislativas em quase todos os Estados. Alguns, porém, agindo mais democraticamente, atribuíam essa prerrogativa aos Municípios. Eram eles: Rio Grande do Sul, Pará e Goiás.

Surgiam, ainda, outras questões em relação à autonomia dos Municípios. No projeto que serviu de base aos trabalhos da constituinte, elaborado por Rui Barbosa, constava, juntamente com a autonomia das administrações locais, a eletividade dos seus administradores; contudo, após várias emendas, tal previsão foi suprimida.

Embora, em 1926, houvesse uma reforma constitucional, tendo a autonomia municipal sido elevada à categoria de princípio constitucional, a alteração foi insensível no plano fático.

1.2.4 O Município na Constituição de 1934

Em razão da revolução de 1930 e a queda dos homens da Velha República, a corrente social-democrática influenciou sensivelmente a elaboração da Constituição de 1934. Esse período foi um Renascimento ao Municipalismo. A experiência do regime anterior demonstrou que não bastava a preservação do princípio autônômico na Carta Magna para sua fiel execução, era necessário muito mais.

Hely Lopes (1996, p. 38) afirma que: “precisavam as municipalidades não só de governo próprio, mas antes e acima de tudo, de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do município.”

No período entre 1930 e 1934, foram criados Conselhos Municipais que analisavam as contas das administrações e opinavam sobre a conveniência de empréstimos externos. Essas novas exigências obrigaram os Municípios à prestação periódica de contas, ao desenvolvimento de técnicas de contabilidade pública e à elaboração de orçamentos municipais.

O constituinte de 1934 consignou, enfim, de forma mais clara, os parâmetros da autonomia municipal. Além disso, constou expressamente no texto constitucional a eletividade de prefeitos e vereadores, podendo aqueles serem eleitos por estes. Ao Município foi, atribuída renda própria, podendo ele decretar os seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação de suas rendas bem como a organização de serviços de sua competência.

Na opinião Hely Lopes (1996, p. 38): “Pela primeira vez uma Constituição descia a tais minúcias, para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática dos governos anteriores”. Para José Nilo de Castro (2001, p. 46), a Constituição de 1934 “foi inovadora na organização municipal, pois propiciou o afastamento do mandonismo político dos Estados que, no regime anterior, pelas Constituições e por suas Leis de Organização Municipal, oprimiam os Municípios.

Foi impossível aferir os resultados práticos de tais alterações, haja vista que a Carta de 1934 durou pouco mais de três anos, quando foi revogada pela Carta promulgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937.

1.2.5 O Município na Constituição de 1937

Com o Estado Novo, criado pelo golpe ditatorial de 1937, caracterizado por Hely Lopes (1996, p. 38) como um "misto de corporativismo e socialismo, temperado com algumas franquias democráticas", as previsões constitucionais não passaram de letra morta, sujeitas aos desmandos do poder central.

Feriu intimamente a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, só concedendo-a a vereadores. A Constituição de 1937 manteve a discriminação das rendas municipais, subtraindo o Imposto Cedral sobre a renda dos imóveis rurais.

A autonomia dos municípios foi gravemente afetada nesse período. Os Prefeitos passaram a ser nomeados pelos Governadores dos Estados (Interventores Federais) e a previsão de eleição para Vereador apenas ilustrou o texto constitucional que nunca foi obedecido. O interventor federal era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor federal (Governador). Mesmo com todas as atribuições municipais agregadas nas mãos do prefeito, acima dele ainda pairava o Conselho Administrativo Estadual, órgão controlador das atividades municipais.

As Câmaras Municipais perderam completamente sua função democrática, visto que todo o poder decisório estava atrelado unicamente ao Prefeito. Para Hely Lopes Meirelles: "Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial". (MEIRELLES, 1996, p. 39).

O autor municipalista afirma isso, porque, na Monarquia, as Câmaras deliberavam as necessidades locais, levando os pedidos aos Presidentes de Província, enquanto no regime em comento, o Prefeito agia discricionariamente, sem qualquer colaboração.

Montoro (1975, p. 53) lembra de uma previsão constitucional de 1937 que nunca foi posta em prática: "As Câmaras Municipais, formadas por Vereadores eleitos diretamente pela população, participariam do processo de escolha dos membros da Câmara dos

Deputados". Os vereadores participariam, também, do colégio eleitoral do Presidente da República, conforme o artigo 82 da Constituição de 1937. Todavia, tais disposições nunca foram aplicadas.

José Afonso da Silva (1991, p. 74) descreve que:

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo.

Assim, a autonomia municipal também foi vítima do autoritarismo e da centralização impostos na era Vargas. A não observância dos preceitos legais conquistados pela movimentação social prejudicou o ente municipal e, via de consequência, os cidadãos, conforme se infere ter ocorrido na ditadura.

1.2.6 O Município na Constituição de 1946

Em 1945, as Forças Armadas depuseram o Governo Ditatorial, renascendo o movimento democrático, que culminou com a Constituição de 18 de setembro de 1946. Para Celso Ribeiro Bastos (1993, p. 217), "o período róseo do municipalismo brasileiro é vivido por ocasião do Texto Constitucional de 1946." A reconstitucionalização do País processou-se em um clima de garantias e serenidade, entregue como fora o governo à Magistratura, federal e estadual, que presidiu as eleições.

O peculiar interesse municipal, por força de uma interpretação jurisprudencial encampada na década de 30, deixa de ser a expressão de uma idéia vaga e imprecisa, para significar tudo aquilo que fosse de interesse predominante do município.

Além de manter o critério distributivo da renda pública, através da identificação dos tributos na Constituição, houve também repartição de competência entre a União, os Estados e os Municípios, "de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal", na opinião de Hely Lopes Meirelles (1996, p. 39). No tocante ainda às receitas públicas, destaca-se, também, que o Município, pela primeira vez, passou a ter – além dos tributos a ele atribuídos – participação na arrecadação da União e dos Estados.

Na constituinte, o Municipalismo ganhou força e veio a se refletir na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. Essa Constituição estabeleceu simetria entre o governo municipal e as demais esferas, dispondo um novo sistema político municipal, integrado agora por Poderes Executivo e Legislativo. Segundo o mesmo autor, na Constituição de 1946, a autonomia política, administrativa e financeira foi assegurada pela eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II).

Outra grande conquista do Município, na Constituição de 1946, foi a possibilidade de se invocar o Supremo Tribunal Federal, caso as Leis Estaduais ferissem a autonomia municipal. A arguição de inconstitucionalidade das Leis Estaduais dava-se por representação do Procurador-Geral da República, e, caso fosse julgada procedente, era decretada a intervenção.

O princípio era o da não intervenção, conforme consagrado pelo artigo 7º da Carta Magna, mas, entre as exceções previstas, estava a de intervir nos Estados para preservar a autonomia municipal (inciso VII, alínea *e*).

Para Raul Machado Horta (1982, p. 113), a Constituição de 1946 possibilitou que o Supremo Tribunal Federal também se manifestasse sobre a autonomia municipal. O autor

cita três exemplos de representação, nas quais o Supremo fundamentou a inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições Estaduais por violação da autonomia municipal.

Declarou a inconstitucionalidade dos artigos 34 e 104 da Constituição do Estado do Ceará, na Representação n.º 295. No artigo 34, a Constituição autorizava suspender a execução das leis, posturas e atos da administração municipal. (HORTA, 1982, p. 114). Já o artigo 104 atribuía à Assembléia Legislativa competência para anular leis, resoluções e atos municipais, nos casos que indicava.

Na Representação n.º 314, o Supremo declarou a inconstitucionalidade do artigo 104 da Constituição do Rio de Janeiro, cujo teor era o mesmo do artigo 104 da Constituição do Ceará.

No terceiro caso, o artigo 91 da Constituição do Estado de Minas Gerais foi declarado inconstitucional através da representação n.º 350, que previa recurso, com efeito suspensivo, para o Tribunal de Contas ou a Assembléia Legislativa, de decisão da Câmara Municipal que impusesse a perda do cargo ao Prefeito. (HORTA, 1982, p. 114).

Em 1964, a revolução armada lançou por terra grande parte dessas conquistas municipais. As ditaduras sempre tiveram como destaque a centralização do poder e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos poderes locais.

Segundo Celso Bastos (1993, p. 217), Primeiro foi "a criação de municípios tidos por relevantes para a segurança nacional e a proliferação daqueles considerados estâncias hidrominerais", como artificios para infirmar a locução *peculiar interesse*, visto que os interesses passavam a ser nacionais e não mais locais, songando assim a autonomia aos Municípios.

Posteriormente, o governo central retirou dos Municípios os meios financeiros de que dispunham. Através da Emenda Constitucional n.º 18, de 1.12.1965, foi revogado o artigo

29 da Constituição de 1946, o qual previa a participação dos Municípios na receita Estadual e da União. Informa Celso Ribeiro Bastos que do total da arrecadação tributária brasileira, apenas 7% era atribuído ao Município. Mais de 60% destinava-se aos cofres da União (BASTOS, 1993, p. 217).

Assim, a expectativa em torno da municipalização ficou afetada pelo total desrespeito às normas constitucionais, bem como pela facilidade com que as vantagens eram oferecidas e seguidamente retiradas das comunidades locais.

1.2.7 O Município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969

Menos de dois meses após os Ministros assumirem o poder para completar o governo do Marechal Costa e Silva, foi expedido um novo texto constitucional, denominado Emenda Constitucional n.º 1, promulgado em 17.10.69, entrando em vigor em 30.11.69.

Embora a opinião não seja unânime, muitos constitucionalistas defendem a posição de que o documento de 1969 não foi meramente uma emenda, mas, tecnicamente, tratou-se de “uma nova Constituição que, inclusive, alterou sua denominação. Ao invés de Constituição do Brasil, passou a chamar-se Constituição da República Federativa do Brasil”. (SILVA, 1991, p. 78)

Para Eugênio Franco Montoro (1975, P. 82), “foram pequenas as modificações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 1, quanto ao regime municipal, pois, foi praticamente mantido o sistema instituído pela Constituição de 1967”. Paulino Jacques (1970, p. 153) assevera que “as alterações se deram em apenas dois aspectos: em relação à intervenção nos Municípios e à fiscalização financeira e orçamentária”. Já na opinião de Hely Lopes (1996, p. 41), “Os atos institucionais e as emendas constitucionais que se sucederam limitaram as franquias municipais no tríptico plano, político, administrativo e financeiro.” Mas, foi Raul

Machado Horta (1982, p. 115), em 1982, quem identificou com precisão a importância das alterações efetuadas na Carta de 1969. Hoje se pode fazer essa afirmação, devido à confirmação da tendência apresentada pelo autor no texto Constitucional de 1988.

Horta diz que:

A Emenda n.º 1, de 1969 aprofundou o movimento de dilatação da matéria municipal na Constituição Federal. Esse movimento de absorção foi igualmente intenso nas duas direções que ele adotou. A direção no rumo da federalização de temas municipais pela sua retirada da área das Constituições Estaduais, ou dos poderes reservados, e sua conversão em temas da Constituição Federal e da legislação federal, conforme tendência consagrada no texto constitucional originário e já anotada.

Assim sendo, as alterações do texto constitucional em 1969 podem ter sido modestas, consoante afirmam os autores antes citados; contudo, significaram a abertura do caminho para a efetivação, pelo menos formal, do Município como ente federado.

Dentre outros dispositivos de interesse direto dos Municípios, a Constituição de 1969 passou a exigir dos entes locais a aplicação de pelos menos 20% (vinte por cento) da receita tributária municipal no ensino primário. É o início de mais uma tendência que passou a se dilatar, a saber, o controle federal da aplicação dos recursos dos Municípios.

Foram estabelecidas novas formas para à fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, através de órgãos competentes de controle interno e externo. Ao controle externo, a Câmara Municipal, auxiliada pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão estadual a que fosse atribuída essa competência, ao qual passou o dever de emitir parecer anual prévio, sobre as contas municipais. Ao controle interno, o Executivo Municipal.

Para Raul Machado Horta (1982, p. 114), a Constituição de 1969 equiparou o Município à União, aos Estados e ao Distrito Federal, quando o tornou "destinatário das normas tributárias de vedação". Segundo o mesmo autor, as Constituições anteriores não

consignaram explicitamente essa regra, pois que sempre seguiram uma linha federalista que não comportava o Município na repartição federal de competências.

A Constituição subsequente à de 1969 é a de 1988. Suas principais características, no que concerne à evolução municipal diante das constituições brasileiras, passarão a ser analisadas a seguir.

1.2.8 O Município na Constituição de 1988

Atendendo à reivindicação de municipalistas como Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Melo, na Carta de 1988 o Município passou a integrar o texto constitucional como ente federado. Para Hely Lopes (1996, p. 42), houve a correção de uma falha das Constituições anteriores, posto que o Município sempre foi "peça essencial da organização político-administrativa brasileira". Porém, para José Afonso da Silva (1991, p. 438) e José Nilo de Castro (2001, p. 57), dentre outros, a participação expressa, no texto constitucional, do Município como ente federado é um equívoco.

A característica fundamental da carta é a ampliação da autonomia municipal, no triplice aspecto político, administrativo e financeiro.

Na Constituição de 1988, houve ampliação da autonomia municipal, outorgando-se aos Municípios o poder de elaborar sua própria Lei Orgânica. Expressa Hely Lopes (1996, p. 42) que, anteriormente ao novo texto, somente o Estado do Rio Grande do Sul fazia essa concessão. Foram proibidas nomeações de Prefeitos para quaisquer Municípios, independentemente de ser ou não considerado área de interesse para a segurança nacional ou estância hidromineral. Agora, também os Prefeitos passaram a ser eleitos pelo voto direto e simultâneo, realizado em todo o país, a exemplo do que já ocorria com os vereadores.

O Município recebeu algumas competências comuns (art. 23) com a União, os Estados e o Distrito Federal como, por exemplo: zelar pela guarda da Constituição e das instituições democrática; cuidar da saúde e assistência públicas; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente, etc., mas, também, conquistou competências privativas (art. 30), dentre elas, a de legislar em *assuntos de interesse local*, nova redação dada à antiga expressão *peculiar interesse*, mas essas questões pretendo melhor abordar no decorrer do trabalho.

A fiscalização do Município continuou a ser exercida internamente pelo Poder Executivo e externamente pela Câmara de Vereadores, auxiliada esta pelo Tribunal de Contas, que emite parecer anual prévio.

A receita municipal foi ampliada com a Constituição de 1988. Além dos impostos municipais: predial e territorial urbano; sobre transmissão *inter vivos*; e o sobre serviços de qualquer natureza, o Município passou a ter participação maior nos impostos federais e estaduais.

Para José Nilo de Castro (2001, p. 46), o Município alcançou, na Carta de 1988, "a consagração máxima que se podia vislumbrar dentro do contemporâneo municipalismo, para a autonomia municipal e seu regime jurídico-constitucional."

Assim, verifica-se que o Município recebeu na Constituição de 1988, maiores poderes políticos e administrativos do que possuía anteriormente, a despeito do município ter se tornando de fato um ente federado como propunha a Carta de 1988 e outras tantas anteriores a ela sem sucesso, tal análise também será feita posteriormente nesse trabalho.

CAPÍTULO 2 DA AUTONOMIA MUNICIPAL

2.1. Conceito de Autonomia e Distinção de Soberania

Para esclarecer o conceito de autonomia é necessário fazer uma comparação entre esta e a soberania. Entre ambas existem pontos de contato, porém, de maneira alguma se confundem.

O significado tradicional da palavra autonomia, conforme se vê quando da leitura dos estudiosos que têm debatido o problema, é o direito que tem o Estado de estruturar seu direito positivo no mais alto grau (Carta Magna), sem interferência externa, sem participação de qualquer potência estrangeira. É o poder que tem o Estado de elaborar a sua Constituição, é conceder o direito de legislar. Porém, essa idéia é ultrapassada.

Para Hely Lopes (1996, p. 88) Soberania é “o Poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de organiza-se e dirigir-se de acordo com a sua vontade incoercível e incontrastável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação”, de maneira que a soberania pertence aos Estados, aos países; a autonomia refere-se ao Distrito Federal, aos Municípios e aos Estados-Membros de uma Federação, como afirma Hely (1996, p. 88):

Nas federações, como a nossa, a Soberania Nacional é da União, que a exerce interna e externamente. Os Estados-membros e municípios auferem parcelas da soberania interna da União, mas não são soberanos pois que recebem, apenas, por outorga da Constituição, determinados poderes políticos e administrativos, necessários à composição de seu governo e a gestão de seus negócios internos.

Conforme dispõe Henry Capitant (*apud* Ferreira, 1990, p. 187): "em seu Vocabulário Jurídico assegura que à autonomia, palavra do grego, autonomia é o direito de se reger por suas próprias leis (nomos). É o fato de uma coletividade (Estado, Estado-Membro, circunscrição administrativa) determinar ela mesmo no todo ou em parte das regras de direito

que a regem”. A autonomia é assim o aspecto positivo da independência. A autonomia absoluta é sinônima de soberania.

Um autor alemão em obra sobre o tema salientou que, no sentido jurídico, autonomia 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 obrigatórias.

Autonomia estabelece Zanobini (*apud* Cretella Jr. 1988, p. 125), segundo, que:

É a faculdade que tem alguns entes de se organizarem juridicamente, de criarem um direito próprio, direito que, como tal, é não só reconhecido pelo Estado, mas também por ele adotado para fazer parte do seu próprio sistema jurídico e declarado obrigatório como as próprias leis e os próprios regulamentos.

Autonomia, para Hely Lopes (1996, p. 89), é:

a prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito federal, e Municípios), para compor seu governo e prover a sua administração segundo o ordenamento jurídico vigente. É a administração própria do ente que é próprio.

Resumindo, autonomia é uma parcela da soberania concedida e limitada pelo poder soberano do Estado ao Distrito Federal aos Municípios e aos Estados Membros, através de uma Constituição rígida. Fica evidente dessa conceituação que os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios não possuem Soberania, mas tem autonomia para imprimir direção própria nos negócios que lhe são próprios. Os Estados-membros participam da Soberania Nacional, mas não dispõem desse poder, que é inerente à União e exclusivo dela.

2.2 A Autonomia Municipal

Essa autonomia vem sendo conhecida no Brasil desde longa data, acentuada pelo regime republicano, que a enriquece na sistemática do direito público constitucional vigente, tornando-a sensível às novas sugestões da experiência, e agregando mesmo nas derradeiras Constituições brasileiras uma competência privativa própria.

Atualmente, ninguém pode contestar a importância que tem o Município como escola prática da liberdade, realizando um programa ou uma tarefa administrativa indispensável à boa salvaguarda dos problemas regionais.

A Autonomia não é poder originário, é uma prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Todos os entes federativos têm sua autonomia garantida pela Constituição Federal, não é como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas assemelha-se a um direito público subjetivo de organizar-se para prover sua administração.

Para melhor esclarecimento do tema vejo-me obrigado a transcrever na íntegra a lição de Hely Lopes Meirelles (1966 p. 89), grande estudioso do Direito Municipal em quem busco luz para melhor elucidar meus questionamentos:

No regime constitucional vigente não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover sua administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um *minimum* de autonomia constitucional assegurado ao município, e para cuja utilização não depende a comuna de qualquer delegação do Estado-membro. Pode, entretanto, o Estado-membro delegar atribuições que ampliem as franquias municipais, além das estabelecidas na Constituição da República, desde que não se despoje de poderes que lhe são privativos, por se referirem a interesses regionais e não locais. No âmbito Municipal a de se distinguir, pois, duas ordens de atribuições, que entendem com a sua autonomia: uma, de origem constitucional federal, e que representa o direito mínimo do Município em relação ao Estado-membro e a própria União; outra, de concessão estadual, e que representa o direito máximo do Município em relação ao Estado-membro a que pertence. Quanto às primeiras são imutáveis e irredutíveis, por qualquer lei ou poder; as segundas poderão ser reduzidas, ampliadas ou retiradas pelo Estado-membro, por lei idêntica à que as delegou ao Município.

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. Não existe como comumente se pensa, subordinação entre o Município em relação ao Estado-membro e deste em relação à União. O que existe são esferas próprias de ação governamental, que decrescem da União passando pelo Estado-membro e chegando ao Município. Não há que se falar em submissão do Município ao Estado-membro ou a União, por que nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos a Administração municipal.

Num estado federal como o nosso, de quádrupla discriminação de competências, o entrelaçamento de interesses será, naturalmente, uma constante. O que interessa à União ou ao Estado repercute no Município. O que afeta o interesse local ressoa também, indireta e mediadamente, no interesse da região ou da nação. Não há interesse que se isole, que seja privativo, exclusivo.

Atualmente, foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado de governo próprio e competência exclusiva, e ainda com ampliação destas, de sorte que a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil. Tornou-se plena, a capacidade de autogoverno municipal entre nós. A Constituição Federal de 1988 outorgou ao Município uma autonomia própria e ampla. Antes, o reconhecimento da autonomia municipal tinha um sentido remissivo. A Constituição remetia aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios, lhes assegurando a autonomia, 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, assegurando aos Municípios uma autonomia sem restrições, às normas constitucionais instituidoras da autonomia dirigidas diretamente aos Municípios.

Um aspecto de suma importância a ressaltar é que a autonomia municipal é princípio de estirpe constitucional e não apenas norma constitucional. Conforme a maioria da

doutrina e pelo disposto nos arts. 29 e 30 da CF/88, pode-se assentar a autonomia municipal em quatro capacidade:

a) Capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria, votada, aprovada e promulgada pela Câmara Municipal.

b) Capacidade de autogoverno, ou seja, de ter governo próprio, representados por autoridades próprias, decorrente da eletividade dos seus mandatários políticos (Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores).

c) Capacidade de autolegislação, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no âmbito da legislação concorrente.

d) Capacidade de auto-administração, consistente em organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, seja em distribuir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como em aplicar suas rendas.

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, desde que dispostas na Lei Orgânica do Município.

2.3 Ascensão da Autonomia com a Lei Orgânica

Até o advento da Constituição de 1988, o Município não possuía poderes para organizar-se politicamente. Sua organização política era feita pelos Estados-Membros. Tinha apenas competência para organizar os seus serviços, enquanto mera organização administrativa.

Dessa forma, a organização do Município era feita pelo legislador estadual, enquanto a organização dos serviços de interesse local era matéria afeta ao legislador

municipal. Se a organização era política, competia ao Estado-Membro. Se a organização era administrativa, competia ao Município.

Porém, a Constituição atual conferiu aos Municípios competência para auto-organizar-se, seja politicamente, seja administrativamente. Essa renovação se deu principalmente devido o surgimento da Lei Orgânica.

A Lei Orgânica é uma espécie de constituição municipal que cuida de discriminar matérias de competência exclusiva do Município, observados os interesses locais, bem como a competência comum que a Constituição lhe reserva juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal (CF 88, art. 23). Indica, dentre a matéria de sua competência, aquela que lhe cabe legislar com exclusividade e a que lhe seja reservado supletivamente.

O art. 29 da CF/88 confere aos Municípios o seu regimento interno por Lei Orgânica própria votada em dois turnos, e aprovada por 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

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.

Além dos princípios acima citados deve, ainda, o Município seguir os preceitos estabelecidos nos incisos do artigo constitucional em explanação. Vale ressaltar que a Lei Orgânica não se confunde com a lei ordinária nem com a lei complementar, tampouco com lei delegada, resolução ou decreto legislativo.

A Lei Orgânica pode-se dizer, é uma lei mais nobre do que as demais, até porque exige processo mais árduo e mais solene de votação e aprovação, além de tratar de assuntos considerados mais importantes, melhor dizendo, mais básicos.

Segundo Joaquim Antonio Aguiar, entende-se que:

seus preceitos impõem-se às outras leis. Uma lei ordinária que contrarie determinação da lei orgânica, ilegal será. Por isso tudo é que se diz que a lei orgânica exerce o papel da Constituição do Município. Contém preceitos que obrigam o legislador ordinário. Só dispõe sobre matérias substancialmente de organização do Município, como é o caso dos preceitos asseguradores da repartição das funções dos dois poderes municipais (Legislativo e Executivo, Câmara e Prefeitura).

2.4 Espécies De Autonomias Municipais

Sustentava-se antigamente que o Município não editava leis, mas meras deliberações, simples posturas, sem que em tais atos houvesse forma e conteúdo de lei. Representava isto a tradução do pensamento de alguns estudiosos de que o Município não tinha competência para fazer leis.

Victor Nunes Leal (1975, p. 276) já lecionava sobre o assunto em 1960 na obra Problema de Direito Público, "in verbis ":

Sendo a lei municipal superior a qualquer outra, na esfera da competência privativa dos Municípios (já que, em tal caso, a lei estadual ou a federal devem ser tidas por inconstitucionais e, portanto, inaplicáveis). Não se lhe pode recusar o caráter de autêntica lei, segundo o critério formal de classificação dos atos do estado.

Assim, quando o Município legisla, ou seja, institui leis próprias, ele está exacerbando sua autonomia, em vista disso, nos obrigamos a considerá-la amplamente tanto

no seu conteúdo formal quanto no material.

Aliás, a Constituição Federal de 1988 superou esses impasses, seja usando o vocábulo legislar (art. 30, I), seja fazendo referência expressa à lei, em relação a atos legislativos da Câmara (art. 182, art. 29; § 4º; art. 150, § 6.º etc.), seja reconhecendo a Câmara e a Prefeitura como Poderes do Município e não apenas como órgãos (art. 31).

Os autores divergem quando da classificação da autonomia, J. Cretella Jr., José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles dividem-na em três espécies: administrativa, política e financeira. Isoladamente, Joaquim Antonio Aguiar prefere classificá-la em quatro: política, legislativa, financeira e administrativa.

Preferi adotar a primeira classificação, em virtude de entender estar, a autonomia legislativa, embutida na autonomia política.

2.4.1 Autonomia Política

Segundo Hely Lopes (1996, p. 92):

A capacidade de auto-organização vem expressa no art. 29, *caput*, da Constituição da República, com a permissão de o Município elaborar sua própria Lei Orgânica. Dessa forma, o Município atinge o ponto mais alto de sua autonomia política, devendo submissão apenas aos dispositivos constitucionais.

A autonomia política se dá quando há autolegislação e quando o Município tem a faculdade de eleger o Chefe do Executivo e os representantes do povo. Concretiza-se pois, pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, eleição essa que se realiza simultaneamente, em todo o país.

Assegura Hely Lopes (1996, p. 92): “A eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores é a regra constitucional asseguradora da *autonomia política* do Município (CF, art. 29)”. Processa-se simultaneamente em todo o País, para mandato de quatro anos (CF, art.

29, I), no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder (CF, art. 29, II, com a redação dada pela EC 16/97), de acordo com normas uniformes estabelecidas pela União (CF, art. 22, I) e com os direitos políticos constantes da Lei Magna (arts. 14 a 17), como regras constitucionais delineadoras do nosso sistema eleitoral.

A autolegislação está aqui inserida, pois o Município possui um corpo legislativo eleito diretamente pelo povo que legisla sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e a estadual no âmbito da legislação concorrente. Portanto, a autonomia legislativa está intrinsecamente filiada à política, visto que, são os prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos que legislam.

Desde que a Constituição pretendeu garantir o governo local próprio, tornou-se uma imposição lógica a escolha, pelos eleitores locais, dos seus representantes no Executivo e no Legislativo municipal. Isto porque, como bem definiu João Mendes Júnior, a autonomia é a "direção própria daquilo que lhe é próprio". E a direção própria começa, para o Município, na escolha de seus dirigentes extinguindo totalmente a possibilidade de nomeação de prefeitos em quaisquer municípios.

Nos Municípios com mais de 200.000 eleitores torna-se obrigatório o *segundo turno*, entre os dois candidatos mais votados para o Executivo local, se o primeiro colocado não "obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos" (CF, art. 29, II, c/c o art. 77 e §§).

A posse dos eleitos dar-se-á no dia 1.º de Janeiro do ano subsequente ao da eleição, em todos os Municípios (CF, art. 29, III).

Sufrágio universal é a extensão do direito de voto a todos os cidadãos capazes de o exercer, sem distinção de sexo, instrução, riqueza ou qualquer outro atributo que caracterize o indivíduo na sociedade.

Voto direto é o que o eleitor dá imediatamente ao candidato, sem eleger colégios

que, por sua vez, procedam a nova eleição para os postos mais altos. É o voto dado pessoalmente pelo eleitor ao prefeito e aos vereadores de sua escolha.

Voto secreto é o que se dá ao candidato com sigilo no ato da votação, de modo a não se identificar a preferência do eleitor.

O voto é obrigatório, no sistema eleitoral vigente, para os maiores de 18 e menores de 70 anos (CF, art. 14, § 1.º, I e II, "b"). O autor Hely Lopes faz interessante crítica ao instituto do voto obrigatório. Para o melhor entendimento do instituto do *voto obrigatório* permito-me transcrever interessante lição de Hely Lopes (1996, p. 94):

Tal orientação, sobre ser inútil (porque o eleitor pode comparecer à eleição e votar em branco), parece-nos contrária à liberdade individual que o cidadão deve usufruir em todo Estado de Direito, como é o nosso. Sobre ser inútil, na prática, é até nociva, porque da obrigatoriedade se aproveitam os interessados nas eleições para coagir o eleitor inculco a votar no candidato que lhe facilitar a retirada do título e a condução ao local da votação. Como juiz eleitoral, encontramos eleitores de reduzida instrução e pouco discernimento que se consideravam presos aos candidatos que lhes providenciaram a qualificação. Ora, se o voto não fosse obrigatório, o eleitor inculco e desinteressado dos problemas nacionais não se submeteria à coação dos 'cabos eleitorais' e dos 'alistadores', que usam da *obrigatoriedade do voto* para ameaçar com as sanções legais e torná-lo cativo do partido político que lhe facilita a obtenção do título. Outro inconveniente da obrigatoriedade do voto é a desmoralização que traz à Justiça Eleitoral, pela impossibilidade de punir os infratores, que, em cada eleição, orçam aos milhares. Lamentavelmente, essa orientação foi mantida e, de certa forma, reforçada na atual Constituição, ao possibilitar o exercício do voto aos analfabetos (art. 14, § 1.º, II, a). Por outro lado, a mesma Constituição faculta o voto aos maiores de 16 e menores de 18 anos (art. 14, § 1.º, II, 'c'), inclusive àqueles que ainda não tenham o título de eleitor, mas completem 16 anos até o dia da eleição.

Para a *eleição de prefeito e vice-prefeito* prevalece, o princípio *majoritário*, isto é, vence o candidato que obtiver a maioria dos votos, não computados os em branco e os nulos (Lei federal 9.504, de 30.9.97, art. 3º, §§ 1.º e 2º). Na *eleição de vereadores* adota-se sempre o sistema de *representação proporcional*, a fim de dar ensejo à participação das minorias nos corpos legislativos.

Realizada a eleição, apurados os votos e decididos os recursos interpostos, segue-se a *diplomação* dos eleitos, *pelo juiz eleitoral da zona* em que estiver situado o Município, e com esse ato termina a competência da Justiça Eleitoral, iniciando-se a da Justiça Comum,

para conhecer e decidir as questões relativas à *posse* e ao *exercício do mandato* do prefeito e dos vereadores, salvo no caso de impugnação ao mandato do prefeito, do vice-prefeito e vereadores, no prazo de 15 dias, contados da diplomação, a qual será feita perante a Justiça Eleitoral (CF, art. 14, § 10).

Inelegibilidades são restrições opostas à eletividade de certos cidadãos, em razão de condições pessoais, ou por exercerem ou terem exercido determinado cargo ou função dentro de certo período anterior à eleição. As inelegibilidades, por caracterizarem restrição ao exercício da cidadania brasileira, só podem ser previstas ou autorizadas pela Constituição, neste último caso mediante lei complementar federal (art. 14, § 9.º). As inelegibilidades podem ser *gerais* ou *especiais*. São gerais as que vedam candidaturas a quaisquer cargos; são especiais as que visam a determinados cargos ou pessoas.

2.4.2 Autonomia Administrativa

Conceitua Hely Lopes (1966, p. 106) como sendo *Administração Própria*: "a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro".

Em outras palavras a autonomia administrativa consiste na possibilidade dos Municípios gerirem os serviços públicos locais sem interferência do poder federal ou do poder estadual. Faculta o ente em comento de organizar os seus serviços públicos locais, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, como também dispor sobre as ordenações territoriais do Município.

A Constituição Federal de 1988 mantém, em seu texto, além da autonomia política do Município (composição de seu governo e legislação local), a administração própria no que concerne ao *interesse local*, mais a organização e execução dos serviços públicos de

sua competência e a ordenação urbanística de seu território (art. 30, IV, V, VI, VII, VIII e IX).

Mas a cláusula limitativa dessa administração exige exata interpretação, para que o Município não invada competência alheia, nem deixe de praticar atos que lhe são reservados. Tudo se resume, pois, na precisa compreensão do significado de "interesse local".

Segundo Hely Lopes (1996, p. 107): "*Interesse local* não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. [...] O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União." E ainda [...] "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".

Como já foi dito anteriormente, 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.

Então tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente ao Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local. Pode e deve o Município repelir tais interferências, partam elas de outro Município, do Estado-membro ou da União, através de qualquer de seus órgãos ou poderes. E, não sendo possível ao Município ofendido em sua autonomia convencer administrativamente o poder estranho a cessar a sua intromissão, poderá recorrer ao Judiciário para anular o ato concreto de interferência inconstitucional.

Possui ainda o Município a prerrogativa para organização dos serviços públicos como sendo outra manifestação da Autonomia Administrativa municipal. Nem se compreenderia que uma entidade autônoma, política e financeiramente, não dispusesse de

liberdade na instituição e regulamentação de seus serviços.

Na atribuição genérica da organização dos serviços públicos locais, a Constituição deferiu aos Municípios não só os serviços públicos propriamente ditos como, também, os serviços de utilidade pública, isto é, os que o Município mantém com seu pessoal e os que mantém através de concessionários ou permissionários de sua exploração.

2.4.3 Autonomia Financeira

A autonomia financeira consiste na faculdade que o Município tem de instituir e arrecadar seus próprios tributos, bem como de aplicar suas rendas. Sem interferência das demais entidades federais e estaduais, naquilo que disser respeito a matérias sobre as quais a União e o Estado tenham competência para legislar.

Inexpressivas seriam a autonomia política e a autonomia administrativa sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção de serviços públicos locais. Seria uma quimera atribuir-se autogoverno ao Município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso. (MEIRELLES, 1996, p. 109) Felizmente, o legislador constituinte, desde 1946, compreendeu bem essa realidade e deficiência dos regimes anteriores, que, embora reconhecendo a importância do Município na vida nacional, lhes negavam recursos indispensáveis à sua subsistência como entidade autônoma, dotada de governo próprio e de serviços especiais, para atender às necessidades de sua população.

No entendimento de Hely Lopes (1996, p. 110), o Município não possui a capacidade para criar impostos “além dos que lhe estão constitucionalmente destinados, seja na totalidade, seja em percentual”. Em matéria de impostos, pode-se dizer que a competência do Município é meramente regulamentar dos que se acham instituídos na Constituição da República ou que lhe forem atribuídos em lei federal ou estadual.

Se o Município tem o poder de regulamentar e arrecadar seus impostos também o possui para conceder isenções nos seus impostos porque tal atividade está contida no âmbito de seu interesse local.

Em matéria de receita municipal, a Constituição transferiu para o Município o imposto sobre a transmissão de bens imóveis por ato praticado intervivos, antes de competência estadual; manteve na sua esfera o imposto predial e territorial urbano e o sobre serviços de qualquer natureza, exceto transportes intermunicipais e interestaduais e de comunicações, e a capacidade de cobrar imposto sobre a venda de combustíveis líquidos e gasosos, exceto o óleo diesel, posteriormente eliminado, de forma homeopática pela Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993, sem que estejam claros os motivos que levaram o Congresso Nacional a tal deliberação. Foi mantida a participação do Município em 25% do produto da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e em 50% do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, ambos arrecadados pelos Estados.

Vedou-se à União a Prerrogativa de instituir isenção de tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, permitida na Constituição de 67.

Quanto à participação nas receitas da União, a Constituição determinou que pertencem aos Municípios, art. 158:

- O produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e os proventos de qualquer natureza incidente, na frente, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem o IRRF;
- 50% do imposto territorial rural, arrecadado pela União, ITR;
- 22,5% do produto da arrecadação dos impostos de renda e de consumo, constituindo o Fundo de Participação dos Municípios - FPM;

- 25% dos 10% do produto da arrecadação do imposto de produtos industrializados, transferidos aos Estados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, IPI. Exp.

Foi assegurada ainda aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por esta exploração. Os populares *royalties*.

Já em relação às taxas o Município tem ampla capacidade impositiva, porque é amplo seu poder de criar serviços e cobrar contra-prestações por eles além de policiar as atividades exercidas em seu território (CF, art. 145, II). É importante não tomar para a cobrança da taxa, a mesma base de cálculo que tenha servido para a incidência de imposto (CF, art. 145, § 2º).

Arrecadado o tributo (imposto, taxa ou contribuição de melhoria) pelo Município, a aplicação fica ao inteiro critério da Administração local, não dependendo de qualquer consulta ou aprovação do Estado ou da União para o emprego dessa renda. Basta que a lei orçamentária municipal contenha as dotações necessárias para o exercício em que vão ser aplicadas.

Só existe uma disposição na Constituição Federal à restrição de como se deve gastar a receita provinda de impostos municipais. Tal disposição refere-se à obrigação de o Município aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida esta sendo a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF88), abrangendo, agora, o ensino em geral, desde a pré-escola até o superior.

CAPITULO 3 QUESTÕES RELEVANTES ENVOLVENDO O MUNICÍPIO

3.1. Os Municípios Brasileiros São Entes Federados?

A muito existe essa discussão a respeito do Município ser ou não um dos entes que compõem a nossa federação, o que a deixou a discussão mais acirrada foi o fato da Constituição Federal ter disciplinado o assunto elevando-o a garantia de princípio constitucional. Vou traçar aqui as principais argumentações dos doutrinadores para melhor elucidarmos essa questão. As principais argumentações sustentando a negativa de unidade da federação para o ente municipal são de José Nilo de Castro, Roque Antônio Carrazza e Raul Machado Horta, e as argumentações à favor da permanência do município como unidade da Federação são de Hely Lopes Meirelles e Lordello de Melo.

Para José Nilo de Castro (2001, p. 59) não é apropriado falar em município como unidade federada, como ente federativo, pois no seu entendimento: “a Federação, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação”. Diz o referido autor que:

...não se vê participação dos Municípios na formação da Federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal (art. 60, CF), como o podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Ainda, o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos Vereadores. Esse quorum qualificado não é exigido, na Carta Magna, para os entes federativos (União e Estados). Sem Estados-membros, não há que se falar em Federação. Sem Municípios, não se pode afirmar o mesmo, evidentemente.

Então para ele os únicos entes federativos são o Estado Federal (União) e os Estados-membros.

A propósito, assevera Roque Antônio Carrazza (1994, p. 106):

Os Municípios não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (Casa dos Estados), nem na Câmara dos Deputados (Casa do Povo). Como se isso não bastasse, a autonomia não é uma cláusula pétrea. O Congresso Nacional, no exercício de seu poder constituinte derivado, pode, querendo, aprovar emenda constitucional que venha a diminuir ou, mesmo, a eliminar a autonomia dos Municípios.

Também Raul Machado Horta (1995, p. 621-622) verbis:

Identificando a presença crescente do Município nos documentos constitucionais, pela expansão normativa da matéria a ele consagrada nas Constituições Federais e Estaduais no período republicano, assinalo, de início, a exclusão do Município entre os entes que compõem a União Federal, a Federação ou a República Federativa. Essa exclusão é outra constante e revela a coerência de princípio da doutrina federal que as nossas Constituições anteriores à de 1988 sempre acataram. Esse comportamento do constituinte federal, que é incensurável no plano da estrutura jurídico-constitucional da forma de Estado, contrasta com a absorção ascendente do Município pela Constituição Federal, o qual se tornou objeto de numerosas normas constitucionais relativas à organização, ao funcionamento, à competência e até à criação de Municípios, indicando a expansão do enquadramento normativo do Município pela Constituição Federal, com a correspondente limitação da autonomia constitucional do Estado-Membro na sua função organizatória do Município, no exercício dos poderes reservados. O contraste entre a ausência do Município no grupo dos entes públicos constitutivos da Federação e a progressiva dilatação das normas constitucionais federais relativas aos entes locais configuram duas tendências constantes na posição do Município no quadro do Direito Constitucional brasileiro. Essa exclusão, que tem a intensidade de regra definidora da concepção federal de Estado, realizou-se originariamente, na Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891 (art. 1.º) e prosseguiu, sem interrupções, nas Constituições Federais de 1934 (art. 1.º), 1937 (art. 3.º), 1946 (art. 1.º e § 1.º) e 1967 (art. 1.º). A ausência do Município na composição da União Federal não constitui originalidade do Direito Constitucional brasileiro. Trata-se de regra geral nas Constituições dos Estados Federais, o que confere singular eficácia a esse princípio universal da organização federativa. A Federação ou a União Federal sem presença dos Municípios na sua composição está consagrada na Constituição Federal dos Estados Unidos Mexicanos, de 05 de fevereiro de 1917 (art. 43); na Constituição Federal da Venezuela, de 23 de janeiro de 1961 (art. 9.º); na Constituição Federal da Áustria, de 1.º de outubro de 1920; na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949 (art. 20); no Ato Constitucional do Canadá, de 1867 (arts. 3.º e 5.º); na Constituição Federal da Índia, de 26 de janeiro de 1950 (1.1, 2, 3); na Constituição Federal da Suíça, de 29 de maio de 1874 (art. 2.º); na Constituição Socialista Federativa da Iugoslávia, de 21 de fevereiro de 1974 (arts. 1.º e 2.º); na Constituição Federal da Austrália, de 1.º de janeiro de 1901 (art. 10o), e na Constituição Federal da União Soviética, de 07 de outubro de 1977.

Nas palavras de José Nilo de Castro (2001, p. 60):

É o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais. Possui o Município dignidade constitucional. É autônomo na Carta Magna de hoje quanto nas anteriores, desde 1934. Falecia-lhe apenas a auto-organização. Não detém a autonomia federativa. E a autonomia é a medida constitucional da soberania, que é poder insubmetido. Não se confunde com a autonomia municipal, pois os Municípios não são entes federativos, a despeito de integrarem, como membros, a República. Integram a Federação, mas não a formam.

Está dito no artigo 45 da Constituição Federal: "A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal". Não em cada Município. Daí, Conclui José Nilo de Castro que os Municípios não participam da vontade jurídica nacional.

Vê-se o que preceituam os artigos 1.º e 2.º da LC n. 78, de 30 de dezembro de 1993:

Art. 1.º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará 513 (quinhentos e treze) representantes, fornecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das *unidades da federação*.

Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos *Estados* e do *Distrito Federal*, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

Art. 2.º Nenhum dos *Estados da Federação* terá menos de 8 (oito) deputados federais.

Na redação nova do artigo 39 da CF, vazada pela EC n. 19, de 04 de junho de 1998, tem-se o § 2.º que prescreve, verbis:

§ 2.º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

“Entre os entes federados - União, Estados e o Distrito Federal – não estão os Municípios, que não integram a disposição paragrafária” (CASTRO, 2001, p. 61). A vinculação que se impõe aqui aos Municípios atém-se às escolas de governo do seu respectivo

Estado. Manifestação, recente e eloqüente, da exclusão do Município como ente da Federação brasileira.

Também, extrai-se da disposição do artigo 132 a mesma conclusão, pois os Municípios não são lembrados aí como unidades federadas.

A Casa do Povo (Câmara dos Deputados) é integrada por representantes dos Estados e do Distrito Federal, não dos Municípios.

Também o artigo 46 da Constituição Federal, quanto à representação no Senado, como se disse, não reservou participação do Município, mas dos Estados e do Distrito Federal.

Quanto à intervenção federal, prevista na Carta Magna, o artigo 34 preceitua como punição à entidade federada (aos Estados unicamente), no item II, para repelir invasão de uma unidade a outra da Federação, e no item V, para reorganizar as finanças de unidade da Federação, não de Municípios (invasão de um a outro). A estes pune-se diferentemente - intervenção estadual, artigo 35, IV; finanças, artigo 35, I, II, intervenção estadual. Ainda, quando o § 1.º do artigo 27 da Carta Magna determinou aplicarem-se as regras constitucionais federais aos Deputados Estaduais, como as atinentes às imunidades (formal e material), aos Vereadores, porém, de acordo com o artigo 29, VIII, se lhes reservou apenas a imunidade material. De acordo com José Nilo de Castro (2001, p. 62) tudo isto, porque falta a essência federativa aos Municípios.

Palavras do autor José Nilo de Castro (2001, p. 62):

Eis que a Constituição da República Federativa é informada de vários princípios, dentre os quais figura o da igualdade entre os Estados (art. 4.º, V, CR) e aí não se inseriu o Município. Por quê? Porque lhe refoge a essência federativa. Sobremais, em se cuidando do Distrito Federal (art. 32, caput e § 3.º, CR), a Carta Magna mandou que se aplicasse aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa o disposto no artigo 27, normatividade jurídica aos entes federativos, e não se mandou aplicar, aí, aos parlamentares municipais nem à Câmara Municipal a disciplina jurídica de que trata o artigo 27 precitado. Por quê? Porque o Município não é ente federativo. Ainda, quando o artigo 22, parágrafo único, da CF, prescreve a possibilidade de lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre as questões específicas das

matérias relacionadas neste artigo, não fez os Municípios destinatários de idêntica delegação, pelo fato de lhes faltar a essência federativa.

Pinto Ferreira, ao expor considerações sobre o federalismo acentua:

O federalismo resulta de um processo dialético, com duas tendências divergentes, a tendência à centralização e a tendência à descentralização ou ao regionalismo, daí resultando, conforme a prevalência de uma das tendências, o tipo de federação. O modelo federal não se apresenta por toda a parte como uniforme.

A excitação de parte da doutrina nacional que defende os Municípios como integrantes da Federação tem em José Afonso da Silva contestação “irrefutável e impugnável” na opinião de José Nilo de Castro.

Adverte o ilustre constitucionalista pátrio, cuja posição é coerente com o sistema constitucional, no particular, que a Constituição de 1988 consagrou a tese dos autores que defendiam ser o Município brasileiro "entidade de terceiro grau, integrante e necessário ao nosso sistema federativo". (MEIRELLES, 1996, p. 14)

Afirma José Afonso da Silva (SILVA, 1996, p. 409), ser essa tese:

...equivocada, por parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira.

E conclui, de maneira irresponsável, na opinião de José Nilo de Castro:

Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios situados nos Estados. A intervenção neles é da competência destes, o que mostra serem ainda vinculados a eles. (SILVA, 1996, p. 409)

Os Municípios, no plano político-administrativo, são divisões dos Estados, não da União. Tanto é verdade que sua criação, incorporação, fusão e desmembramento dependem de

lei estadual, observados os requisitos previstos em lei complementar, conforme estatui o artigo 18, § 4.º, da Carta Federal. (CASTRO, 2001, p. 65)

Concluindo o pensamento, José Nilo de Castro (2001, p. 65) comenta que os municípios não são unidades federadas afirmando:

Não se tem, em momento algum, dispositivo constitucional assecuratório da transformação de nosso Município em unidade federada. Assim, de nada adianta dizer, como está escrito no artigo 1.º da Constituição Federal, que o Município é ente componente da Federação, se, pesquisando as demais regras constitucionais, a assertiva não mais avança, tal a desconformidade sistemática, no particular.

Comenta ainda, a respeito, José Afonso da Silva que existirem, em todo o Texto Constitucional, onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural), referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios" (as ocorrências referidas: arts. 34, II, IV e V; 45, § 1.º; 60, III; 85, II; 132; 159, § 2.º; 225, § 1.º, do corpo permanente da Carta da República, e arts. 13, § 4.º; 34, § 9.º" do ADCT da CR). (SILVA, 1996, p. 409)

Para a defesa do ente Municipal apego-me as lições de Hely Lopes Meirelles e Lordello de Melo, renomados mestres, defensores fervorosos da Instituição do Município como ente Federado, para que aqui exponha suas considerações a respeito do mesmo, e mais adiante possa fazer minhas próprias considerações.

O referido autor, em suas primeiras considerações, afirma que os Municípios como ente estatal, desfrutam de autonomia político-administrativa no que diz respeito à sua auto-organização, à eleição de seus governantes e à condução dos negócios de seu interesse local, tais como instituição e arrecadação de seus tributos, aplicação de suas rendas e organização de seus serviços, como já visto anteriormente.

Consubienciado nas suas exposições afirma:

No exercício dessas atribuições, caracterizadoras de sua autonomia, o Município

atua em absoluta igualdade de condições com a União e o Estado, devendo obediência apenas à Constituição da República e à do Estado a que pertence, bem como às leis que, por determinação constitucional, lhe impõem regras de conduta na gestão de seus negócios. Daí por que os atos municipais, desde que contidos no âmbito das competências do Município, independem de prévia autorização ou de posterior ratificação de qualquer outra entidade estatal. Tanto isso é verdade que o Estado só pode intervir na Administração de seus Municípios a *posteriori*, na ocorrência dos casos taxativamente enumerados na Lei Magna (art. 35). Uma vez cessados os motivos que autorizaram a intervenção, o Estado deverá suspendê-la imediatamente, sob pena de, por sua vez, sujeitar-se à intervenção da União, por infringência ao disposto no art. 34, VII, "c", da Constituição Federal. (MEIRELLES, 1996, p. 126)

O autor ainda comenta que a posição do município brasileiro é verdadeiramente singular no cenário mundial, o que obriga a ser reconhecido que, “tal como a União e os Estados, possui os Poderes Executivo e Legislativo, faltando-lhe apenas o Judiciário, que a Constituição reservou expressamente àquelas entidades estatais superiores.” (MEIRELLES, 1996, p. 126)

De certo que, se o Município, que conta com governo próprio, eleito por seus cidadãos, edita a lei de sua organização - Lei Orgânica, normas legais, impositivas para seus administrados e para qualquer um que trate com ele, organiza os serviços públicos locais e arrecada e aplica suas rendas com inteira liberdade política na condução de seus negócios, respeitados apenas os preceitos constitucionais e legais superiores, pode-se concluir que dispõe de, pelo menos, dois dos Poderes políticos admitidos na Constituição da República - o Legislativo e o Executivo - através dos quais impõe a sua vontade, nos limites do seu território e da sua competência institucional.

Em opinião forte sobre o município como componente da federação afirma Hely Lopes (1996, p. 127) que a:

Constituição da República arrola o Município como componente da Federação (arts. 1.º e 18), reconhecendo-lhe, agora expressamente, a natureza de *entidade estatal* de terceiro grau, pela outorga de *personalidade jurídica*, governo próprio e competência normativa. Com isso, já não se pode dizer, contrastando-o com o Estado-membro, que o Município tem apenas poderes administrativos e atribuições delegadas. Absolutamente, não. Tanto um como o outro atuam com igual poder político no exercício das competências que lhes são conferidas pela Constituição,

com total independência entre si e para com a União, visando todos à noção do bem-estar da coletividade, local (Município), regional (Estado) e nacional (União).

E ainda acertadamente, continua explanando seus pensamentos:

É exatamente essa condição que a Constituição confere aos Municípios, colocando-os em pé de igualdade com os Estados-membros. Apenas a sua autonomia é menos ampla, uma vez que, dentre outras coisas, não dispõem de Poder Judiciário e não possuem representação nas Assembléias Legislativas. Essas limitações de sua autonomia, entretanto, não descaracterizam a sua natureza de entidades estatais, com poderes políticos suficientes para elaborar suas leis (Poder Legislativo) e para convertê-las em atos individuais e concretos (Poder Executivo).

E na conclusão, termina por dizer que:

O Município brasileiro é, pois, entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo - Prefeitura e Câmara de Vereadores - dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua Administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas). (MEIRELLES, 1996, p. 127)

É fato, o Município do ponto de vista Político, atua na vida e nos destinos da própria Federação, como unidade primária, integrante do sistema eleitoral vigente; compõe o seu governo e dita a sua política interna, no sentido de adoção dos critérios de oportunidade e conveniência de sua administração; impõe livremente os tributos de sua competência; e edita as leis necessárias à normatividade de sua ação governamental.

A explicação para isso é que a Federação se subdivide e preserva a unidade nacional. Ela tem a necessidade de se subdividir em entes autônomos para que estes participem nas formações dos princípios vetores de um Estado.

A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidade autônoma, isto é, entidades dotadas de organização e governos próprios

e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas de governo: a da União, a dos Estados Federados e a dos Municípios, além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia.

Durante algum tempo nos deparamos com reivindicações de municipalistas clássicos, como Hely Lopes Meirelles e Lordello de Melo, que pleitearam com insistência e veemência a inclusão dos Municípios no conceito de Federação. Esses autores, aliás, já sustentavam que o Município é peça essencial da nossa Federação, desde a Constituição de 1946 que o erigiu em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessário ao nosso sistema federativo.

A Constituição de 1988 acolheu finalmente a reivindicação dos famosos municipalistas modificando profundamente a posição do Município na Federação, porque os considera componentes da estrutura federativa. Realmente, assim estabelece em dois momentos. No art. 1.º declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, e do Distrito Federal. No art. 18 estatui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Alguns doutrinadores supracitados, com seus respectivos julgamentos, no entanto, negam a participação do Município como entidade federada. Apesar de não concordar com tais posições, resumirei brevemente os seus posicionamentos fazendo algumas considerações:

- Na obra "Direito Municipal Positivo". José Nilo de Castro (2001, 59) alega que:

...os Municípios não têm participação no Senado Federal, como possuem os Estados, não podem propor Emendas à Constituição Federal, como o podem os Estados, nem possuem poder Judiciário". Diz ainda que, "sem Estados-Membros, não há que se falar em Federação. Sem Municípios, não se pode afirmar o mesmo evidentemente.

- As leis do Município não se subordinam diretamente ao controle de constitucionalidade ingressado no Supremo Tribunal Federal.

- A cessação do Município se dá por intervenção estadual. A criação, fusão e incorporação do Município cabem a leis estaduais.

- José Afonso da Silva alega que há na CF/88 onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios.

Devemos Respeitar sem sombra de dúvidas as opiniões dos mestres, porém, as mesmas não justificam a não inclusão do Município na Federação.

Além de todos os motivos até agora expostos, obrigatório é que se denote o fato do Brasil ter o território bastante extenso como peculiaridade, necessitando de uma tríplice divisão, e além da necessidade de se confirmar o “Espírito Municipalista” do brasileiro. Espírito municipalista por que, nós brasileiros, quando questionado de onde viemos (onde nascemos) sempre vamos obter como resposta a cidade (Município) onde nasceu e raríssimas vezes vai mencionar o Estado-membro, como é o costume de outros povos habitantes de países que são estruturados na forma federativa, tal como os Estados Unidos da América, dentre muitos outros. Em tais países, quando se faz o mesmo questionamento a resposta obtida é o Estado-membro da federação onde o questionado nasceu.

Então não é possível incluir como condição da não participação do Município como ente federado o fato de existir Federação apenas com Estados-Membros. Há Federações que não consignam em seu texto constitucional uma só palavra à autonomia municipal, como ocorre nos EUA, porém, como afirma sabiamente Hely Lopes (1996, p. 88):

As nossas constituições Republicanas preferiram, entretanto, inscrever em seus textos, de par com os princípios federativos, os lineamentos da autonomia municipal, método que, no dizer de Castro Nunes, leva vantagem sobre o norte-americano, por evitar a diversidade caótica de critérios adotados pelos Estados-Membros para conceder essa prerrogativa aos seus Municípios.

As Nações são consideravelmente distintas, cada uma atua conforme suas necessidades. O Município como ente federativo possibilita uma maior abertura na descentralização, conseqüentemente na democracia, princípio essencial para o nosso tão surrado Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações acima, podemos inferir alguns aspectos conclusivos, os quais merecem ser ponderados a seguir.

A autonomia da municipalidade tem recebido, ao longo da história constitucional brasileira, tratamento inconstante. Conforme o poder central muda seus "atores", modificam-se também as estruturas e as autonomias locais. Alguns concedem franquias maiores e outros, menores. Essa constatação leva a concluir que, no Brasil, embora as Constituições e as legislações infraconstitucionais proclamem autonomias e poderes aos entes locais, tais não passam de liberalidades do poder central. Assim, é inegável o predomínio da cultura unitarista brasileira, contrariamente aos postulados da descentralização. O próprio sistema Constitucional de competências de 1988 denuncia esse fato. Praticamente todos os poderes estão nas mãos da União, a despeito da inclusão do Município enquanto ente federado.

O município não recebeu a atenção devida nas constituições brasileiras anteriores a atual. Vimos que em muitas delas o Município recebia atribuições e não as conseguia exercê-la, pois dependiam muito dos outros entes formadores da Federação no que diz respeito a verbas, a legislações concedendo poderes para que o município pudesse se auto administrar, auto gerir-se sem maiores dificuldades. Mostrando a evolução do ente nas constituições podemos concluir que o município finalmente foi bem posicionado pelo legislador constitucional na nossa atual carta. Tanto é que recebeu diversas competências, privativas e concorrentes, com os Estados-membros e também com a União. Essas competências estão intimamente ligadas as formas de autonomia que os municípios finalmente puderam exercer, outorgadas assim pela carta de 1988.

Vimos no segundo capítulo que os Municípios possuem três formas distintas de autonomia, quais sejam, autonomia legislativa, financeira, e administrativa, e que ainda tem o

poder de elaborar sua própria Lei Orgânica. Essas autonomias já existiram em constituições passadas como também foi visto, mas nunca foram respeitadas nem nunca existiram meios para se coibir as ações centralizadoras do governo, nas outras esferas de competência (Estado-membro e União) que garantissem essas autonomias até a presente constituição. O que nos mostra um legislador bem mais afinado e atento aos problemas e as realidades do ente municipal dando-lhe maior liberdade na gestão de seus interesses.

Se até o legislador optou por dar liberdade ao município para que possa melhor administrar-se, por que só assim ele poderá atender a demanda de obrigações que a ele está imposta. Não faz sentido a afirmação feita por parte da doutrina que o Município não faz parte da federação, já que o contrario se instituiu nos art. 1º e 18 da CF. Os autores citados ao longo do trabalho contrários a permanência do Município como ente Federal batem muito na tecla de que há passagens na CF que falam sobre os entes federados e não fazem nenhuma menção ao ente Municipal, excluindo-o assim pelo simples fato da sua não citação no dispositivo. Me parece absurdo concordar com tal afirmação, pois assim só valeriam para os autores as disposições constitucionais em que não aparecem o Município consignado como ente da federação, esquecendo que existem outras disposições afirmando ao contrario. A maioria dos casos em que o município não é citado acontecem pelo simples fato da matéria não pertencer à competência privativa ou mesmo concorrente do Município, ou por simples descuido do legislador, como já é costumeiro acontecer, e nesses casos deve-se interpretar o dispositivo extensivamente alcançando assim o ente. Como já dito, o Município brasileiro tem posição privilegiada em relação a outros países federalistas, das três funções estatais o município possui duas delas, quais sejam, as funções legislativas e executivas, já que a função judiciária a União a reservou para si e para os Estados-membros. Nem por isso pode ser tirado a Federação do Município, nem por o Município não ter representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, e por tantos outros argumentos utilizados no decorrer do capítulo,

pois essa concessão foi feita ao ente pela nossa Lei Maior, e somente por ela pode ser extirpada.

O trabalho trata exatamente desse ponto. A verificação do Município como ente federado. A importância que a constituição atual deu ao Município elevando-o a uma de suas esferas de organização pelas inúmeras razões já citadas. Nosso Município precisava desse fôlego dado pela CF, pois somente com ele se pôde realmente demonstrar o seu fortalecimento, não mais podendo se afirmar que o município tem apenas poderes administrativos e atribuições delegadas. Município e Estados-membros atuam com o mesmo poder político exercitando suas competências conferidas pela CF, em total independência entre si visando o bem-estar da coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- AGUIAR, Joaquim Antonio. *Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- ACKEL FILHO, Diomar. *Município e Prática Municipal: À Luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
- BARROSO, Luiz Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3 vol. São Paulo: Saraiva, 1992.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 5 ed. São Paulo: 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *O Município: Sua Evolução Histórica e Suas Atuais Competências*. Revista dos Tribunais: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 1, p. 54-76, out/dez, 1993.
- BLASI, Paulo Henrique. *A Descentralização Como Instrumento da Justiça Social. O Município Brasileiro: Autonomia em Crise*. Rev. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis: UFSC, n.º 5, jun. 1983.
- BRAZ, Petrônio. *Município: Ente Federativo*. Revista dos Tribunais: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 8, jul./set., 1994.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte/MG: Livraria Del Rey, 1991.
- CRETELA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo Municipal*. 2 ed., Forense: Rio de Janeiro, 1981.

FERREIRA, Luís Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____, Luís Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4 ed. rev. e ampl., Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HORTA, Raul Machado. *A Posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, 1982.

JACQUES, Paulino. *Curso De Direito Constitucional*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo, No Brasil*. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22 ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18 ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de Direito Constitucional*. 2 ed., rev. e atual. Brasília: Senado Federal, 2005.

MONTORO, Eugênio Franco. *O Município na Constituição Brasileira*. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 12 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. *O Município Brasileiro: Sua Evolução Histórico-Constitucional*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 2 ed. rev. ampl., São Paulo: Saraiva: 2003.

VILLA, Machado. *O Município no Regime Constitucional Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952.