



**PAULO DAVI DE BARROS LIMA**

**O MUNICÍPIO COMO INTEGRANTE DA FEDERAÇÃO  
BRASILEIRA**

**BRASÍLIA**

**2014**

**PAULO DAVI DE BARROS LIMA**

**O MUNICÍPIO COMO INTEGRANTE DA FEDERAÇÃO  
BRASILEIRA**

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de bacharelado  
em Direito do Centro Universitário de  
Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. André Pires Gontijo

**BRASÍLIA**

**2014**

Lima, Paulo Davi de Barros

O Município como integrante da Federação Brasileira /  
Paulo Davi de Barros Lima. – Brasília: O autor, 2014.  
60 f.

Monografia apresentada como requisito para conclusão  
do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário  
de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. André Pires Gontijo.

1. Município. 2. Federalismo. 3. Federação brasileira.  
I. Título.

**PAULO DAVI DE BARROS LIMA**

**O MUNICÍPIO COMO INTEGRANTE DA FEDERAÇÃO  
BRASILEIRA**

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de bacharelado  
em Direito do Centro Universitário de  
Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. André Pires Gontijo

**BRASÍLIA, 25 DE MARÇO DE 2014**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. André Pires Gontijo**  
Orientador

---

**Prof.**  
Examinador

---

**Prof.**  
Examinador

Dedico este trabalho a minha esposa Isabel, pelo amor, paciência e apoio, imprescindíveis para que eu lograsse concluir mais esta etapa da minha vida.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço primeiramente a Deus por ter-me dado saúde e determinação para alcançar meus objetivos.

Agradeço aos meus filhos, Paula, Davi e Bruna pelo amor, carinho e alegrias com que me têm presenteado ao longo da vida.

Agradeço, finalmente, a todos os professores que acompanharam a minha trajetória durante a graduação, em especial ao Prof. André Pires Gontijo, pela indispensável orientação dada para a realização deste trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo analisar alguns dos múltiplos aspectos concernentes ao Município como integrante da Federação brasileira. Nesse sentido, objetivando contextualizar a questão municipal, abordou-se primeiramente o Federalismo brasileiro e seus efeitos sobre a problemática do poder local. Assim, observa-se que, desde sua implantação, a Federação no Brasil adquiriu características próprias, que a distinguiram do modelo norte-americano. Nosso Federalismo é centrífugo, pois partiu da descentralização do Estado unitário imperial, sendo tal entendimento fundamental para se constatar a tendência à centralização e, por conseguinte, se estabelecer políticas em sentido contrário. Especificamente quanto ao Município, constata-se a relevância do seu papel, pois constitui o nível que possibilita melhor administração e atendimento das demandas das populações locais. A autonomia municipal, já assegurada na primeira Constituição federativa – a de 1891 -, alargou-se de forma pendular, mas progressiva, culminando com sua elevação a ente federativo, garantida na Constituição de 1988. No tocante à repartição de competências, verifica-se a persistente tendência centralizadora do Federalismo brasileiro, acarretando efeitos negativos sobre a autonomia dos Municípios. As competências municipais, na sua maior parte, são implícitas e sua identificação baseia-se no *interesse local*, conceito que é caracterizado pela predominância do interesse do Município em relação às outras esferas federativas. A repartição de competências da atual Carta propiciou ganhos ao Município, não apenas pelo seu reconhecimento como integrante da Federação, como também pela capacidade de auto-organização que lhe foi acrescentada. Contudo, tal ganho se deu à custa da redução das competências dos Estados. Relativamente às rendas municipais, a Constituição de 1988 contribuiu para uma maior descentralização fiscal, e os principais favorecidos foram os Municípios, cuja participação no total da receita foi ampliada. Apesar disso, esses entes locais receberam atribuições mais complexas e importantes, a exemplo das áreas de educação e saúde. Desse modo, a dependência do Município em relação à União e ao Estado não pode ser considerada como superada, persistindo seus efeitos negativos. A questão do Município se constituir em ente federativo é polêmica e há pensadores que não o veem como tal. Contudo, a atual Constituição não só assegurou esse *status*, como também muniu o poder local de tão grande

autonomia que o tornou inseparável da concepção de federalismo vigente no Brasil. Dessa forma, a maior parte dos doutrinadores o reconhece como ente de terceiro nível, integrante e imprescindível ao sistema federal brasileiro. Já o Estado-membro, em razão do alargamento da autonomia municipal e da tendência centralizadora da esfera federal, tem, progressivamente, sofrido uma redução da sua própria autonomia. Essa limitação da esfera estadual rompeu com a concepção federativa originária da Constituição de 1891. Aos poucos, se vai admitindo a necessidade de se redesenhar o nosso Federalismo, tendo como ponto de partida o interesse local atribuído à Municipalidade, em detrimento dos Estados.

Palavras-chave: Município. Federalismo. Federação brasileira.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 O FEDERALISMO.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Aspectos Gerais e Características do Estado Federal.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 A Repartição de Competências e de Rendas no Estado Federal.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 O Federalismo no Brasil, Centralização e Repartição de Competências.....</b>	<b>17</b>
<b>2 O MUNICÍPIO.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Sinopse Histórica do Município no Brasil e da sua Autonomia.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 O Município na Constituição de 1988.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 O Regime Municipal de Outros Países.....</b>	<b>30</b>
2.3.1 Alemanha.....	30
2.3.2 Argentina.....	32
2.3.3 Estados Unidos da América (EUA).....	35
2.3.4 Portugal.....	38
<b>2.4 As Competências Municipais.....</b>	<b>40</b>
<b>2.5 As Receitas Municipais.....</b>	<b>44</b>
<b>2.6 O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a Criação de Novas Entidades Municipais.....</b>	<b>50</b>
2.6.1 Fundo de Participação dos Municípios.....	50
2.6.2 Criação de Novos Municípios.....	53
<b>2.7 Município como Ente Federativo e a Posição do Estado-membro.....</b>	<b>57</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é o Município como integrante da Federação brasileira.

A pesquisa desenvolvida para a elaboração da presente monografia é descritiva, fundada no estudo, análise, registro e interpretação dos múltiplos aspectos do tema, e utiliza como tipo de pesquisa, ou método de procedimento, a dogmática instrumental, combinando em seu desenvolvimento doutrina, legislação e jurisprudência (SILVA, C., 2004).

O Município vem tendo, desde o advento da República em 1889, um papel cada vez mais relevante no nosso Federalismo, culminando com sua elevação, pela Constituição de 1988, à categoria de componente da Federação ou à entidade federativa, conforme discussão existente na doutrina. A ampliação da autonomia municipal tem gerado consequências no pacto federativo, tanto em relação às competências da União, como, principalmente, no que concerne aos Estados-membros.

Assim, o escopo desse trabalho trata de algumas questões essenciais relativas ao tema. O Federalismo é o ambiente onde se desenvolve nosso sistema municipal e, no Brasil, adquiriu, desde seu nascimento, características próprias, que acarretaram consequências até os dias atuais, inclusive para o poder local. A problemática sobre a centralização e descentralização do Estado Federal atravessou todo o nosso período republicano e continua presente.

No tocante especificamente ao Município, além dos questionamentos sobre autonomia, *status* de ente federativo e seus efeitos sobre o âmbito estadual, já referidos anteriormente, também constitui propósito deste trabalho a discussão relativa às receitas e às novas competências municipais, sobretudo no que diz respeito à autonomia do poder local, como também a polêmica acerca da criação de novos Municípios.

Para atingir os objetivos propostos, são tecidas, inicialmente, considerações conceituais atinentes ao Federalismo, de modo a possibilitar a contextualização do Município no âmbito dessa forma de Estado.

Dentro dessas considerações sobre o Federalismo, primeiramente foram apresentados os aspectos gerais e as características comuns do Estado Federal. A repartição de competências é tratada a seguir. É um tema de fundamental

importância, pois a decisão sobre essa partilha irá condicionar a forma do Estado Federal.

O Federalismo Brasileiro passa a ser, então, analisado, particularmente sob a ótica da centralização e da repartição de competências.

Em seguida, busca-se situar o Município dentro de uma dimensão histórica. A crescente relevância da posição constitucional da instituição municipal é avaliada à luz das diversas cartas magnas do período do Brasil Federal.

No tópico subsequente, é apresentada a situação do Município na Constituição Federal de 1988, onde obteve um novo *status* alargado.

Alguns sistemas municipais de outros países são expostos, com o objetivo de estabelecer um paralelo com o Município brasileiro e constatar a situação ímpar do poder local na estrutura político-administrativa nacional.

As competências municipais, bem como a problemática das rendas do Município, são tratadas a seguir. Constituem matérias cruciais para que a entidade local possa exercer plenamente sua autonomia.

A questão da proliferação indiscriminada de Municípios após a Constituição de 1988 até o final da década de 1990 é, então, analisada, a partir da perspectiva do Fundo de Participação dos Municípios, considerado, em princípio, como um dos principais fatores de incentivo a tal fenômeno.

Passa-se, então, para uma discussão doutrinária acerca do Federalismo com duas ou três dimensões e, também, para um estudo das consequências desse alargamento de autonomia municipal.

Finalmente, é feita uma conclusão com a síntese das principais ideias do trabalho.

## 1 O FEDERALISMO

### 1.1 Aspectos Gerais e Características do Estado Federal

O termo Federação vem do latim *foedus-eris*, que significa aliança. Ao longo da história, houve muitas alianças entre nações independentes, por motivos ligados à segurança ou a interesses econômicos, mas nenhuma delas alcançou a constituição de um autêntico Estado Federal. Equivaliam mais à Confederação, que normalmente constitui um estágio anterior à Federação (ALMEIDA, 2000).

Na Confederação, preserva-se a soberania dos Estados que a integram. Assim, há sempre o risco de algum integrante decidir pelo rompimento dos vínculos.

Estado é uma ordenação que tem como finalidade específica a regulamentação das interações sociais entre os integrantes de um povo definido sobre uma determinada base geográfica. O termo ordenação exprime o juízo de poder soberano, dotado de caráter institucional. Compreende quatro elementos: povo, território, poder e finalidades (SILVA, J., 2011).

A maneira segundo a qual um Estado organiza seus elementos clássicos (povo e território) e estrutura o seu poder político em relação a outros poderes de natureza igual, que a ele serão subordinados ou coordenados, dá origem ao que se entende por forma de Estado (CARVALHO, 2004).

Quando uma determinada entidade detém uma unidade de poder concentrado, cujo exercício se dá de modo centralizado sobre todo o conjunto formado pelo território e pelas pessoas, tem-se a forma característica do Estado Unitário. No Brasil, essa forma de Estado foi adotada em sua primeira Constituição (1824), com a finalidade de preservar a monarquia e a autoridade centralizada no imperador (JÚNIOR, 2012).

Conforme Abrucio e Franzese (2010, p.1-2), o Estado Unitário configura o modelo clássico de nação, no qual o "Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal".

Ao contrário, verifica-se a presença da forma do Estado Federal quando um mesmo território comporta uma repartição regional de poderes políticos autônomos, com múltiplos centros de decisão. Essa forma é denominada igualmente de Estado

Composto. Nela, existe um poder central soberano, que é exercido pela União, e os poderes regionais autônomos que cabem aos Estados federados.

Ainda segundo Abrucio e Franzese (2010, p.2), o objetivo do pacto federativo é "compatibilizar o princípio da autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo".

Além das referidas formas de Estado, existem, ainda, os Estados Regionais e os Estados Autônomicos, que embora não se caracterizem por uma unidade centralizada de poder, também não são dotados da autonomia peculiar do Estado Federal. São, assim, conforme Júnior (2012, p.3), "espécies intermediárias, com características de Estados Unitários e de Estados Compostos".

O Federalismo ou Estado Federal tem origem nos Estados Unidos, como decorrência da necessidade de se governar um grande território de forma eficiente, garantindo, simultaneamente, a forma republicana que havia sido vitoriosa com a independência em 1776. As antigas colônias inglesas, possuidoras de autonomia e soberania, se associaram, inicialmente, sob a forma de Confederação, mas, em virtude da debilidade do pacto e da necessidade de um governo comum, criaram a fórmula federativa, instituída pela Constituição Norte-Americana de 1787. Dessa forma, os Estados abriram mão de sua soberania em proveito da União, porém preservaram sua autonomia, assinalando, assim, o surgimento do Estado Federal em seu conceito clássico (MENDES; BRANCO, 2013).

Assim, funda-se o Federalismo na união de coletividades regionais autônomas, denominadas pela doutrina como Estados federados, Estados-membros ou apenas Estados. O Estado Federal corresponde ao conjunto e possui *status* de pessoa jurídica de Direito Público Internacional. O âmago dessa concepção está na configuração da União e dos Estados-membros, embora, às vezes, entrem outros elementos, como os Territórios Federais, o Distrito Federal e, no caso do Brasil, os Municípios, agora também incluídos na estrutura político-administrativa da Federação (SILVA, J., 2011).

Não existe apenas um modelo de Estado Federal, pois há necessidade de ajustes às peculiaridades de cada Estado<sup>1</sup> (MENDES; BRANCO, 2013).

---

<sup>1</sup> O Ministro Sepúlveda Pertence, do STF, ponderou que a cláusula pétrea da forma federativa "não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou, e como o adotou" (BRASIL, 2007a).

Contudo, para Fernanda Dias Menezes de Almeida (2000), a Federação apresenta algumas características comuns. A primeira é que os Estados-membros não desfrutam de soberania, ou seja, da completa capacidade de autodeterminação, independente de qualquer outro poder. A soberania é exclusiva do Estado Federal. Os Estados federados gozam de autonomia, isto é, de capacidade de autodeterminação nos limites de suas competências constitucionais, que lhes assegura autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação, sem subordinação hierárquica à União. Ocorre a descentralização política, que equivale ao maior grau de descentralização e constitui um instrumento de limitação do poder.

A autonomia política dos Estados federados torna-se mais relevante por abranger também a capacidade de poder dotar-se de uma Constituição, elaborada por eles mesmos, não obstante sujeita às diretrizes fixadas pela Constituição Federal. É típico do Estado Federal que essa capacidade dos Estados-membros de legislar não se restrinja a uma mera concessão da União, correspondendo, mais, a um direito, previsto na Constituição Federal, que não pode ser subtraído dos entes federativos (MENDES; BRANCO, 2013).

Uma segunda característica do Estado Federal refere-se a sua base jurídica, que é sempre uma Constituição comum a todos os entes federativos, onde se materializa o pacto entre os interesses da União e os concernentes à autonomia dos Estados federados.

Um terceiro aspecto é que, nele, está ausente o direito de secessão. Assim, é lógico que as Constituições contenham previsão, explícita ou implícita, de proibição do desligamento de ente federado. Como consequência e com vistas à preservação da unidade nacional contra intenções separatistas, concebeu-se o mecanismo da intervenção federal nos Estados-membros.

Outro aspecto distintivo, ainda segundo Almeida (2000), é que, na Federação, se equilibram aspectos unitários e societários.

O Estado Federal é uno, tanto internacional como internamente. Assim, no concerto das nações, observa-se a unidade de personalidade, pela qual, como visto anteriormente, somente a Federação detém personalidade jurídica de Direito Internacional Público, e as unidades de nacionalidade e território, pois, para efeitos externos, o que conta é a nacionalidade e o território do Estado Federal e não dos Estados-membros. No plano interno, a unidade do Estado Federal se materializa

pela existência de um ordenamento jurídico federal com validade na totalidade do território, de um tribunal federal para a resolução de conflitos de competência entre os entes federados, e pela possibilidade da intervenção da União nos Estados<sup>2</sup>.

No tocante aos aspectos societários da Federação, verifica-se que os Estados federados participam da vontade federal, o que é assegurado pela presença de uma casa de representação dos Estados-membros – o Senado –, formado por representações estaduais numericamente iguais. Por outro lado, os Estados também concorrem nas decisões políticas fundamentais, em razão da possibilidade de participar da modificação da Constituição pelo oferecimento de emendas constitucionais (MENDES; BRANCO, 2013).

Outra característica fundamental a ser apontada trata da repartição de competências entre as entidades federativas. A Federação, na realidade, constitui um amplo sistema de partilha de competências, e é essa partilha que dá substância à descentralização em entes autônomos. Por outro lado, tal repartição se apresenta como uma verdadeira imposição do próprio Federalismo em face da necessidade da preservação de relações harmônicas entre o poder central e os poderes estaduais, que constituem, simultaneamente, duas ordens jurídicas incidentes parcialmente sobre o mesmo espaço (ALMEIDA, 2000).

É por intermédio do exame dessa partilha de competências que se constata o nível de centralização ou descentralização de um Estado Federal. Tem-se um federalismo centrípeto, dirigido para o centro, quando historicamente oriundo de Estados soberanos que constituíram, como no caso norte-americano, uma confederação e, posteriormente, uma federação. No entanto, o federalismo centrípeto, exatamente por tais razões, é o mais descentralizado, uma vez que teve origem em Estados soberanos que se uniram e cederam parcelas de sua soberania. Em consequência, os Estados federados conservam uma grande quantidade de competências administrativas, legislativas e jurisdicionais (MAGALHÃES, 2010). Já o federalismo centrífugo, como é o caso brasileiro, é dirigido para fora e surge em razão da descentralização do Estado unitário.

---

<sup>2</sup> A intervenção federal somente pode ser efetuada nos Estados, Distrito Federal ou Municípios integrantes de território federal, não cabendo em Municípios integrantes de Estado. O Relator Ministro Celso de Mello afirmou: "relativamente a esses entes municipais, a única pessoa política ativamente legitimada a neles intervir é o Estado-membro" (BRASIL, 1998).

Por último, o Federalismo implica em repartição de rendas, que possibilite recursos suficientes aos entes federados para o cumprimento dos deveres consequentes à atribuição de competências. São justamente esses recursos que permitem a autonomia dos integrantes da Federação.

## **1.2 A Repartição de Competências e de Rendas no Estado Federal**

Inicialmente, serão analisadas as técnicas de repartição de competências. Assim, verifica-se que no Federalismo clássico, dual, baseado no modelo norte-americano, operava-se a repartição horizontal, onde havia a enumeração das competências da União, ficando para os Estados todas as competências remanescentes, desde que não vedadas às autoridades estaduais. Conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2008), essa técnica separa de forma radical os poderes entre os entes federativos, atribuindo-lhes uma esfera própria de matérias privativas, a par da exclusão absoluta da participação de outro ente.

Já no Federalismo cooperativo, dá-se a técnica da repartição vertical, com a utilização de competências concorrentes, objetivando uma atuação coordenada dos entes da Federação. Segundo Ferreira Filho (2008), na repartição vertical de poderes, divide-se um mesmo objeto ou assunto, em níveis distintos, entre os entes do Estado Federal. Dessa forma, uma mesma matéria é atribuída de modo concorrente a diversos entes federativos, mas sempre em níveis diferentes. À União se confere a elaboração de normas gerais, e aos demais entes cabem as normas complementares. Contudo, no caso de inexistência de normas gerais da União, o Estado pode exercer a chamada competência supletiva, estabelecendo normas gerais próprias.

No decorrer desses mais de duzentos anos da implementação do primeiro Estado Federal, deu-se uma mudança na sua conformação, tanto nos Estados Unidos como nos países que adotaram essa forma de Estado. Passou-se do Federalismo dual para o Federalismo cooperativo, essencialmente em virtude de alteração dos relacionamentos entre União e Estados, com o robustecimento da autoridade federal e a paralela contração da autoridade estadual. O Estado, de liberal se transforma em intervencionista, com a consequente criação, em razão dos grandiosos escopos com que foram incumbidos, de expectativas de prestação de

serviços que os Estados-membros dificilmente têm condições de satisfazer de forma isolada (ALMEIDA, 2000).

Constata-se, assim, a relevância da partilha de competências, uma vez que é a decisão sobre essa questão que irá condicionar a forma do Estado Federal, definindo o grau de descentralização e balizando seus rumos.

No tocante à repartição de rendas, já foi observado que a previsão de recursos suficientes condiciona a autonomia dos integrantes da Federação.

A questão do tributo<sup>3</sup> repercute na estrutura do federalismo. Como fonte prioritária de recursos públicos, a repartição da receita tributária constitui condição da própria autonomia dos entes federativos. A descentralização que caracteriza o Estado Federal fica incompleta sem a correspondente atribuição de receitas; e estas são preponderantemente tributárias. Quer pela repartição de competência para tributar, quer pela partilha do produto da arrecadação de determinados tributos ou pela combinação dessas duas formas, como ocorre na Constituição do Brasil, a discriminação de rendas tributárias é pressuposto da autonomia política e administrativa da União, Estados e Municípios. Afinal, repartir atribuições (competências administrativas e legislativas) sem repartir recursos é convertê-las em vãos compromissos e obrigações irrealizáveis.

Conforme Ferreira Filho (2008), a técnica preferível para a repartição de rendas é a da divisão horizontal, reservando determinada matéria tributável a um ente federativo, que dela arrecada receitas exclusivas, não sofrendo ingerência de outro ente.

Contudo, essa repartição horizontal de rendas apresenta a desvantagem de que as regiões com menor desenvolvimento econômico irão auferir uma receita menor, e, por isso, modernamente, se tem acrescentado a essa técnica um sistema de quotas de participação, semelhante à repartição vertical. Em consequência, os Estados também recebem parcelas de alguns tributos federais, e aos Municípios são entregues percentuais de determinados tributos federais e estaduais.

---

<sup>3</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 1988).

### 1.3 O Federalismo no Brasil, Centralização e Repartição de Competências

O ideal federalista é antigo no Brasil. Na Assembleia Constituinte de 1823, já havia defensores dessa forma de Estado, particularmente na bancada pernambucana. A dissolução dessa Assembleia pelo Imperador D. Pedro I foi um dos motivos do movimento revolucionário denominado de *Confederação do Equador*, que envolveu as províncias do Nordeste (GOMES, L., 2010).

A Carta Magna de 1824 constituiu o Brasil Império sob a forma de Estado unitário descentralizado. Os anseios federalistas não satisfeitos serviram de bandeira à oposição republicana ao Império. Assim, o Federalismo chega ao Brasil junto com a República, em 1889.

A Federação brasileira, não obstante ter, na sua origem, um processo de formação distinto do norte-americano, pois nasceu em razão da descentralização do Estado unitário imperial, também estruturou, por meio da primeira Constituição Republicana de 1891, relações entre a União e os Estados à base de um Federalismo dual. Dessa forma, os campos de competências desses entes eram estanques, com a enumeração expressa das competências da União, restando as remanescentes para os Estados federados, e a autoridade federal se abstinha de interferir nas questões estaduais.

Os resultados da implantação do Federalismo no Brasil foram, contudo, diferentes daqueles que haviam ocorrido nos Estados Unidos. Aqui, houve o fortalecimento dos Estados-membros, ao passo que a União foi enfraquecida. Gerou-se, assim, um modelo centrífugo bem diverso do norte-americano. Por este motivo, enquanto o pacto federativo dos EUA correspondeu ao surgimento de um Poder Central, que não existia antes, na linguagem política brasileira federalismo tem o significado de descentralização (ABRUCIO; FRANZESE, 2010).

Por essa repartição horizontal de competências, cada ente devia manter-se com os seus próprios recursos, e foi principalmente isso que tornou evidente a inadequação do modelo federativo inicial, em virtude da discrepância dos níveis de desenvolvimento entre as unidades da Federação (ALMEIDA, 2000).

O Federalismo brasileiro transformou-se em cooperativo a partir da Constituição de 1934, tanto em razão do apelo dos Estados menos desenvolvidos, como também da tendência mundial do intervencionismo do poder central. Assim,

houve incremento das competências da autoridade federal, acompanhado pela redução das competências dos Estados, que, por outro lado, ficaram espremidas pelo reconhecimento constitucional de uma esfera de autonomia municipal própria (ALMEIDA, 2000).

O crescimento dos poderes da União teve início, de fato, com a reforma constitucional de 1926, que explicitou o conteúdo substantivo dos princípios constitucionais da República que os Estados-membros teriam que atentar, acarretando uma padronização das estruturas governamentais das unidades federadas (ALMEIDA, 2000).

As competências do poder central não deixaram mais de crescer com as subseqüentes Constituições, principalmente a de 1967, na versão da Emenda Constitucional de 1969, onde o processo de centralização alcançou um nível muito acentuado, chamado por muitos de *federalismo de integração*.

Dessa forma, o constituinte de 1988 teve que trabalhar com a realidade de um Estado praticamente unitário. A atual Carta buscou atribuir maior autonomia aos Estados federados, na tentativa de obter um reequilíbrio federativo.

A forma federativa de Estado constitui uma cláusula pétrea prevista no parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição de 1988, não sendo matéria de deliberação a proposta de emenda constitucional que descaracterize o federalismo<sup>4</sup>.

O artigo 1º da atual Constituição declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, tendo a soberania entre os seus fundamentos. No mesmo sentido, o artigo 18 volta ao tema, afirmando que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos daquela Carta.

À luz dos artigos acima, fica patente que a atual forma do Estado Brasileiro é uma Federação e que a soberania é própria da União. Os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios possuem autonomia, mas não soberania. Essa autonomia é prerrogativa política conferida e limitada pela Carta Magna.

---

<sup>4</sup> O STF decidiu que a emenda constitucional que agride o princípio da imunidade tributária recíproca entre os entes federativos contraria a cláusula pétrea da forma federativa. Caso do IPMF (BRASIL, 1993).

No que tange à repartição de competências nas Constituições do Brasil República, Fernanda Dias Menezes de Almeida (2000) observa que todas discriminaram as competências enumeradas da União, ficando as remanescentes para os Estados. Com a Constituição de 1934, passou-se também a lidar com competências concorrentes.

A Constituição de 1891 foi a que mais empregou a técnica de repartição horizontal de competências, típica do Federalismo clássico. Quanto aos Municípios, dispunha apenas, no artigo 68, que os Estados deveriam se organizar de forma a assegurar a autonomia municipal em tudo o que dissesse respeito ao seu peculiar interesse.

A Constituição de 1934 foi a primeira, no Brasil, a adotar competências concorrentes legislativas e não legislativas, ao lado das competências privativas da União e da competência residual dos Estados. Essa Carta assegurava aos Municípios a autonomia em tudo o que dissesse respeito ao seu peculiar interesse (ALMEIDA, 2000).

A Constituição de 1937 manteve a técnica de combinar competências enumeradas da União com as remanescentes dos Estados e as concorrentes. Uma inovação foi que se tornou possível delegar aos Estados, por lei federal, a faculdade de legislar sobre assuntos de competência exclusiva da União, seja para regulá-los ou para suprir lacunas, em questões que interessassem, de modo predominante, a um ou alguns Estados. Tal lei estadual só teria vigência após aprovação do governo federal. Aos Municípios continuava sendo assegurada a autonomia, embora houvesse mais restrições (ALMEIDA, 2000).

A Carta de 1946 manteve a especificação das competências da União, com as remanescentes para os Estados, e competências legislativas concorrentes, competindo aos Estados as complementares e as supletivas, estas no caso de inexistência de lei federal. Não houve especificação da competência concorrente não legislativa. Os Municípios permaneceram desfrutando de autonomia, garantida pela eleição dos Prefeitos e Vereadores, e pela administração própria naquilo que concernia ao seu peculiar interesse (ALMEIDA, 2000).

A Constituição de 1967, juntamente com a Emenda nº 1/1969, não alterou a repartição de competências anterior. Os poderes de execução e de legislação da União foram enumerados, e os poderes remanescentes ficaram para os Estados. A

autonomia municipal continuou da forma anterior, contudo houve restrições à elegibilidade dos Prefeitos.

O constituinte de 1988, objetivando a descentralização do Federalismo brasileiro, fez modificações no esquema de repartição de competências. Partindo de padrões já avaliados no Brasil e no exterior, organizou um complexo sistema no qual, simultaneamente, existem competências privativas, de repartição horizontal, e competências concorrentes, onde a repartição se dá verticalmente. Também possibilitou a participação, por meio de delegação, das ordens parciais no âmbito das competências privativas da ordem central. A mais importante novidade é a utilização majorada das competências concorrentes (ALMEIDA, 2000).

Os termos *competências privativas* e *competências exclusivas* foram empregados, neste trabalho, com o mesmo significado, seguindo o entendimento de Fernanda Menezes de Almeida (2000) e de Mendes e Branco (2013).

Assim, na atual Constituição, cada ente federativo, inclusive o Município, foi aquinhado com competências próprias.

Os poderes da União estão dispostos nos artigos 21 e 22, o primeiro enunciando os assuntos concernentes à ação política e administrativa do poder central, o segundo enumerando os temas passíveis de disciplina legislativa privativa pelas autoridades federais.

Os Estados permaneceram, privativamente, com as competências remanescentes, não enunciadas no rol da União e dos Municípios, conforme o artigo 25. Ainda lhes foram atribuídas as seguintes competências privativas: explorar os serviços locais de gás canalizado, nos termos do parágrafo 2º do artigo 25; instituir regiões metropolitanas, conforme o parágrafo 3º do artigo 25; e criar Municípios, pelo disposto no parágrafo 4º do artigo 18.

As competências municipais privativas estão relacionadas no artigo 30. O inciso I atribui ao Município poder para legislar sobre assuntos de interesse local. Os incisos III, IV, V E VIII tratam de competências administrativas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> O STF declarou a inconstitucionalidade de preceito inscrito na Constituição de Estado-membro, que tratava de matéria que a Constituição Federal atribuíra ao Município. Versava sobre dispositivo que concedia descontos a estudantes em passagens de transportes coletivos municipais. O Supremo recordou que a competência legislativa estadual é residual e se fixa por exclusão daquilo que tenha sido estabelecido pelo constituinte como competência da União e dos Municípios. A Constituição Federal dispõe, no art. 30, V, que a competência para organizar e prestar serviços públicos de

No tocante às competências concorrentes, elas estão dispostas nos artigos 23 e 24. No primeiro estão discriminadas atribuições que devem caber a todos, relacionadas à defesa de valores. O segundo refere-se à competência legislativa concorrente e relaciona as matérias sobre as quais a União, os Estados e o Distrito Federal têm poderes para legislar. Apesar do Município não constar do artigo 24, ele pode, pelo inciso II do artigo 30, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 24 dispõem que a competência da União limita-se ao estabelecimento de normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados, que, contudo, torna-se plena na inexistência de lei federal.

Para Fernanda Menezes de Almeida (2000), a *competência comum* designada no artigo 23 tem o mesmo sentido de competência concorrente. O desejo do constituinte de 1988 foi que os Poderes Públicos cooperassem na execução das atribuições enunciadas<sup>6</sup>. O parágrafo único do artigo 23 prevê que lei complementar federal irá fixar normas para essa cooperação. A autora também entende que *competência suplementar*, no artigo 24, § 2º, corresponde à competência complementar, enquanto que, no § 3º do mesmo artigo, equivale à competência supletiva.

A Carta de 1988 também possibilita a delegação de competências, conforme o previsto no parágrafo único do artigo 22, pelo qual a lei complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência legislativa privativa da União.

Segundo Bercovici (2004), a Carta de 1988 aprofundou o Federalismo Cooperativo, expresso nos textos do artigo 23, que trata da competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e do artigo 24, que dispõe sobre as matérias de competência legislativa concorrente, bem como no artigo 30, que

---

interesse local, inclusive o de transporte coletivo, é dos Municípios (BRASIL, 2008b). Pela mesma razão, o STF considerou inconstitucional o dispositivo da Constituição estadual que determinava que as Câmaras Municipais devessem funcionar em edificação própria ou pública, independente da sede do Executivo (BRASIL, 2008a).

<sup>6</sup> Conforme acórdão do STF: "Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (arts. 23, III e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. [...] A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde a previsão, no parágrafo único do art. 23 da CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação, cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregar-los ilimitadamente sobre os Municípios" (BRASIL, 2006a).

outorgou ao Município a competência para legislar sobre assunto de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Fazendo uma avaliação sobre a colaboração que a repartição de competências da Constituição de 1988 trouxe ao reequilíbrio do Federalismo brasileiro, verifica-se que as competências federais não se reduziram, e, ao contrário, até aumentaram, apesar do propósito externado pelos constituintes em buscar uma maior descentralização federativa. Constata-se, assim, que o predomínio da União no Federalismo contemporâneo constitui uma realidade com que se tem que conviver. O que não se deve consentir é uma hegemonia do poder central que desfigure o sistema (ALMEIDA, 2000).

Em uma síntese da história republicana, constata-se que a tendência à centralização do Federalismo brasileiro perdurou por todo esse período, com consequências negativas sobre a autonomia municipal (MOHN, 2006).

## 2 O MUNICÍPIO

### 2.1 Sinopse Histórica do Município no Brasil e da sua Autonomia

Historicamente, o Município surgiu durante o Império Romano, no governo de Caio Júlio César (100-44 a.C.), quando a *Lex Julia Municipalis* alastrou esse sistema de governo local para as regiões conquistadas, que, caso colaborassem com a metrópole, podiam gozar de direitos privados e prerrogativas políticas para eleger seus próprios governantes e administrar a urbe, adquirindo, assim, direito de autogoverno nas matérias de interesse local (COSTA, 2010).

A unidade político-administrativa chamada Município foi trazida ao Brasil pelos portugueses, desde o início da colonização, com o objetivo de melhor administrar e atender às demandas das populações locais.

No Brasil Colônia, desenvolveu-se uma organização municipal nas regiões agrícolas que influenciou significativamente o sistema de poderes. A Câmara Municipal ou o Senado da Câmara correspondia à instituição de poder local, e seus integrantes eram eleitos dentre os homens bons da terra, que, na verdade, representavam os latifundiários rurais (SILVA, J., 2011). Para Bonavides (2011), o poder municipal antecede ao Estado Brasileiro, e foram justamente os Senados das Câmaras que deram base de legitimação ao constitucionalismo imperial.

Segundo Victor Nunes Leal (1978), as Câmaras Municipais da Colônia possuíam atribuições mais abrangentes do que as das atuais Municipalidades. Além das funções relativas ao interesse peculiar do Município, exerciam o papel do atual Ministério Público e de polícia rural, bem como realizavam inspeção da higiene pública. Exerciam, assim, enorme poder, que cresceu à margem do ordenamento legal e, várias vezes, contra este. Com frequência, a Coroa ratificava usurpações perpetradas por meio das Câmaras pelos poderosos senhores rurais, legalizando uma situação concreta correspondente à ordem econômica e social estabelecida nesses distantes núcleos populacionais. Para José Celso de Macedo Guimarães (1990, apud MOHN, 2006, p. 200), esse gozo de autonomia municipal era consequência mais da necessidade do que da intenção da metrópole portuguesa.

No período imperial, pela Lei de Organização Municipal de 1º de outubro de 1828, as Câmaras passaram a ser corporações meramente administrativas,

submetidas a um rigoroso controle por parte dos conselhos gerais e presidentes das províncias, como também do Governo Geral. O Ato Adicional de 1834, de tendência descentralizadora, apenas transferiu a rígida tutela para as assembleias provinciais, criadas na ocasião. O objetivo era possibilitar que as províncias tivessem condições de estabelecer o regime que fosse mais adequado às Municipalidades, mas, na verdade, as forças políticas liberais visavam fortalecer as províncias ante o Governo Geral. Uma maior autonomia dos Municípios ia de encontro a tal objetivo, ao por em risco a homogeneidade da situação na província. No entanto, de fato, o presidente da província, delegado do Imperador, continuou a ser a figura proeminente no cenário provincial (LEAL, 1978).

Como o objeto deste estudo se refere ao Município no contexto do Federalismo, se passará, a seguir, a analisar as Cartas Magnas Republicanas no tocante a esse tema.

Todas as Constituições federalistas brasileiras anteriores a atual de 1988 – de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 – continham dispositivos, pelo menos nominalmente, que asseguravam aos Municípios a sua autonomia, particularmente sob a ótica política.

No entanto, verifica-se que, ao longo do tempo e das Constituições, a relevância do Município teve um incremento progressivo e expressivo, muito embora, às vezes, oscilatório.

A Constituição de 1891 foi a primeira que adotou o Federalismo e assegurou, no seu artigo 68, a autonomia do Município em tudo o que dissesse respeito ao seu *peculiar interesse*, sem, entretanto, definir este conceito auxiliar no texto constitucional. Após a proclamação da República e antes da promulgação da citada Constituição, o Decreto nº 510, de 22 de julho de 1890, buscou afirmar a autonomia do Município, ao dispor que os Estados-membros se organizariam, sob o regime municipal, com base na sua autonomia em tudo o que dissesse respeito ao seu *peculiar interesse* e na *eletividade* da administração local. A forte oposição da bancada positivista na Assembleia Constituinte, propugnando pela liberdade de organização dos Estados, acarretou o econômico texto do artigo 68, de onde foi retirada a referência à eletividade (COSTA, 2010).

As Constituições estaduais, inicialmente, foram liberais em relação aos Municípios, outorgando-lhes larga autonomia. Contudo, não tardaram,

paulatinamente, a ser reformadas, de modo a restringir o princípio da autonomia das Municipalidades ao mínimo compatível com as imprecisas disposições constitucionais. Assim, os governos estaduais podiam tutelar os Municípios, visando ao interesse político da concentração de poderes na esfera estadual (LEAL, 1978).

Sob a vigência da Carta de 1891 e antes da Reforma de 1926, as Constituições estaduais dispuseram à vontade sobre a autonomia municipal, especialmente com relação às eleições. Em muitos Estados, foi prevista a nomeação dos Prefeitos pelos Governadores. Surgiu o fenômeno do *coronelismo*, que convertia os Municípios em feudos privados, sendo o Prefeito nomeado ou eleito como o representante do *coronel* local (COSTA, 2010).

O termo *coronelismo* tem origem na Guarda Nacional criada em 1831. O posto de coronel correspondia a um comando municipal ou regional, dependente da influência econômica ou social de seu titular. Contudo, o termo passou também a significar qualquer chefe político ou qualquer potentado (LEAL, 1978).

No entendimento de Victor Nunes Leal (1978), o *coronelismo* era produto da sobreposição de modelos desenvolvidos do sistema representativo em cima de uma estrutura social e econômica imprópria. Correspondia a uma troca de interesses e vantagens entre o poder público e o decadente prestígio dos chefes locais, principalmente grandes proprietários rurais. O Governo, particularmente o estadual, não podia prescindir do eleitorado rural, então majoritário no país, que era muito dependente da liderança do *coronel*, o qual comandava discricionariamente os *votos de cabresto*.

O *coronelismo* consistia em apoio incondicional do chefe local aos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, bem como, da parte do governo estadual, apoio e liberdade de ação ao *coronel* em todos os assuntos concernentes ao Município. Na realidade, era do sacrifício da autonomia municipal que o *coronelismo* se utilizava para sobreviver.

A Reforma Constitucional de 1926 inseriu a possibilidade de a União intervir no Estado para assegurar o respeito ao princípio constitucional da autonomia dos Municípios. Dessa forma, a interpretação federal sobre autonomia municipal passou a prevalecer sobre a interpretação do tema pelos Estados, o que representou uma limitação da autonomia estadual e rompeu com a concepção federativa originária da Constituição de 1891 (SILVA, A., 2009).

A Revolução de 1930 deparou-se com a grande tarefa de desmontar a máquina política da República Velha, enraizada nas situações municipais. A nomeação dos prefeitos pelos Estados e a escassez das rendas municipais foram apontadas como instrumentos da interferência dos Estados-membros na vida municipal (LEAL, 1978).

Em consequência, a Constituição de 1934 trouxe avanço no processo da autonomização municipal, objetivando adicionar-lhe a autonomia financeira. Esta Carta elencou, no seu texto, os diversos tipos de impostos e taxas correspondentes aos Municípios. A eletividade do executivo municipal passou a ser regra obrigatória, podendo ser feita diretamente pelo voto popular ou pelo voto dos vereadores. Como exceção, admitiu-se que os Estados nomeassem os prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais. Porém, sua existência abreviada pelo golpe ditatorial de 1937 foi insuficiente para a produção de resultados no âmbito municipal.

Contudo, conforme entendimento de Leal (1978), houve uma contradição na elaboração da Constituição de 1934, pois, por um lado, se intentava assegurar maior autonomia municipal, enquanto, por outro, se permitia aos Estados, por meio dos departamentos de Municipalidades (§4º do artigo 13), exercer uma tutela administrativa e política sobre as entidades locais.

Os Municípios tiveram sua autonomia enfraquecida em face da Constituição de 1937, do Estado Novo, haja vista que os governadores passaram a nomear livremente os prefeitos. Ao mesmo tempo, o Presidente da República tinha competência para decretar a intervenção nos Estados, sem necessidade de ouvir os outros poderes, o que ocorreu com frequência (SILVA, A., 2009). Essa Constituição foi inequivocamente antimunicipalista. Manteve os departamentos de Municipalidades da Carta anterior, diminuiu a renda municipal e, ainda, extinguiu o princípio da eletividade dos prefeitos (LEAL, 1978).

Para Meirelles (2000), no regime de 1937, as Municipalidades gozaram de menor autonomia até mesmo do que no centralismo imperial, haja vista que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem o auxílio de qualquer entidade de representação popular.

Com a queda do Estado Novo, o Município retornou, pela Constituição de 1946, praticamente à situação que havia obtido na Carta de 1934. O peculiar interesse municipal foi conceituado, principalmente, pela decretação e arrecadação

dos tributos de sua competência, pela aplicação de suas rendas, bem como pela organização dos serviços públicos locais.

A Constituição de 1967 não alterou significativamente o quadro relativo ao Município estabelecido pela Carta de 1946. No entanto, juntamente com a Emenda Constitucional de 1969, alargou a federalização de matérias de interesse municipal, pela inserção, na Lei Maior, da competência do Município, ao mesmo tempo em que repassou das leis estaduais para lei complementar federal uma série de temas municipais. Nas capitais estaduais e estâncias hidrominerais, foi mantida a nomeação do Prefeito pelo Governador, enquanto que tal nomeação cabia ao Presidente da República nos Municípios declarados de interesse da segurança nacional. Por outro lado, somente eram remunerados os Vereadores das capitais e dos Municípios com população superior a cem mil habitantes.

Embora a autonomia do Município tivesse assento na Constituição 67/69, na prática não era efetiva, pois dependia de recursos federais. Também havia o entendimento de que a organização municipal era competência dos Estados.

Assim, as Constituições progressivamente buscaram assegurar ao Município, além da autonomia política, também a autonomia financeira, propiciando-lhe receitas próprias. Da mesma forma gradual, também possibilitaram a autonomia administrativa dos Municípios, principalmente pela possibilidade de intervenção federal nos Estados, a fim de preservar o princípio constitucional da autonomia municipal.

Ao mesmo tempo em que a autonomia do Município se ampliava, várias competências estaduais relativas aos Municípios foram passando para a esfera federal, em clara diminuição do papel constitucional dos Estados.

## **2.2. O Município na Constituição de 1988**

A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia do Município, principalmente em face de sua elevação a uma terceira esfera como ente integrante da Federação.

Esse novo *status* evidencia-se, inicialmente, no artigo 1º da Carta Magna, o qual dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal. Também o artigo 18 trata do tema,

quando declara que a organização político-administrativa brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Pela primeira vez, em um texto constitucional, o Município aparece equiparado formalmente aos Estados e à União, como uma terceira dimensão do Federalismo brasileiro.

Essa ampliação da autonomia municipal também fica patente em face das disposições contidas nos artigos 29 e 30 da Carta Constitucional, onde se verifica que o Município passou a ser o principal prestador dos serviços de saúde e de educação fundamental, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado (SILVA, A., 2009).

A Carta de 1988 também estabelece, no artigo 182, que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

As Constituições Federais anteriores só concediam aos Municípios governo próprio e a competência exclusiva, ao passo que a Constituição atual lhes acrescentou o poder de auto-organização. Não existe mais possibilidade de prefeito nomeado, e, assim, a capacidade de autogoverno ficou completa. Foi mantida a intervenção federal nos Estados para exigir a observância do princípio constitucional da autonomia municipal. Também se manteve a intervenção dos Estados nos Municípios na forma e nos casos previstos no texto constitucional, não restando mais qualquer conteúdo às Constituições Estaduais nessa matéria, diferentemente do que dispunha a Constituição anterior (SILVA, J., 2011).

A intervenção dos Estados nos Municípios se processa conforme o disposto no artigo 35 da Constituição de 1988<sup>7</sup>. Segundo Mendes e Branco (2013), constitui função do Procurador-Geral do Ministério Público do Estado a proposta de intervenção, quando esta estiver dependente de representação ao Tribunal de

---

<sup>7</sup> Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

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

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

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (BRASIL, 1988).

Justiça (inciso IV do artigo 35, da CF). A simetria com a intervenção federal baseia-se na competência do Ministério Público estadual para essa ação, de acordo com o previsto no inciso IV do artigo 129 da Constituição Federal. A decisão tomada pelo Tribunal de Justiça nesse caso tem natureza político-administrativa, não podendo ser objeto de recurso extraordinário, conforme assentado na Súmula 637 do STF<sup>8</sup>.

A autonomia do Município baseia-se nas capacidades de auto-organização, autogoverno, normativa própria e autoadministração. A capacidade de auto-organização corresponde ao reconhecimento do poder constituinte municipal e decorre da lei orgânica, limitada pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado<sup>9</sup>; a de autogoverno se dá pela eleição de prefeito e vereadores; a normativa corresponde à competência para produção de leis, e a capacidade de autoadministração é concernente à administração própria, para prestação dos serviços de interesse local (SILVA, J., 2011).

Para José Afonso da Silva (2011), há uma diferença importante, no que tange à concessão da autonomia municipal, entre as Constituições anteriores e a atual. Antes, havia um sentido remissivo, ou seja, a concessão era orientada aos Estados, uma vez que estes é que deveriam organizar os Municípios, assegurando sua autonomia. Aos Estados eram reservados poderes, que, atualmente, não têm mais. Hoje, as normas constitucionais federais que estabelecem a autonomia se reportam diretamente aos Municípios.

Dessa forma, verifica-se que a autonomia municipal, já assegurada na Constituição de 1891, alargou-se de forma progressiva com as Constituições republicanas, à exceção das Cartas de 1937 e de 1967/1969, culminando com o *status* de ente federativo alcançado na Constituição de 1988.

---

<sup>8</sup> Súmula 637 do STF: "Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em Município" (BRASIL, 2003a).

<sup>9</sup> O artigo 31 da CF constitui um exemplo de limitação ao poder de auto-organização do Município, que pode receber auxílio do Tribunal de Contas do Estado, mas não pode criar Tribunal de Contas Municipal. Na ADI 154, o Supremo afirmou que não está proibida "a instituição de órgão, tribunal ou conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais", entendendo também que o tribunal criado pelo Estado-membro para tal fim deverá ter sua competência estendida sobre todos os Municípios do respectivo Estado. O Ministro Octávio Gallotti ainda disse que, com a Constituição de 1988, foi "estancada a criação de Tribunais de Contas, privativos de um só Município, a partir dos que porventura se pretendesse fazer seguir aos já existentes de São Paulo e no Rio de Janeiro, notoriamente as duas cidades de maior população e renda do País, cujos Tribunais ficaram, então, confirmados" (BRASIL, 1991).

A história da autonomia municipal nos mais diversos sistemas constitucionais federativos é uma narração política pendular, conforme a existência de momentos mais propícios para a concretização do princípio da liberdade na estrutura organizacional do Estado. Liberdade e democracia são princípios que condicionam a maior ou menor amplitude da autonomia municipal. Não se trata de uma questão somente jurídica, mas de um tema cuja resolução está condicionada pela posição histórica e suas características próprias correspondentes (BONAVIDES, 2011).

### **2.3 O Regime Municipal de Outros Países**

Serão apresentados nesse tópico, para visualização, alguns sistemas municipais estrangeiros, sem, contudo, haver o objetivo de se constituir um estudo de direito comparado com relação ao direito brasileiro.

#### **2.3.1 Alemanha**

A Lei Fundamental (Constituição) constitui o embasamento legal e político da República Federal da Alemanha e entrou em vigência no ano de 1949. Ela foi planejada inicialmente como uma solução transitória até à instituição de uma só Constituição para a Alemanha reunificada. A partir de 1990, com a incorporação da República Democrática da Alemanha ao espaço de validade da Lei Fundamental, essa Lei Maior passou a vigorar para toda a Alemanha.

Segundo Sandra Krieger Gonçalves Silva (2003 apud CAVALCANTI, 2004, p.37), a República Federal Alemã tem uma organização estatal de dois graus: Federação e Estados-membros; e tem uma organização administrativa que inclui a Federação, os Estados federados (*Länder*), os Distritos (*Kreise*) e os Municípios (*Gemeinden*). Contudo, Andreas Joachim Krell (1999) alega que, atualmente, a corrente doutrinária majoritária considera os Municípios como partes do Estado, e, além disso, também como agentes administrativos componentes do Poder Executivo na acepção do artigo 20, III, da Lei Maior.

Aos Estados-membros, Municípios e Distritos<sup>10</sup>, estes correspondendo à associação de Municípios, o artigo 28.1 da Lei Fundamental<sup>11</sup> garante uma representação popular, eleita por sufrágios universais, diretos, livres, iguais e secretos. Os Distritos e os Municípios têm sua autonomia administrativa assegurada pelo artigo 28.2 da Constituição<sup>12</sup>, que garante aos Municípios o direito de regulamentar todos os assuntos concernentes à comunidade local, e às associações de Municípios, igualmente, o direito de gozo de autonomia administrativa.

No sistema constitucional alemão, a competência legislativa é partilhada apenas entre a Federação e os Estados. Conforme o artigo 70 da Lei Fundamental, ao Estado cabe dispor sobre os temas não reservados à esfera federal<sup>13</sup>, entre os quais se inclui a organização municipal. Assim, a autonomia municipal, entendida como direito à autoadministração, não tem tratamento uniforme em todo o país, variando de um Estado para outro (MEIRELLES, 2000).

No tocante às rendas, o mesmo artigo 28.2 da Lei Fundamental também preceitua sobre a autonomia financeira municipal, cujas bases devem incluir fonte de tributação fiscal do Município fundada em sua capacidade econômica e o direito de fixar os respectivos percentuais de taxaço. De acordo com o artigo 106, as Municipalidades recebem uma parte da receita do imposto de renda das pessoas físicas e do imposto sobre mercadorias e serviços, por transferência dos Estados. Também cabe aos Municípios a receita dos impostos territorial e industrial. O produto dos impostos locais de consumo e das despesas de representação é atribuído aos Municípios ou às Associações de Municípios (Distritos).

---

<sup>10</sup> O termo Distrito é empregado pela Embaixada da Alemanha no Brasil, na versão em língua portuguesa da Lei Fundamental Alemã (ALEMANHA, 1949).

<sup>11</sup> Art. 28.1 "A ordem constitucional nos Estados tem de corresponder aos princípios do Estado republicano, democrático e social de direito, no sentido da presente Lei Fundamental. Nos Estados, distritos e municípios, o povo deverá ter uma representação eleita por sufrágios gerais, diretos, livres, iguais e secretos. [...]" (ALEMANHA, 1949).

<sup>12</sup> Art. 28.2 Deve ser garantido aos municípios o direito de regulamentar, sob responsabilidade própria e nos limites da lei, todos os assuntos da comunidade local. No âmbito de suas atribuições legais e nas condições definidas em lei, as associações de municípios também gozarão igualmente do direito de autonomia administrativa. A garantia da autonomia administrativa pressupõe também as bases de uma autonomia financeira; estas bases incluem uma fonte de tributação fiscal dos municípios baseada em sua capacidade econômica e o direito de fixar os percentuais de taxaço dessas fontes (ALEMANHA, 1949).

<sup>13</sup> Artigo 70 (1) Aos Estados cabe o direito da legislação, desde que esta Lei Fundamental não atribua à Federação a competência da legislação. (2) A delimitação de competência entre a Federação e os Estados rege-se pelas disposições da presente Lei Fundamental sobre a legislação exclusiva e a legislação concorrente (ALEMANHA, 1949).

Os Estado-membros subdividem-se em Distritos (*Kreise*), ou Distritos Rurais, exceto as Cidades-Estados de Berlin, Bremen e Hamburgo. As Cidades Independentes, ou Distritos Urbanos, são aquelas com estatuto de Distrito e, ao mesmo tempo, de Municipalidade. Os Distritos são compostos pelos Municípios (MEIRELLES, 2000).

Conforme Krell (1999), a doutrina alemã visualiza o Município como uma divisão administrativa do Estado-membro. Os Conselhos Municipais não elaboram leis, mas, sim, estatutos para a regulamentação dos temas da comunidade local. O Município, para regular as matérias basilares da administração, produz o respectivo estatuto básico, de acordo com a lei estadual.

A organização municipal, dessa forma, também varia em conformidade com a legislação do Estado, podendo-se identificar quatro sistemas, segundo Krell (1999, p.2):

Em alguns estados alemães, o prefeito (*Bürgermeister*) e os vereadores (*Räte* = conselheiros) são diretamente eleitos pelo povo; em outros, os cidadãos votam apenas nos vereadores, os quais, por sua vez, elegem um integrante do conselho para ser o prefeito. Além disso, há estados onde o prefeito possui os plenos direitos de chefe do executivo local; em outros, ele somente exerce funções representativas, enquanto a administração do município cabe a um diretor executivo (*Stadtdirektor*). No estado economicamente mais importante da Alemanha, na Renânia-Norte/Westfália, o governo das comunas e cidades é atribuído a uma comissão executiva (*Magistrat*) eleita pelo Conselho, e o prefeito é somente o diretor dessa comissão, um *primus inter pares*.

Hely Lopes Meirelles (2000) assinala que, apesar dessa variedade de organização, há aspectos comuns entre as Municipalidades, a exemplo da existência do Conselho Municipal como instituição de maior importância, cujos membros são eleitos por voto universal e direto, bem como a competência do Município para fazer, com relação aos assuntos da comunidade local, tudo o que a lei do Estado-membro não conceder a outro órgão.

### **2.3.2 Argentina**

A Argentina, desde a sua independência, é uma República Federativa, como dispõe sua Constituição logo no artigo 1º. Talvez por essa razão, o Município argentino tenha, historicamente, usufruído de menos poder que seu congêneres

brasileiro. Há o entendimento que a Carta Magna não deve regular a autonomia e as competências do ente municipal, pois isso iria caracterizar uma invasão na autonomia das Províncias (ÁVILA, 2005).

A Constituição de 1853 permanece, mas, na realidade, sofreu profundas reformas, sendo a última em 1994.

A autonomia municipal somente obteve assento constitucional com a Reforma da Constituição de 1994. Até então, pela Reforma Constitucional de 1957, a única referência ao Município se dava no artigo 5º, que, ao tratar das Províncias, dispunha que estas deviam elaborar uma Constituição, que assegurasse, entre outros objetivos, o regime municipal<sup>14</sup>. Esse artigo foi mantido pela Reforma de 1994 (atual Constituição), e, por ele, constata-se a distribuição territorial do poder político argentino desenhado em três níveis: Estado Nacional, Províncias e Municípios.

A Reforma de 1994 elevou o *status* do Município, introduzindo o artigo 123, pelo qual passa a ser reconhecido como entidade autônoma, sendo imposta à Província a obrigação de criar uma Constituição que assegure a autonomia municipal, regulando seu alcance e conteúdo institucional, político, administrativo, econômico e financeiro, segundo suas peculiaridades<sup>15</sup>.

Os Municípios, assim, não mais podiam ser considerados meros organismos administrativos e, sim, entes autônomos em tudo o que dissesse respeito à satisfação dos seus interesses. Essa autonomia adquirida possibilita, seguramente, um grau de maior eficiência na administração dos serviços públicos locais (PETROCELLI, 2009).

Antes da Reforma Constitucional de 1994, os Municípios eram, na prática, braços administrativos, completamente subordinados às decisões das Províncias. Contudo, por essa Reforma, as competências municipais não foram previstas na Constituição Federal. Para Ávila (2005), a intenção, expressa pelo artigo 123 do texto constitucional, de inserir a entidade local na vida política do país não significou consagrar o mesmo *status* jurídico a todas elas. A extensão e a abrangência das

---

<sup>14</sup> Art. 5º. "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones" (ARGENTINA, 1957).

<sup>15</sup> Art. 123.- "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (ARGENTINA, 1994).

autonomias municipais continuaram a ser reguladas pelas Províncias. Dessa forma, o sistema municipal argentino não é uniforme, pois cada Província define a estrutura e a organização que identifica como a mais adequada para os Municípios situados em seu território.

A criação das Municipalidades também deriva de diferentes instrumentos, variando conforme a Província onde se desdobram. Há Províncias onde os Municípios são criados por lei, e outras, onde a criação se dá por resolução do Poder Executivo.

No que tange às finanças municipais, algumas Constituições provinciais reconhecem a possibilidade de os Municípios estabelecerem impostos sobre as atividades a que têm competência. Já outras Leis Supremas provinciais não reconhecem explicitamente tal direito (ÁVILA, 2005).

O Código Civil Argentino, no artigo 33, dispõe que o Município possui personalidade jurídica, constituindo pessoa jurídica de direito público<sup>16</sup>.

A maioria das Constituições provinciais contemplam, como estruturas do governo municipal, um órgão executivo e um órgão deliberativo. Algumas têm essa divisão de poderes para todos os seus Municípios, não distinguindo estes entes locais em categorias. Outras Constituições, ao contrário, têm essa forma de governo apenas para os Municípios de primeira categoria, ou para os de primeira e segunda categorias. Para os Municípios não enquadrados nesses últimos casos, é prevista a existência de uma Comissão Municipal ou Junta de Fomento (ABALOS, 2003).

Em todas as Províncias, as autoridades do governo municipal são eleitas por voto direto, sendo empregado o sistema majoritário para o órgão executivo e o sistema proporcional para o corpo deliberativo. No que tange à duração dos mandatos e à possibilidade de reeleição há diferenças. A maioria das Províncias adota o mandato de quatro anos. Quanto à determinação de competências, se observa geralmente uma enunciação expressa das competências locais, entre as quais se encontra a criação de *Tribunal de Faltas*, espécie de tribunal administrativo para julgar infrações e contravenções em face das normas relativas ao exercício do poder de polícia municipal (ABALOS, 2003).

---

<sup>16</sup> Art.33.- "Las personas jurídicas pueden ser de carácter público o privado. Tienen carácter público: 1ro. El Estado Nacional, las Provincias y los Municipios; 2do. Las entidades autárquicas; 3ro. La Iglesia Católica; Tienen carácter privado: [...]" (ARGENTINA, 2014).

No que tange à questão das rendas municipais, verifica-se que os recursos oriundos da participação nas receitas federais e provinciais são os mais significativos. Em geral, as Constituições provinciais reconhecem aos Municípios a competência para criar impostos locais, como o imobiliário ou o automotor. Algumas Leis Supremas das Províncias, contudo, só reconhecem ao Município a capacidade de cobrar taxas (ABALOS, 2003).

### **2.3.3 Estados Unidos da América (EUA)**

A Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 contém apenas um mínimo de normas imprescindíveis à convivência federativa, com especial destaque aos direitos individuais. Não houve constitucionalização do poder local, nem mesmo qualquer menção aos Municípios, aos quais não se garante autonomia nem receita própria (MEIRELLES, 2000).

A Carta Magna norte-americana conferiu aos Estados-membros a competência para tratar de seus assuntos internos, onde se incluem as questões municipais. Segundo Cavalcanti (2004), essa é a razão de se encontrar uma grande variedade de formas de administração local, diversificadas de um Estado para outro, não havendo, às vezes, uniformidade até mesmo no interior da própria entidade estadual. Apesar disso, ou até por esse motivo, o poder local é caracterizado pela forte autonomia e pela participação democrática da população fundada em suas enraizadas tradições políticas.

Conforme o *site* oficial da *Casa Branca* (WHITE HOUSE, 2014), os Estados norte-americanos geralmente dividem seus governos locais<sup>17</sup> em dois níveis: os condados (*counties*), também denominados de distritos (*boroughs*) no Alasca e de paróquias (*parishes*) em Louisiana, e os municípios (*municipalities*) ou cidades (*cities / towns*). Em alguns Estados, os condados (*counties*) são divididos em *townships*, entidades estas que comportam variadas definições. Os Municípios (*municipalities*) podem estruturar-se de diversas formas, de acordo com as definições contidas nas Constituições estaduais, podendo ser chamados, alternativamente, de *townships*, *villages*, *boroughs*, *cities* ou *towns*.

---

<sup>17</sup> O Censo de 2007 identificou 39.044 governos locais, incluindo Condados e Municípios de modo geral (NLC, 2014).

Segundo a Liga Nacional das Cidades, NLC (2014), com o crescimento da população para fora dos limites das cidades, os condados (*counties*), que antes eram meros braços administrativos dos Estados, passaram a receber maior autonomia<sup>18</sup>, gerando crescentes receitas e incorporando consistentes competências políticas. Já os Municípios (*municipalities*) apesar de sofrerem grandes variações de Estado para Estado, geralmente têm poderes semelhantes e desempenham funções análogas. Geograficamente, os municípios se encontram dentro dos Condados, embora possam extrapolar as fronteiras destes.

Por meio de suas constituições ou leis, os Estados estabelecem mecanismos e requisitos para a criação dos governos locais. Alguns são instituídos pela ação direta do Estado, por meio de uma Carta Própria (*charter*), mas, na maior parte, são criados em razão de a legislação estadual autorizar os cidadãos, que vivem em uma determinada área geográfica e necessitam ou desejam serviços locais, a formar uma unidade local de governo. Os Estados também determinam a extensão da competência que cada tipo de governo local pode exercer.

No que tange à forma da administração municipal, ainda segundo a Liga Nacional das Cidades (2014), também há uma grande variedade de sistemas. A Carta municipal é o documento legal que define a organização, as competências, funções e procedimentos essenciais do governo da cidade. A carta também detalha a forma de governo municipal, do qual existem historicamente cinco formas: Conselho-Gerente (*council-manager*), Prefeito-Conselho (*mayor-council*), Comissão (*commission*), Reunião Municipal (*town meeting*) e Reunião Municipal Representativa (*representative town meeting*).

Na forma Conselho-Gerente, o Conselho Municipal supervisiona a administração em geral, faz política, define o orçamento e nomeia um gerente municipal profissional (*manager*) para realizar o dia-a-dia das operações administrativas. Esta é a forma mais comum de governo, tendo seu uso crescido de 48%, em 1996, para 55% em 2006.

Já na forma Prefeito-Conselho (*mayor-council*), o Prefeito (*mayor*) é eleito separadamente do Conselho, para trabalhar normalmente em tempo integral, com remuneração. Ele possui autoridade administrativa e orçamentária, que será maior ou menor conforme a Carta municipal. O Conselho é eleito e mantém poderes

---

<sup>18</sup> O número de Condados que possuíam, em 2007, a sua própria Carta era de 3.033 (NLC, 2014).

legislativos. Algumas cidades nomeiam, ainda, um gerente profissional com limitada autoridade administrativa. Esta é a segunda forma mais comum de governo local nos EUA.

Pela forma Comissão (*commission*), os eleitores elegem os membros de uma pequena Junta de Governo. Cada membro cuida individualmente de um aspecto específico, como polícia, bombeiros, saúde, finanças ou obras públicas. Um membro da Comissão é designado presidente. A Comissão tem as funções legislativas e executivas. Esta é a mais antiga forma de governo local nos EUA, contudo, hoje, é pouco utilizada.

Quanto à forma de governo denominada Reunião Municipal (*town meeting*), observa-se que, nela, todos os eleitores se reúnem para decidir sobre as políticas básicas, bem como para eleger os funcionários que vão executá-las. Embora seja considerada a forma mais pura em termos democráticos, é praticada, atualmente, em somente 5% dos Municípios.

Na forma Reunião Municipal Representativa, os eleitores selecionam um grande número de cidadãos para representá-los nas reuniões municipais, os quais são responsáveis pela implementação das políticas. Esta forma de governo é pouco empregada atualmente.

Com relação às citadas formas de governo, verifica-se uma tendência atual de incremento do emprego de gestores (*managers*), tornando mais profissional a administração do Município.

Os Municípios (*municipalities*) geralmente assumem a responsabilidade pelos parques e serviços de recreação, departamentos de polícia e de bombeiros, serviços de alojamento, serviços médicos de emergência, os tribunais municipais, serviços de transporte (incluindo o transporte público), e obras públicas (ruas, esgotos, remoção de neve, sinalização e outras) (WHITE HOUSE, 2014).

O sistema de governo local norte-americano tem proporcionado às suas populações um conforto material acima da média dos outros países. A maioria dos serviços públicos está sob a competência municipal e se caracteriza, normalmente, pelo excelente padrão. Meirelles (2000) acredita que a explicação se encontra na flexibilidade do arcabouço fiscal, que possibilita ao Município arrecadar, proporcionalmente, mais que a União e o Estado.

### 2.3.4 Portugal

A República Portuguesa, conforme o artigo 6º da sua Constituição de 1976, tem a forma de Estado unitário, embora possua os arquipélagos dos Açores e da Madeira como regiões autônomas e haja garantia da autonomia das autarquias locais. Assim, não obstante a forma conservar-se unitária, passou a existir, após 1976, uma descentralização político-administrativa.

O artigo 236 da Carta prevê que, no território continental, essas autarquias locais são as Regiões Administrativas, os Municípios e as Freguesias, embora, nas grandes áreas urbanas, a lei possa estabelecer outras formas de organização territorial, que normalmente são os bairros. Os Municípios também são denominados por Conselhos. Contudo, as Regiões Administrativas ainda não foram implantadas (ALEXANDRINO, 2012).

Enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsiste, de acordo com o artigo 291 da Constituição, a antiga divisão distrital, havendo em cada Distrito uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios. Compete ao Governador Civil representar este órgão e exercer os poderes de tutela na área do Distrito.

Os órgãos representativos do Município, conforme dispõe o artigo 250 da Lei Maior, são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. Segundo os artigos 239, 251 e 252, a Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do Município e é constituída por membros eleitos diretamente e em número superior ao dos presidentes de Juntas de Freguesias que a integram. A Câmara Municipal é o órgão executivo colegiado do Município, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para o Executivo.

Conforme a Lei nº 169, de 18.09.1999 (Lei das Autarquias), a Câmara Municipal é constituída por um presidente e por vereadores, cuja eleição é simultânea com a da Assembleia Municipal.

A criação ou a extinção de Municípios, bem como a alteração da respectiva área, é efetuada por lei (artigo 249 da Constituição), sendo prevista a consulta prévia aos órgãos das autarquias abrangidas.

Os órgãos representativos da Freguesia, consoante os artigos 244 a 246 do texto constitucional, são a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia. A

Assembleia de Freguesia é o órgão deliberativo da Freguesia. A Junta de Freguesia é o órgão executivo colegiado da Freguesia.

Pela citada Lei nº 169, a Assembleia de Freguesia é eleita por sufrágio universal e direto dos cidadãos recenseados na área da Freguesia. Nas Freguesias com 150 eleitores ou menos, a Assembleia de Freguesia é substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores (artigo 21).

Ainda segundo a Lei das Autarquias, a Junta de Freguesia é constituída por um presidente e por vogais. Nas Freguesias com mais de 150 eleitores, o presidente da Junta é o cidadão que encabeçar a lista mais votada na eleição para a Assembleia de Freguesia e, nas restantes, é o cidadão eleito pelo plenário dos cidadãos eleitores da freguesia.

Os membros dos órgãos das autarquias locais são titulares de um único mandato de quatro anos (artigo 75 da Lei nº 169).

A Constituição Portuguesa dispõe, no artigo 238, que essas autarquias locais têm património e finanças próprias. O regime das finanças locais é estabelecido por lei e visa à justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços. As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

Conforme SOUSA (2013), Portugal possuía 308 municípios e 4.260 freguesias em 2013 e sua divisão administrativa do território, quando forem implantadas as Regiões Administrativas, iria incluir ao todo quatro níveis (freguesia, município, região administrativa e administração central). Para este autor, a Constituição considera o poder local como um poder político. A organização das autarquias locais é descentralizada face ao Estado, têm um espaço de normatização próprio por meio das posturas municipais face à lei, o poder regulamentar próprio não pode ser negado pelos regulamentos das autarquias de nível superior, e não há tutela do Governo de carácter político ou de mérito. No que tange à competência, cabem às autarquias apenas os interesses locais, mas podem realizar outros interesses públicos em concorrência com o Estado ou a União Europeia, ou por delegação.

Segundo José Melo Alexandrino (2012), em síntese do Direito Municipal Comparado Lusófono, as principais semelhanças entre o Direito Municipal Português e Brasileiro são: i) tendência histórica em Portugal, à semelhança do Brasil, para a centralização do poder na esfera nacional; ii) Feição urbana das Municipalidades, consoante o modelo do *grande município*<sup>19</sup>, com marcante distanciamento da influência francesa nesse ponto; iii) a inexistência efetiva de uma autarquia supramunicipal, ainda como uma implicação do modelo do *grande município*; e iv) a necessidade de haver entidades inframunicipais: sejam dotadas de personalidade jurídica, como as freguesias portuguesas, sejam desprovidas de personalidade jurídica, como os distritos, subprefeituras ou bairros no Brasil.

No mesmo documento, esse autor destaca, como tipicidade do modelo municipal português, a singular articulação histórica entre os Municípios e suas Freguesias abrangidas; a proeminência das Câmaras Municipais, as quais, no decorrer do tempo, se consolidaram como o núcleo e a máquina motriz da Municipalidade; a evidente dificuldade de implantação de uma entidade supramunicipal; e a intensa *presidencialização* por que passou o sistema de governo das autarquias locais, embora previsto como parlamentar pelo texto constitucional, o que permite, na realidade, observar uma similitude entre o presidente da câmara em Portugal e o prefeito no Brasil.

## 2.4 As Competências Municipais

A Constituição de 1891, quanto aos Municípios, dispunha apenas, no artigo 68, que os Estados deveriam se organizar de forma a assegurar a autonomia municipal em tudo o que dissesse respeito ao seu peculiar interesse.

---

<sup>19</sup> Existe uma distinção marcante entre o modelo do Município português e o do Município francês, italiano ou espanhol. Isso resulta do modelo francês adotado na Revolução Francesa, após debate travado na Assembleia Nacional. A concepção do *grande município* foi apresentada, em 29 de Setembro de 1789, por Jacques Guillaume Thouret em nome da Comissão da Constituição. Esse *grande município* correspondia a uma administração municipal desconcentrada, abrangendo vilas, bairros ou paróquias. Contudo, Mirabeau apresentou seu contraprojeto, onde argumentava que a Revolução havia atacado toda a forma de aristocracia e aquela que os centros urbanos teriam possibilidade de exercer sobre o campo não se constituía de menor periculosidade. A Assembleia Constituinte, anuindo com a ideia de Mirabeau, sancionou a proposição de criar uma comuna em cada cidade, vila, aldeia ou comunidade rural; dessa forma, no seguimento do Decreto de 14 de Dezembro de 1789 a respeito da composição das Municipalidades, a França passou a ter 44.000 comunas – um restabelecimento da quantidade de paróquias provenientes da Idade Média. Esse perfil municipal se estendeu à Espanha, Bélgica, Grécia, Itália, etc. Portugal, contudo, preservou o modelo essencialmente urbano dos seus Concelhos. Foi exatamente esse molde do *grande município* português que se manteve nos demais países de língua portuguesa, inclusive no Brasil (ALEXANDRINO, 2011).

A Carta de 1934 assegurava aos Municípios a autonomia em tudo o que dissesse respeito ao seu peculiar interesse, em especial quanto à eletividade do Prefeito e dos Vereadores, à decretação dos seus tributos e aplicação dos seus recursos e à organização dos serviços que lhes competiam (ALMEIDA, 2000). Para Meirelles (2000), a curta vigência dessa Carta não possibilitou uma avaliação confiável sobre os resultados das inovações relativas ao delineamento da autonomia e discriminação das receitas municipais.

Aos Municípios, pela Constituição de 1937, continuava sendo assegurada a autonomia, embora houvesse restrições mais acentuadas no que tange ao autogoverno (ALMEIDA, 2000).

A Carta de 1946 restaurou e revigorou a autonomia municipal (artigo 28), garantida pela eleição dos Prefeitos e Vereadores, e pela administração própria naquilo que concernia ao seu peculiar interesse, que incluía, de maneira especial, a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas, e a organização dos serviços públicos locais (COSTA, 1999).

Pela Constituição de 1967, a autonomia municipal continuou da forma anterior, contudo houve restrições à elegibilidade dos Prefeitos, o que foi atenuado com o decorrer do tempo.

O constituinte de 1988, conforme Almeida (2000), englobou no artigo 30 tanto as competências municipais legislativas e materiais como as privativas e concorrentes. O inciso I trata da competência legislativa privativa, mas subentende uma esfera de competência material privativa, abrangendo as matérias de interesse local sobre as quais cabe ao Município legislar. O inciso II cuida da competência legislativa concorrente, competindo à Municipalidade suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, em relação a assuntos concernentes ao interesse local.

Já os incisos III, IV, V e VIII do artigo 30 referem-se a outras competências materiais privativas: arrecadar os tributos municipais e aplicar suas rendas; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local; e promover adequado ordenamento territorial.

Por sua vez, os incisos VI, VII e IX tratam de competências materiais comuns: educação infantil e ensino fundamental; serviços de atendimento à saúde; e proteção do patrimônio histórico-cultural.

Retornando às competências privativas dos Municípios, a Carta de 1988 não se restringiu a delimitar a esfera de competência municipal ao *peculiar interesse*, como nos textos constitucionais anteriores. Embora, pelo inciso I do artigo 30, permaneça um campo de competências exclusivas não especificadas, já que aos Municípios compete legislar sobre assuntos de *interesse local*, houve a enumeração, como já visto, de competências municipais privativas em alguns incisos do mesmo artigo, bem como em outros dispositivos. Parte das competências municipais foi enumerada, e outra parte trata de competências implícitas, identificadas com base no *interesse local* (ALMEIDA, 2000).

Assim, uma questão fundamental quanto às competências municipais corresponde à conceituação de *interesse local*, que surge na Constituição em substituição ao *peculiar interesse* dos textos constitucionais anteriores.

Para Victor Nunes Leal (1978), indicar com precisão quais devam ser as atribuições municipais é empreitada de grande dificuldade. Quando se prescreve que devem caber ao Município as tarefas de natureza local, ou de seu *peculiar interesse*, ainda resta a necessidade de definir o conceito auxiliar tomado como referência. Certas matérias, que antes só diziam respeito a um Município, podem vir a interessar a vários, a todo um Estado, ou até mesmo ao país inteiro. Essa variação temporal do território sobre o qual repercute um grande número de questões administrativas torna relativa a noção de *peculiar interesse* do Município, ou de *interesse local*, perturbando a resolução da questão no âmbito doutrinário.

Sampaio Dória (1928 apud MEIRELLES, 2000, p.107) ensinava que *peculiar* não equivale a privativo, uma vez que este último termo implica em exclusão, diferentemente de *peculiar*. A interligação dos interesses dos Municípios com os dos Estados e da União deriva de matérias da mesma natureza. O que os distingue é a predominância, e não a exclusividade.

Dessa forma, tanto a doutrina quanto a jurisprudência concordavam com o entendimento de que o *peculiar interesse* correspondia ao interesse predominante do Município. Contudo, a Constituição de 1988, ao substituir esse termo por *interesse local*, gerou nova frente de polêmicas (ALMEIDA, 2000).

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1990 apud ALMEIDA, 2000), o constituinte de 1988, ao substituir o termo *peculiar interesse* por *interesse local*,

reduziu a autonomia do Município e afastou da sua competência as matérias que também são do interesse de outros integrantes da Federação.

Já Hely Lopes Meirelles (2000) explica que o *interesse local* não significa interesse exclusivo do Município, pois, se assim fosse, a esfera da administração local ficaria muito reduzida, em detrimento da autonomia municipal. Na realidade, não existe interesse da Municipalidade que, por reflexo, também não o seja da União e dos Estados, da mesma forma em que também não existe interesse federal ou regional que não repercuta nos Municípios. O que caracteriza o termo *interesse local* é o interesse predominante do Município em relação ao do Estado-membro ou da União. O autor, dessa forma, considera os termos *peculiar interesse* e *interesse local* como equivalentes, embora considere o segundo mais técnico e preciso.

No mesmo sentido, Fernanda Dias Menezes de Almeida (2000) afirma que, apesar da mudança dos termos no texto constitucional, não houve alteração no espírito da Constituição e que deve prevalecer a noção de serem as competências municipais aquelas concernentes às questões de *predominante interesse local*.

Verifica-se, assim, que o *interesse local* constitui uma noção complexa, que somente pode ser definida adequadamente na ocorrência da situação concreta e que apresenta variações em razão do tempo e do lugar. Dessa forma, o interesse local não é caracterizado pela matéria, mas, sim, por determinadas situações. Aspectos de um mesmo assunto podem demandar tratamentos distintos pelos entes federativos, sendo fundamental não se perder a noção de sistema (SILVA, A., 2009). Para Almeida (2000), haverá sempre casos de difícil enquadramento, em que os interesses de mais de uma entidade federativa se entrelacem com mesmo peso, e só solucionáveis com decisão do Judiciário.

Assim, o STF reconhece como matéria municipal, conforme a Súmula 645<sup>20</sup>, o horário de funcionamento das farmácias, bem como do comércio em geral.

A legislação municipal, ainda que com objetivo de proteger interesse local, deve respeitar os princípios constitucionais. Dessa forma, o STF, pela Súmula 646<sup>21</sup>, já se pronunciou no sentido de que a competência para determinar o zoneamento

---

<sup>20</sup> Súmula 645 do STF: "É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial" (BRASIL, 2003b).

<sup>21</sup> Súmula 646 do STF: "Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área" (BRASIL, 2003c).

municipal não pode ser desenvolvida de forma a contrariar o princípio da livre concorrência (MENDES; BRANCO, 2013).

No entanto, a questão do horário de funcionamento dos bancos ultrapassa o interesse predominante local, passando para o âmbito da competência federal<sup>22</sup>. Já a lei que estabelece tempo máximo de atendimento em fila de banco é da competência legislativa municipal<sup>23</sup> (MENDES; BRANCO, 2013).

Quanto à repartição de competências da Carta de 1988, constata-se que o Município obteve ganhos efetivos, não apenas pelo reconhecimento de seu *status* de integrante da Federação, como também pela capacidade de auto-organização que lhe foi acrescentada, com reflexo no âmbito das suas competências. Contudo, tal ganho se deu à custa da redução das competências dos Estados.

Para Mohn (2006), o reconhecimento do Município como ente federativo pela atual Constituição constitui um dispositivo legal que ainda está distante da realidade. Na maioria das vezes, o poder central impõe uma política nacional a ser meramente executada pelos Estados e, principalmente, pelos Municípios, por estarem estes mais próximos da questão. Há descentralização jurídico-administrativa, mas não política, o que se aproxima da desconcentração<sup>24</sup>.

## 2.5 As Receitas Municipais

Como já visto anteriormente, o Federalismo implica em repartição de rendas, que possibilite aos entes federados recursos suficientes para o cumprimento dos deveres inerentes às competências, bem como para o exercício da sua autonomia<sup>25</sup>.

Os constituintes de 1891 não se preocuparam com a renda municipal como questão independente das receitas estaduais, pois a ideia que prevalecia era de que a organização dos Municípios constituía matéria da estrita competência dos Estados. Assim, o poder tributário das Comunas era totalmente derivado do poder

---

<sup>22</sup> Conforme decisão do STF no RE 118.363, *DJ* de 14.12.1990 (BRASIL, 1990).

<sup>23</sup> RE 367.192 AgR, Relator Ministro Eros Grau, *DJ* de 5.5.2006, que afirma: "ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, o Município exerceu competência a ele atribuída pelo art. 30, I, da CB/88" (BRASIL, 2006b).

<sup>24</sup> Conforme Meirelles (2000, p. 298), "serviços desconcentrados são aqueles que a Administração executa centralizadamente, mas distribui entre vários órgãos da mesma entidade, para facilitar sua realização e obtenção pelos usuários".

<sup>25</sup> O STF já lecionou, no acórdão do RE 535.135, que "o repasse de parcela do tributo devida aos Municípios não pode ficar sujeito aos planos de incentivo fiscal do ente maior, no caso, o Estado" (BRASIL, 2011).

estadual e devia ser exercido nos limites previstos na Constituição e nas leis dos Estados. Dessa forma, a receita municipal somente podia ser extraída dos tributos permitidos ao Estado-membro, e não havia uniformidade nacional (LEAL, 1978).

Conforme o mesmo autor, na vigência da Carta de 1891, as receitas dos Municípios, em geral, foram ínfimas, inclusive pelo fato dos Estados, convivendo com escassez de recursos, restringirem a capacidade tributária municipal ao mínimo possível. Em 1933, a União arrecadava 63% do total de tributos, ao passo que os Estados só obtinham 28% e os Municípios 9%.

Entre os constituintes de 1934, estabeleceu-se uma divisão de posições quanto à questão tributária. A bancada paulista propunha a enumeração dos tributos federais, a concessão das fontes remanescentes aos Estados e a supressão do dispositivo do anteprojeto que discriminava as rendas municipais, por entenderem que tal discriminação seria da competência do poder legislativo estadual. Por outro lado, a corrente liderada pelo Ministro Juarez Távora não desejava que a solidez da Municipalidade viesse a ser decorrente do fortalecimento do Estado-membro e, ao contrário, objetivava o Estado fraco entre a União e os Municípios robustecidos. No final, saiu vitoriosa a ideia de constar da Constituição de 1934 a discriminação das rendas municipais (LEAL, 1978).

Dessa forma, a Carta de 1934, no que tange à repartição de rendas, além de explicitar os tributos que competiam privativamente à União, aos Estados e aos Municípios, também estabeleceu a competência concorrente da União e dos Estados para criarem outros impostos, vedada a bitributação, com primazia do que fosse legislado pela União. No tocante a esses tributos concorrentes, a arrecadação competia aos Estados, que repassariam percentagens do total arrecadado à União e aos Municípios. Os Estados deviam repartir com os Municípios o imposto de indústrias e profissões (ALMEIDA, 2000).

Couberam, então, aos Municípios, além dos tributos que lhes fossem transferidos pelo Estado: o imposto de licenças; os impostos predial e territorial urbanos; o imposto sobre diversões públicas; o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; as taxas sobre serviços municipais; metade do imposto de indústrias e profissões; e, por fim, 20% da arrecadação, em seu território, de impostos não enumerados na Constituição e que viessem a ser criados pela União ou pelos Estados.

A Constituição de 1937 manteve a técnica da enumeração dos tributos privativos da União, dos Estados e dos Municípios, e também estabeleceu um espaço de competência tributária concorrente, com proibição da bitributação e primazia dos impostos estabelecidos pela autoridade federal. Os Estados deviam repartir com os Municípios o imposto de indústrias e profissões (ALMEIDA, 2000)

Assim, a Carta de 1937 conservou a discriminação das receitas municipais, mas as reduziu, subtraindo delas o imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais, bem como os 20% da arrecadação, no território da Municipalidade, dos impostos não especificados na Constituição criados pela União e Estados. Para Victor Nunes Leal (1978), o resultado desse sistema tributário foi a continuidade da situação de penúria dos Municípios. Segundo Rafael Xavier (1945 apud LEAL, 1978, p. 160), os percentuais das receitas arrecadadas em 1942 foram de 48,39% para União, 39,86% para os Estados e 11,75% para os Municípios.

Pela Constituição de 1946, cada esfera foi contemplada com tributos próprios. Havia a possibilidade de criação de novos tributos pela União e também pelos Estados, com prevalência dos federais, se idênticos. Os tributos assim criados seriam arrecadados pelos Estados, mas haveria destinação de percentuais do total para a União e Municípios. As Municipalidades ainda receberiam percentuais dos impostos federais e estaduais (ALMEIDA, 2000).

O aspecto fulcral da preocupação dos constituintes de 1946 em relação às Comunas referia-se à questão das rendas municipais, que, de fato, tiveram significativo acréscimo com as disposições constitucionais adotadas (Leal, 1978).

A Carta de 1946 atribuía aos Municípios, como competência tributária privativa, a receita dos impostos predial e territorial urbano, de licença, de indústrias e profissões, sobre diversões públicas e sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência, bem como da contribuição de melhoria, das taxas, e de quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.

As Municipalidades dispunham ainda dos impostos que, no todo ou em parte, lhes fossem transferidos pelos Estados. Mas, conforme Leal (1978), o principal aumento da renda municipal teve origem em outras fontes e resultou: do percentual de 60%, no mínimo, do imposto único federal sobre combustíveis líquidos e gasosos, lubrificantes, minerais do País e energia elétrica, a serem entregues aos

Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme critérios estabelecidos por lei federal; do percentual de 10% do total arrecadado do imposto sobre renda e proventos, a ser entregue pela União e repartido em partes iguais entre os Municípios, excluídas as capitais; do percentual de 30% do excesso, quando a arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, excedesse, em Município que não seja capital, o total das rendas locais de qualquer natureza; por último, do percentual de 40% dos tributos que a União e os Estados criassem além dos que lhes eram atribuídos pela Constituição, a serem entregues aos Municípios onde tivesse sido realizada a cobrança.

A parcela mais significativa do aumento da renda dos Municípios era a participação no imposto de renda e proventos, que correspondia a um valor superior às receitas municipais de mais de 23% das Comunas do país (LEAL, 1978). Apesar da melhora das rendas municipais proporcionada pela Constituição de 1946, a União permaneceu com mais da metade da arrecadação total, segundo Prado Kelly (1946 apud Leal, 1978, p. 161).

A Constituição de 1967 manteve a enumeração dos tributos privativos da União, dos Estados e dos Municípios. Houve inovação ao se dispor que a União ficaria com a competência residual para a criação de novos impostos. Observou-se, ainda, a maior participação dos Municípios nos impostos da União e dos Estados, e, também, destes nos impostos federais. Também foram destinados percentuais da arrecadação de impostos da União a fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (ALMEIDA, 2000).

A Constituição de 1988 especificou, no artigo 145, os tributos que cada ente federativo pode instituir. Nos artigos 153, 155 e 156, foram relacionados os tributos de competência privativa da União, dos Estados e dos Municípios, nessa sequência. À União coube a competência tributária residual, conforme o artigo 154, podendo instituir outros impostos. Também foi estabelecida, nos artigos 157 e 159, II e III, a participação dos Estados e Distrito Federal no produto da arrecadação de impostos da União. Os Municípios recebem parcelas dos tributos da União e dos Estados conforme o artigo 158 e os parágrafos 3º e 4º do artigo 159. Ainda há a entrega pela União de percentuais de impostos ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos Municípios e para aplicação em programas

de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como disposto no artigo 159, I.

Dessa forma, os Municípios, pelo inciso III do artigo 30 da Carta atual, têm competência para instituir tributos de sua competência e arrecadá-los, assim como aplicar as respectivas rendas. Privativamente, cabem às Municipalidades, à luz do artigo 156, os impostos sobre: a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); a transmissão *inter vivos*, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis (ITBI); e serviços de qualquer natureza (ISS), salvo os relativos ao transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, pois estes compõem o ICMS (imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços).

O artigo 145, II e III, atribui, também, competência às Comunas para instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos específicos e divisíveis, e contribuição de melhoria, decorrente da valorização de imóveis motivada por obras públicas. O artigo 149, § 1º, confere, ainda, aos Municípios a competência para a instituição de contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário. Já o artigo 149-A possibilita ao ente local instituir contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública<sup>26</sup>.

Os Municípios recebem, além disso, parcelas dos tributos da competência da União e dos Estados. Assim, pertencem-lhes 100% da arrecadação do imposto de renda e proventos (IR) recolhido na fonte sobre rendimentos por eles pagos, bem como por suas autarquias e fundações (artigo 158, I). Também pertencem às Comunas: 50% do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR) relativamente aos imóveis nelas situados, cabendo 100% caso se responsabilizem pela cobrança e arrecadação (artigo 158, II); 25% do ICMS, sendo 3/4 na proporção sobre o valor adicionado relativo à circulação de mercadorias e prestação de serviços em seus territórios, e 1/4 conforme lei estadual (artigo 158, III); 25% da parcela estadual referente ao imposto sobre produtos industrializados (IPI) (artigo

---

<sup>26</sup> A EC nº 39/2002 acresceu o art. 149-A à Constituição da República para conceder aos Municípios e ao Distrito Federal competência para a instituição dessa contribuição. Esse tributo corresponderia a uma nova espécie de contribuição, ao lado das sociais, de interesse das categorias profissionais e econômicas e de intervenção no domínio econômico, conforme decisão do RE 573.540, julgado em 14.4.2010 (BRASIL, 2010). A constitucionalidade do novo tributo já havia sido firmada pelo STF no julgamento do RE 573.675, no qual foi entendido que: "Tributo de caráter *sui generis*, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade" (BRASIL, 2009).

159, § 3º); e 25% da parcela estadual relativa à contribuição sobre combustíveis (artigo 159, § 4º).

Há, ainda, a entrega pela União de parcela das receitas dos impostos sobre a renda e proventos e sobre produtos industrializados ao Fundo de Participação dos Municípios. Este Fundo tornou-se vital para a maioria das Municipalidades do país (BARROSO, 2001). Em razão da importância desse tema, principalmente como fator emulador da criação de novas Comunas, ele será tratado separadamente no próximo capítulo.

O Imposto sobre os Serviços (ISS) é o de maior potencialidade arrecadatária entre os tributos de competência municipal. Contudo, sua produtividade econômica está condicionada à capacidade econômica do próprio Município. Por esse motivo é que somente as Municipalidades mais prósperas podem conseguir sua autonomia financeira em razão da arrecadação desse imposto (MENDES; BRANCO, 2013).

Conforme Ferreira Filho (2008), a competência tributária privativa, embora possibilite a garantia da autonomia estadual e municipal ao assegurar receita livre de condicionamentos, não é adequada para redistribuir rendas. Os tributos exclusivos, como observado no parágrafo anterior, apenas geram renda significativa onde existe um nível de atividade econômica tributável. Assim, nas áreas pobres, a arrecadação tributária é reduzida, e esse tipo de repartição tende a aumentar as desigualdades econômicas. Por essa razão, a atual Constituição ampliou, em relação à Carta anterior, o sistema de quotas de participação, que possibilita outras receitas aos entes mais carentes, de modo a evitar o aumento dos desníveis, ou até mesmo atenuá-los.

No âmbito das competências tributárias e da repartição das receitas, a Constituição de 1988 contribuiu para uma maior descentralização fiscal. Os principais favorecidos foram os Municípios, que ampliaram sua participação de 8,6%, no começo da década de 1980, para 15,8% em 1993. Os Estados também foram beneficiados, aumentando seu percentual na receita disponível de 22,2% para 26,4%, enquanto a União teve redução de 69,2% para 57,8%. Esses dados contrariam a ideia de que a difícil situação financeira dos Estados e Municípios possa ser atribuída à Carta atual, mas é incontestável que a situação desses entes federativos não melhorou depois da sua promulgação. Entre as razões dessa situação desequilibrada, destacam-se as recorrentes indefinições e sobreposições

de atribuições, inclusive em áreas fundamentais, tais como saúde e educação (BARROSO, 2001).

Apesar dessa expressiva descentralização de receitas promovida pela atual Constituição, a União, durante os vinte anos que sucederam à Carta de 1988 e por meio do enorme avanço das contribuições, obteve a reversão do quadro constitucional de repartição de rendas, concentrando em suas mãos a maior parte das rendas arrecadadas. (MENDES; BRANCO, 2013).

Para Mohn (2006), apesar da repartição de receitas mais favorável aos Municípios instituída pela Carta de 1988, essas entidades locais receberam atribuições mais complexas e importantes, a exemplo das áreas de educação e saúde. O aumento da participação política da população, facilitado pelas comunicações do mundo atual, elevou o nível de cobranças sobre as administrações locais. Assim, a dependência do Município em relação à União e ao Estado não pode ser considerada como superada, persistindo seus efeitos negativos, como o *governismo*, pelo qual os políticos municipais têm que se filiar ao partido que governa para poder receber as verbas essenciais.

## **2.6 O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a Criação de Novas Entidades Municipais**

### **2.6.1 Fundo de Participação dos Municípios**

O Brasil possui grandes desigualdades socioeconômicas entre as regiões e também intrarregionais. Considerando-se os municípios, o cenário é semelhante.

O Federalismo Cooperativo, já apresentado no Capítulo 4, é o Federalismo adequado ao Estado Social. A unidade de ação no nível federal não significa, necessariamente, centralização. Assim, há necessidade de distinguir centralização de homogeneização, uma vez que aquela corresponde à concentração de poderes no âmbito federal em detrimento dos entes federados. A homogeneização, contudo, baseia-se na cooperação, por tratar-se do processo de diminuição das disparidades regionais e locais em benefício de uma gradativa igualdade social em todo o território nacional (BERCOVICI, 2004).

Desse modo, ainda segundo Bercovici (2004), os fundos públicos são fundamentais nas relações federativas, especialmente em um país com as grandes

disparidades do Brasil, na medida em que a estrutura federal, fundada no princípio da solidariedade, pressupõe a transferência significativa de recursos públicos entre as regiões.

Entre as transferências constitucionais da União para os Municípios, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), concebido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (HORTA, 2003).

Essa redistribuição dos impostos federais arrecadados foi ampliada com a atual Constituição, objetivando, conforme seu artigo 161, promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios. O artigo 159 do texto constitucional faz uma redistribuição dos principais impostos da União - sobre a renda e sobre produtos industrializados. Aos Estados e Distrito Federal, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), coube 21,5% do produto da arrecadação de tais impostos. Aos Municípios, por meio do Fundo de Participação dos Municípios, coube 22,5%. Em 2007, em decorrência da Emenda Constitucional nº 55, essa alíquota foi majorada em mais 1% a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro. Ainda são previstos 3% a serem aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A tabela abaixo mostra o aumento nos percentuais de partilha constitucional da arrecadação do IR e IPI por meio do FPE e FPM (MENDES; BRANCO, 2013).

Tabela: percentuais de partilha constitucional do IR e IPI por meio do FPE e FPM.

Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional n. 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato Complementar n. 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constitucional n. 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda Constitucional n. 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Constitucional n. 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88	Emenda Constitucional n. 27/85	17,0%	14,0%

1988	Nova Constituição Federal	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%
2007	Emenda Constitucional n. 55/2007	23,5%	21,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

A distribuição das receitas aos municípios é realizada considerando o número de habitantes, por faixas populacionais fixadas, às quais correspondem coeficientes individuais. Os critérios presentemente empregados para o cálculo dos coeficientes de participação têm base na Lei 5172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei 1.881/81. Uma vez por ano, o IBGE anuncia a estatística populacional dos Municípios, e o Tribunal de Contas da União (TCU), fundado nessa estatística, calcula e informa os coeficientes das Municipalidades no Diário Oficial da União (STN, 2011).

Os Municípios, para efeito da repartição das receitas do FPM, são categorizados em Capitais, Reserva do FPM, referente a um adicional para os entes locais com mais de 156.216 habitantes, e Municípios do Interior. A distribuição do FPM, então, é de 10% para as Capitais, 3,6% para a Reserva e 86,4% para o Interior. Aos Municípios do Interior cabe um percentual do montante da participação do respectivo Estado no FPM, e são principalmente eles os relacionados à criação de novos Municípios.

No entanto, como foi visto anteriormente, a União, nos anos que se seguiram à outorga da atual Constituição, obteve, por meio da grande utilização das contribuições, uma inversão nesse quadro de descentralização de receitas.

No entendimento de Ramos (1998), há um descompasso entre a assimetria natural, proveniente das desigualdades socioeconômicas, e a assimetria artificial corretora. Objetivando o ajuste, acaba-se gerando outra assimetria e se criando mais um fator de desunião, desfavorável aos princípios federativos. Para este autor, os Municípios do Sul e Sudeste também têm problemas sociais e uma população

carente, que, em muitos casos, é superior a da maioria dos Municípios privilegiados isolados.

### **2.6.2 Criação de Novos Municípios**

A Constituição Federal de 1946 inseriu o Município no processo de recebimento de novos recursos, além das rendas locais, pela participação nos percentuais da receita federal das tributações especiais e da arrecadação do imposto de renda, o que levou vários governos estaduais a incentivarem a criação de novas Municipalidades, com o intuito de trazer receitas federais para o seu Estado. Assim, nas décadas de 1950 e de 1960, deu-se a criação de um grande número de Municípios em quase todos os Estados (IBGE, 2010).

A Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional de 1969, não reservou à União a competência para a organização e criação dos Municípios, como também não as atribuiu a estes. Assim, essa atribuição cabia aos Estados, pois nosso sistema constitucional reserva aos Estados-membros todos os poderes não conferidos à União ou aos Municípios e que não lhes sejam negados (MEIRELLES, 2000).

Critérios mais rígidos e únicos para que novos municípios, em todo o País, fossem emancipados foram estabelecidos pela Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, o que, em alguma medida, explica o pequeno surgimento de novas unidades municipais durante sua vigência.

No ano de 1980, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o Brasil possuía 3.991 Municípios. Até 1991 haviam sido criadas mais 500 novas unidades totalizando 4.491.

A Constituição de 1988, no texto original do parágrafo 4º do artigo 18, reservava ao Estado-membro a competência para a criação de Municípios, atribuindo à lei complementar estadual a fixação dos requisitos a serem obedecidos. A referida criação dependia de consulta plebiscitária, disciplinada pela Constituição estadual ou pela própria lei complementar, às populações diretamente interessadas.

Entre 1991 e 2000, houve a criação de 1.016 novos Municípios, o que representou um aumento de 22% na soma totalizada do país, atingindo 5.507 unidades (IBGE, 2010). Essa década expõe outro momento de significativo

incremento da quantidade de Municípios na maioria dos Estados, o que, em boa medida, refletiu o período de descentralização política oferecida pela Constituição Federal de 1988.

A relativa facilidade para a criação de Municípios desencadeou uma grande proliferação municipal, de tal maneira que se tornou necessária a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996<sup>27</sup>, a fim de introduzir requisitos mais rigorosos para a formação de Municipalidades.

Essa Emenda alterou a redação do parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição Federal de 1988, dispondo que a criação e o desmembramento de Municípios serão feitos por lei estadual, dentro de período determinado por lei complementar federal, na dependência de consulta prévia às populações dos Municípios envolvidos mediante plebiscito, e após Estudos de Viabilidade Municipal nos termos da lei.

Assim, a referida criação passou a depender também de lei complementar federal, até hoje pendente, como ainda de consulta plebiscitária, agora estendida às populações dos Municípios envolvidos. Além disso, tornou-se obrigatória a apresentação e publicação prévia dos Estudos de Viabilidade Municipal, em conformidade com os requisitos genéricos exigíveis previstos em lei ordinária federal.

Segundo Alexandre de Moraes (2007), a expressão "populações dos Municípios envolvidos", prevista na alteração do Parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição, tem o mesmo significado de "populações dos municípios diretamente interessados", afastando, assim, a interpretação anterior do Tribunal Superior Eleitoral, que entendia estarem aptos a votar, no caso de emancipação de um distrito de determinado Município, apenas os eleitores inscritos no distrito emancipando e não os de todo o Município. A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, esclareceu essa questão, dispondo que a consulta por plebiscito devia abranger tanto a população do território pretendente à emancipação, quanto aquela do Município que iria sofrer a divisão.

Na falta da lei federal sobre normas gerais, o parágrafo 3º do artigo 24 da Constituição Federal prevê que Estado exercerá a competência legislativa plena. Dessa forma, em virtude da ausência da Lei Complementar Federal, diversas

---

<sup>27</sup> O STF declarou a constitucionalidade da nova redação do parágrafo 4º do art. 18 (EC nº 15/96), conforme acórdão do julgamento da ADI nº 2.395/DF (BRASIL, 2008c).

unidades federativas legiferaram a respeito dessa matéria e algumas Municipalidades foram criadas após a EC nº15/96, violando frontalmente a regra do dispositivo constitucional, razão pela qual foram interpostas várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Na década de 2000-2010, surgiram apenas 58 novos Municípios, criados após a Emenda Constitucional. Tais emancipações fizeram com que, no ano de 2010, o Brasil tivesse 5.565 Municípios (IBGE, 2010).

Os Municípios criados indiscriminadamente passaram a ter direito ao Fundo de Participação dos Municípios. Estudos do IPEA (GOMES; MAC DOWELL, 2000) provaram que isso afetava o Pacto Federativo, pois pouca população correspondia a um grande número de Municípios, o que gerava, em consequência, gastos com os governos locais e pouca preocupação com a arrecadação municipal.

Ainda segundo Gomes e MacDowell (2000, p.4):

[...] dois aspectos da descentralização política em curso - a criação de Municípios e o aumento das receitas disponíveis para os Municípios - tiveram consequências econômicas e sociais indesejáveis: (i) aumentaram o volume [...] de transferências de receitas originadas nos Municípios grandes para os pequenos [...], com o provável efeito de se desestimular a atividade produtiva realizada nos grandes Municípios [...], sem estimulá-la nos pequenos [...]; (ii) beneficiaram pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população que vive nos pequenos Municípios, e prejudicaram a maior parte, que habita os outros, cujos recursos se tornaram mais escassos; (iii) aumentaram os recursos utilizados com gastos legislativos, ao mesmo tempo em que reduziram, em termos relativos, o montante de recursos disponíveis para programas sociais e investimentos.

Contudo, essa liberdade estadual foi questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2240-BA (BRASIL, 2007b). O STF, então, considerou, em decisão proferida em maio de 2007, que o parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição era uma norma de eficácia limitada e dependia de lei complementar federal prevista, sendo, portanto, inconstitucional a criação de Municípios na falta dessa lei. O Supremo Tribunal Federal deu um prazo para que o Congresso Nacional elaborasse a referida lei complementar.

O Legislativo Federal, porém, elaborou a Emenda Constitucional nº 57, de 2008, (artigo 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), convalidando a criação de todos os Municípios, cuja lei estadual havia sido publicada até 31 de dezembro de 2006.

O Senado Federal aprovou, em 16 de outubro de 2013, o texto substitutivo anteriormente aprovado pela Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei Complementar do Senado nº 98/2002, que estipulava novas regras para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Em seguida, o referido Projeto foi encaminhado para sanção presidencial.

Por ele, a criação de Municípios devia ser realizada no período entre a posse dos Prefeitos e o último dia do ano anterior ao da realização de eleições municipais, e seu procedimento teria início por meio de requerimento dirigido à Assembleia Legislativa do respectivo Estado, subscrito por, no mínimo, 20% dos eleitores residentes na área afetada.

O Estudo de Viabilidade Municipal seria um requisito anterior ao plebiscito, e haveria também a necessidade da preservação da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano. Ainda se previa a vedação à criação de Municípios, quando isso implicasse na inviabilidade dos Municípios preexistentes,.

O Projeto supracitado também apresentava os requisitos que devem ser comprovados antes do Estudo de Viabilidade, entre os quais se destacava, tanto em relação aos novos Municípios quanto aos preexistentes, a exigência de população mínima de 50% da média aritmética nacional para as regiões Norte e Centro-Oeste, de 70% para o Nordeste e de 100% para o Sul e Sudeste.

A criação de Municípios do Interior, como abordado anteriormente, não implica mais recursos para o Estado onde eles forem criados. Assim, quando um Município é criado, os recursos destinados ao Estado passam a ser divididos entre um número maior de prefeituras. Os percentuais de participação dos Estados no FPM permanecem constantes, e vai haver uma redução de rendas municipais proporcional ao número de Municípios criados.

A Presidente da República, contudo, decidiu, em Mensagem nº 505, de 12 de novembro de 2013, encaminhada ao Presidente do Senado Federal, vetar integralmente, por contrariedade do interesse público, o Projeto em questão. O argumento, baseado em parecer do Ministério da Fazenda, foi de que a nova Lei permitiria a expressiva expansão do número de Municípios, acarretando um aumento das despesas com a manutenção das novas estruturas administrativas e representativas. Foi alegado também que o referido crescimento das despesas não

corresponderia a um aumento equivalente de receitas, com consequências negativas sobre a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Finalmente, a Mensagem afirmou que haveria maior pulverização das receitas do Fundo de Participação dos Municípios, o que causaria prejuízos sobretudo aos Municípios menores e com maiores problemas financeiros.

## **2.7 Município como Ente Federativo e a Posição do Estado-membro**

A questão do Município como ente federativo continua a ser polêmica entre os doutrinadores do Direito e cientistas políticos.

Ainda sob a égide da Constituição de 1891, José de Castro Nunes (1922 apud LEAL, 1978, p. 82) já afirmava que, em uma federação, a unidade política devia ser o Estado-membro e não o Município. Dessa forma, considerava que o regime unitário nos Estados federados era mais coerente com a teoria do Federalismo e que a *subfederação* das Municipalidades era mais peculiar das monarquias unitárias. Por essa razão, propunha restrições à autonomia municipal.

Apesar de se constituir matéria constitucional da Carta de 1988, há correntes que questionam se, de fato, o Município faz parte do pacto federativo. Quase todas as conceituações de Federação a tratam como uma associação de Estados-membros. Assim, integrantes dessas correntes interrogam: se os Municípios constituem os Estados, e estes a Federação, como é possível aqueles serem entes federativos se fazem parte dos Estados? (VILLA, 2011).

A controvérsia prossegue em outros campos, pois os Municípios não têm representantes no Senado Federal, não fazem parte do processo legislativo para a formulação de propostas de emenda à Constituição e não têm Poder Judiciário.

Para José Afonso da Silva (2011), o fato de uma entidade territorial ter autonomia político-constitucional não obriga forçosamente que agregue a concepção de entidade federativa. A Municipalidade não é indispensável à noção de Federação brasileira. Não há Federação de Municípios e, sim, Federação de Estados, pois estas unidades federativas é que são indispensáveis à concepção de Estado Federal. Esse autor considera ter sido um equívoco do constituinte a inclusão do Município como componente do Estado Federal (artigos 1º e 18), uma vez que Município constitui uma divisão política do Estado federado. Para ele, faltam

aspectos para a adequada distinção da Federação de Municípios, e considera que a solução é entender a Municipalidade como componente da Federação, sem, contudo, constituir entidade federativa.

O mesmo autor afirma, ainda, que a Constituição de 1988 alçou os Municípios à classe de entidades autônomas, configurando três esferas governamentais. Contudo, a Constituição não diz que os Municípios transformaram-se em unidades federadas. As expressões unidade federada e unidade da Federação aparecem onze vezes na Carta Magna fazendo referência somente aos Estados e Distrito Federal, não abrangendo os Municípios em qualquer momento.

Também nesse sentido, Paulo Gustavo Gonet Branco (2013) assevera que há ponderosas razões para não considerar o Município como ente federativo. Para esse autor, a participação dos entes federativos na constituição da vontade nacional constitui uma característica do Estado Federal, da qual deriva a criação do Senado, que, no Brasil, não possui representantes das Municipalidades. Os Municípios também não dispõem de Poder Judiciário, como acontece com a União e os Estados-membros. Ademais, a intervenção nas Municipalidades localizadas em um Estado constitui um encargo deste. Finalmente, pondera que a competência originária do STF para solucionar conflitos entre as entidades federadas não compreende os casos em que o Município seja uma das partes litigiosas.

Por outro lado, majoritariamente, há aqueles que consideram que a Constituição é clara, nos seus artigos 1º e 18, ao garantir a posição do Município como ente integrante da Federação. Essa corrente, que é majoritária, advoga que o Município dispõe de autonomia, tem Poderes Executivo e Legislativo próprios, competências exclusivas e poder de auto-organização, o que caracterizaria sua condição de ente federativo.

Com esse entendimento, Bonavides (2011) afirma que a Carta de 1988 elevou qualitativamente o princípio da autonomia municipal a um grau muito superior àquele prescrito pelas Constituições republicanas anteriores, emprestando ao Município uma natureza federativa irrefutável e o fazendo elemento constitutivo do ordenamento político nacional. Na mesma direção, Carvalho (2004) assevera que a inserção do Município na definição da organização político-administrativa brasileira não seria lógica, caso a Constituição não tivesse a intenção de lhe conferir *status* federativo. Igual é a posição de Moraes (2007), ao considerar que o texto

constitucional sacralizou o Município como entidade federativa essencial ao sistema federal brasileiro.

Ramos (1998) comunga da tese de que a atual Constituição consagrou o Município como ente de terceiro nível, integrante e imprescindível ao sistema federal brasileiro. Discorda de José Afonso da Silva (2011), argumentando que os Estados não deixam de ser autônomos pelo fato de estarem divididos político-territorialmente em entidades municipais, da mesma forma que o Brasil não perde sua condição de Estado por estar repartido em Estados-membros.

Participando da mesma corrente, Fernanda Dias Menezes de Almeida (2000) considera que a atual Constituição dirimiu a antiga discussão a respeito da qualificação das Municipalidades como integrantes da Federação, ao posicioná-las nessa condição logo no seu artigo 1º. Para essa autora, a autonomia municipal obteve assento constitucional desde 1891, e, assim, a Federação brasileira, desde seu nascedouro, desdobrou-se em três planos, diferentemente da clássica divisão em ordem central e ordens estaduais. Essa tríplice estrutura abrange as ordens central, estadual e municipal. O constituinte de 1988 não fez mais do que reconhecer essa realidade histórica.

Constata-se, conclusivamente, acompanhando também o entendimento de Marcos de Oliveira Vasconcelos Júnior (2012), que o Município brasileiro realmente é um ente federativo, pois, primeiramente, assim o declara a Constituição da República (e a hermenêutica moderna considera que não há palavras inúteis no texto constitucional). No entanto, o cunho federativo da esfera municipal não se demonstra apenas pela categórica afirmação constitucional. A Constituição de 1988 muniu o poder local de tão grande autonomia que este, ao constituir um terceiro grau de poder, passou a ser inseparável da concepção de federalismo vigente no Brasil.

Outra questão que se põe é se o aumento da autonomia municipal, culminando com sua integração em um sistema federativo tridimensional, vai de encontro ao próprio Federalismo, na medida em que os Estados, verdadeira razão da Federação, têm sua autonomia reduzida.

Como a Federação é constituída por entes equiparados, que repartem entre si o poder, o aumento do poder de um, em princípio, diminui o do outro. O incremento do municipalismo no Brasil tende a resultar no enfraquecimento dos Estados-membros (ÁVILA, 2005).

A forma federalista clássica, dual, fundada na União e Estados, começou a ser modificada com a Emenda Constitucional de 1926, que inseriu a possibilidade de a União intervir no Estado para assegurar o respeito ao princípio constitucional da autonomia dos Municípios (ALMEIDA, 2000). A interpretação federal sobre autonomia municipal passou a prevalecer sobre a interpretação do tema pelos Estados, o que representou uma primeira limitação à autonomia estadual de se auto-organizar e um afastamento da concepção federativa originária da Constituição de 1891 (SILVA, A., 2009).

A autonomia constitucional dos Estados foi sendo paulatinamente diminuída em relação à questão municipal. Como já apresentado anteriormente, a partir da Constituição de 1934, o Federalismo brasileiro transformou-se em cooperativo, em razão, dentre outras causas, da tendência mundial do intervencionismo do poder central. Houve incremento das competências da União, acompanhado da redução das competências dos Estados, que, por sua vez, ficaram espremidas pelo reconhecimento constitucional de uma esfera de autonomia própria dos Municípios (ALMEIDA, 2000).

Outro exemplo dessa redução da autonomia estadual se observa no fenômeno já citado da federalização das matérias municipais, onde várias competências em relação aos Municípios foram retiradas das Constituições e leis estaduais e passadas para a esfera federal.

Confrontando com a Constituição anterior, a Carta de 1988 retirou do Estado, e passou à Municipalidade, a competência para criar distritos, bem como a de legislar sobre a organização municipal, uma vez que a Câmara de Vereadores recebeu a atribuição de elaborar a Lei Orgânica do Município (ALMEIDA, 2000).

Para Carvalho (2004), ao interpretar a Constituição atual no tocante aos temas de competências materiais e legislativas privativas, observa-se que é significativamente limitada a esfera de atuação estadual, restrita a aspectos administrativo-financeiros. Segundo esse autor, essa redução é consequência da ampliação dos princípios constitucionais impositivos relativos aos Estados federados, como também do aumento das competências municipais.

Conforme entendimento de Horbach (2013), a aplicação do princípio da simetria<sup>28</sup> tem sido ampla pelo Supremo Tribunal Federal<sup>29</sup>, o que acarreta a redução da esfera de disposição do poder constituinte estadual a questões pouco significativas. Nesse cenário, é notório o entendimento centralizador do STF, modificando expressivamente os amplos limites nos quais o constituinte de 1988 assentou o poder de auto-organização dos Estados, vinculando-o tão somente aos princípios constitucionais federais, conforme disposto no artigo 25 da Constituição Federal e no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

À semelhança do que se passa no mundo, com a diminuição da autonomia do Estado-Nação face ao incremento do eixo global-local (regional) – fenômeno denominado de *Glocal* -, os Estados-membros da Federação brasileira possivelmente ficaram espremidos entre uma União de tradição centralizadora e os Municípios com autonomia alargada.

No entanto, o aumento da autonomia municipal possibilita melhor e maior materialização do Estado democrático de direito, uma vez que o Município constitui um ambiente para a prática democrática, com os cidadãos participando diretamente das políticas de interesse da população local.

---

<sup>28</sup> O princípio da simetria designa a "obrigação do constituinte estadual de seguir as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal" (MENDES; BRANCO, 2013, p.796).

<sup>29</sup> A larga aplicação do princípio da simetria pode ser constatada em precedentes recentes como a ADI 1.521, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 13.8.2013 (BRASIL, 2013a); o AI 809.719 – AgR, Luiz Fux, *DJe* de 26.4.2013 (BRASIL, 2013b); e o RE 536.973 – ED, Relatora Ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 13.12.2012 (BRASIL, 2012).

## CONCLUSÃO

Pela análise histórica, verifica-se o papel relevante que o Município teve e tem na estrutura política do Brasil, pois constitui o nível que possibilita melhor administração e atendimento das demandas das populações locais. É nele que se desenvolve a autêntica relação da sociedade com o Poder Público, haja vista a proximidade entre governados e governantes. A entidade local é uma verdadeira escola de civismo e democracia. Nesse sentido, a descentralização político-administrativa deve constituir um objetivo permanente a ser buscado na estrutura federativa.

O ideal federalista tem presença antiga no Brasil, e seus primórdios remontam aos primeiros dias da nossa independência, quando foi relevante nas discussões da Assembleia Constituinte de 1823. Contudo, somente em 1891, o país teria sua primeira Constituição Republicana, que veio a estabelecer um Federalismo dual, cujo modelo baseou-se na forma implantada nos Estados Unidos.

Nascia, assim, nosso Federalismo, em um processo diverso do norte-americano. Os Estados-membros foram fortalecidos, enquanto a União era enfraquecida, gerando-se, dessa forma, um Federalismo centrífugo. Por essa razão, Federalismo tem, na nossa linguagem política, a acepção de descentralização. Esse entendimento é fundamental para se constatar a tendência à centralização do Estado Federal brasileiro, e, por conseguinte, para se estabelecer políticas em sentido contrário.

Particularmente no século XX, deu-se uma mudança na conformação do Estado Federal em quase todos os países que adotaram essa forma, com a gradual transformação do Federalismo dual em Federalismo cooperativo. Houve o fortalecimento do poder central em detrimento do estadual. O Estado, de liberal passa a ser intervencionista, uma vez que são geradas expectativas de prestação de serviços que as unidades federativas dificilmente teriam condições de satisfazer isoladamente.

Assim, em razão dessa tendência mundial, como também do apelo dos Estados menos favorecidos, o Federalismo brasileiro transforma-se em cooperativo a partir da Constituição de 1934, com o conseqüente incremento das competências

da autoridade central e a redução das competências dos Estados-membros. A Carta de 1988 aprofundou esse tipo de Federalismo.

A tendência à centralização tem perdurado por toda a nossa história republicana. Ao se apreciar a contribuição da partilha de competências da Carta de 1988 para o reequilíbrio do Federalismo brasileiro, constata-se que as competências federais não diminuíram, e, inversamente, até aumentaram. É possível concluir que a preponderância da União no Federalismo contemporâneo constitui uma realidade com a qual se tem que conviver, embora não se deva consentir uma hegemonia que desfigure o sistema.

A autonomia municipal, já assegurada na primeira Constituição federativa – a de 1891 -, alargou-se de forma alternada, mas progressiva, com as Constituições do século XX e culminou com sua elevação a ente federativo, assegurada na Constituição de 1988. Somente houve retrocesso nas fases autoritárias, como na vigência da Carta de 1937 do Estado-Novo, período em que as Municípios dispuseram de menor autonomia até mesmo do que no centralismo imperial, e no período sob a égide da Constituição de 1967/1969.

Observa-se também no Brasil o fenômeno mundial, pelo qual a história da autonomia municipal nos mais diversos sistemas federativos consiste em uma narração política pendular, conforme a existência de momentos mais propícios para a concretização do princípio da liberdade na estrutura organizacional do Estado. Não se trata de uma questão somente jurídica. Liberdade e democracia são princípios que condicionam a maior ou menor amplitude da autonomia municipal.

Da apresentação de alguns sistemas municipais estrangeiros, particularmente daqueles integrantes de Estados Federais (Alemanha, Argentina e Estados Unidos), pode-se ressaltar, confrontando com nosso regime municipal, que o poder local brasileiro goza de uma situação ímpar e vantajosa em termos de autonomia político-administrativa.

A repartição de competências entre os entes federados é um tema da maior importância, pois a decisão sobre essa questão irá condicionar a forma do Estado Federal, definindo o grau de descentralização e delimitando seus rumos. Verifica-se, contudo, que a persistente tendência centralizadora do Federalismo brasileiro ao longo da história republicana acarretou efeitos negativos sobre a autonomia dos Municípios.

As competências municipais, na sua maior parte, são implícitas, e sua identificação baseia-se no *interesse local*. Assim, resta uma questão essencial e polêmica, que é a necessidade de se definir o conceito de *interesse local*, inserido na Constituição de 1988 em substituição ao *peculiar interesse* dos textos constitucionais anteriores. Há doutrinadores que entendem ter o constituinte de 1988 restringido a autonomia municipal com essa substituição. Contudo, a corrente majoritária considera que tais termos são equivalentes, e o que os caracteriza não é a exclusividade, ou a matéria, e, sim, a predominância do interesse do Município em relação às outras esferas federativas. Dessa forma, o *interesse local* somente pode ser definido adequadamente na ocorrência de situação concreta, variando em razão do tempo e do lugar.

A repartição de competências da atual Carta propiciou ganhos efetivos ao Município, não apenas pelo reconhecimento da sua qualificação como integrante da Federação, como também pela capacidade de auto-organização que lhe foi acrescentada, com reflexo no âmbito das suas competências. Contudo, tal ganho se deu à custa da redução das competências dos Estados.

Apesar desse novo status do Município como ente federativo, a realidade é que, na maioria das vezes, o poder central apenas pratica a descentralização jurídico-administrativa e não a política, impondo às Municipalidades a mera execução das políticas nacionais.

O Federalismo implica em repartição de rendas, que disponibilize aos entes federativos recursos suficientes para o cumprimento dos deveres inerentes às respectivas atribuições, bem como para o exercício da sua autonomia.

Constata-se que a Constituição de 1988 contribuiu para uma maior descentralização fiscal no que tange às competências tributárias e à repartição das receitas, e que os principais favorecidos foram os Municípios, cuja participação no total da receita disponível foi ampliada. Assim, a persistente difícil situação financeira municipal não pode ser atribuída à Carta atual, mas é incontestável que a situação das entidades locais não melhorou depois da sua promulgação. Entre as razões dessa situação desequilibrada, destacam-se as recorrentes indefinições e superposições de atribuições, inclusive nas áreas fundamentais de saúde e educação.

Dessa forma, apesar da repartição de receitas mais favorável, os Municípios receberam atribuições mais complexas e importantes, a exemplo, como visto, das áreas de educação e saúde. O aumento da participação política da população, facilitado pelas comunicações do mundo atual, elevou o nível de cobranças sobre as administrações locais. Assim, a dependência do Município em relação à União e ao Estado não pode ser considerada como superada, persistindo seus efeitos negativos, como o *governismo*, pelo qual os políticos municipais têm que aderir ao partido que governa para poder receber as verbas essenciais.

A criação de Municípios foi facilitada pela Constituição de 1988, aspecto que, associado ao aumento das receitas disponíveis para as entidades locais pela via do Fundo de Participação dos Municípios, desencadeou uma indiscriminada proliferação municipal, de tal maneira que se tornou necessário que o Congresso introduzisse, em 1996, requisitos mais rigorosos para a formação de Municipalidades. Esse quadro teve reflexo no Pacto Federativo, na medida em que se beneficiou uma parcela menor da população, não necessariamente a mais pobre, correspondente aos pequenos Municípios, em prejuízo da maior parte dos habitantes que vivem nos demais. Também gerou consequências econômicas indesejáveis, em face da pouca preocupação com a arrecadação municipal e o aumento dos gastos com a máquina pública.

A questão relativa ao Município como ente federativo é polêmica e há pensadores que não o veem como tal. Contudo, a Constituição de 1988 assegura esse *status* ao Município, particularmente nos artigos 1º e 18, onde o constituinte fez questão de inserir a entidade municipal no contexto da República Federativa do Brasil. No entanto, o cunho federativo da esfera municipal não se demonstra apenas pela categórica afirmação constitucional. A Constituição de 1988 muniu o poder local de tão grande autonomia que este, ao constituir um terceiro grau de poder, passou a ser inseparável da concepção de federalismo vigente no Brasil. Desse modo, a maior parte dos doutrinadores o reconhece como ente de terceiro nível, integrante e imprescindível ao sistema federal brasileiro, cuja tridimensionalidade se constitui uma realidade histórica e não encontra correspondência em qualquer outra forma contemporânea de organização de Estado.

O Estado-membro, em razão do alargamento da autonomia municipal e da tendência centralizadora da esfera federal, tem, progressivamente, sofrido uma

redução da sua própria autonomia, comprimido entre o poder central e o Município com autonomia ampliada. Essa limitação da esfera estadual, consequência da dilatação dos princípios constitucionais impositivos relativos aos Estados federados, como também do aumento das competências municipais, rompeu com a concepção federativa originária da Constituição de 1891. Aos poucos, se vai admitindo a necessidade de se redesenhar o nosso Federalismo, tendo como ponto de partida o interesse local atribuído à Municipalidade, em detrimento dos Estados.

Finalmente, ressaltando a importância da autonomia municipal, é interessante colocar o pensamento do autor argentino Antonio M. Hernandez (2005 apud SILVA, A. C., 2009, p.374): "não se pode conceber uma cidade, sede do ser humano, [...] que careça de poder, de governo e de política".

## REFERÊNCIAS

ABALOS, María Gabriela. El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Universidad Autónoma de México, México, n. 8, jan./dez. 2003. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/8/ard/ard1.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César. *Construindo uma nova gestão pública*. Natal: SEARHH/RN, 2010, v. 1, p. 23-51. Disponível em: <[http://www.academia.edu/4298943/abrucio\\_f.\\_l.](http://www.academia.edu/4298943/abrucio_f._l.)>. Acesso em: 05 mar. 2014.

ALEMANHA. Constituição (1949). *Lei fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em: <[http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues\\_PDF.pdf](http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2014.

ALEXANDRINO, José Melo. *Síntese comparativa. Jornadas de direito municipal comparado lusófono*. Lisboa, 2012. Disponível em: <[http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/jma\\_sintese\\_comparativa.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/jma_sintese_comparativa.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2014.

ALEXANDRINO, José Melo. *Contexto e sentido da reforma o poder local*. Lisboa, 2011. Disponível em: <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=0GFGVNw87vw%3D&tabid=340>>. Acesso em: 08 mar. 2014.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina (1994)*. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación; Biblioteca del Congreso de la Nación; Biblioteca Nacional, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina (1957)*. Disponível em: <<http://lasegundatirania.blogspot.com.br/2008/07/texto-de-la-constitucion-argentina.html>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

ARGENTINA. Código civil de la República Argentina. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/esp/Codigo\\_Civil\\_de\\_la\\_Republica\\_Argentina.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Civil_de_la_Republica_Argentina.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

ÁVILA, Marta Marques. *O Município frente ao federalismo na Argentina e no Brasil*. 2005. 123 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Direito: Direito do Estado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/4407>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

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

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. *Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926*. Emenda à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996*. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 154*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Octávio Gallotti. Brasília, 18 de abril de 1990. DJ de 11 out. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 307*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Assembleia

Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 13 de fevereiro de 2008. DJe de 20 jun. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 845*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Amapá. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 22 de novembro de 2007. DJe de 6 mar. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 939*. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Sidney Sanches. Brasília, 15 de dezembro de 1993. DJ de 18 mar. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 1521*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessado: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 19 de junho de 2013. DJe de 13 ago. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 2024*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 03 de maio de 2007. DJ de 22 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 2240 / BA*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Governador do Estado da Bahia e Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 09 de maio de 2007. DJ de 03 ago. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 2395 / DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 09 de maio de 2007. DJe de 23 maio 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 2544*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Governador do Rio Grande do Sul e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 28 de junho de 2006. DJ de 17 nov. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo regimental no agravo de instrumento nº 809.719*. Primeira Turma. Agravante: Município de Campina Verde. Agravado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 09 de abril de 2013. DJe de 26 abr. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos declaratórios no recurso extraordinário nº 536.973*. Segunda Turma. Embargante: Dilmar Bispo de Souza e outros. Embargado: Estado de Goiás. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 27 de novembro de 2012. DJe de 13 dez. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Intervenção federal nº 590-QO/CE*. Tribunal Pleno. Requerente: Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região. Requerido:

Município de Ibiapina/CE. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 17 de setembro de 1998. DJ de 9 out. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário nº 118.363 / PR*. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público Estadual. Recorrida: Prefeitura Municipal de Assis Chateaubriand. Relator: Min. Célio Borja. Brasília, 26 de junho de 1990. DJ de 14 dez. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário nº 367.192 AgR*. Segunda Turma. Agravante: Banco do Brasil S/A. Agravado: Município de João Pessoa. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 04 de abril de 2006. DJ de 05 maio 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário nº 535.135 AgR*. Segunda Turma. Agravante: Estado de Santa Catarina. Agravado: Município de Ponte Alta do Norte. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 16 de agosto de 2011. DJe de 18 out. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário nº 573.540 / MG*. Tribunal Pleno. Recorrente: Estado de Minas Gerais e Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Cassiano Ricardo Campos Fardin e outros. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 14 de abril de 2010. DJe de 10 jun. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário nº 573.675 / SC*. Tribunal Pleno. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de São José. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 25 de março de 2009. DJe de 21 maio 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 637*. Pleno. Brasília, 24 de setembro de 2003. DJ de 9 out. 2003, p. 2.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 645*. Pleno. Brasília, 24 de setembro de 2003. DJ de 9 out. 2003, p. 2.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 646*. Pleno. Brasília, 24 de setembro de 2003. DJ de 9 out. 2003, p. 2.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CAVALCANTI, Tatiane Heloisa Martins. *A autonomia municipal e seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil*. 2007. 110 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2007. Disponível em: <[http://www6.univali.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=721](http://www6.univali.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=721)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). Disponível em: <[http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília: IPEA, 2000.

GOMES, Laurentino. *1822: como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

HORBACH, Carlos Bastide. Há unidade ou diversidade na jurisprudência federativa?. *Revista Consultor Jurídico: observatório constitucional*. Brasília, 28 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-28/observatorio-constitucional-unidade-jurisprudencia-federativa>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em: 28 maio 2013.

JÚNIOR, Marcos de Oliveira Vasconcelos. O Federalismo e a posição do município no Estado federal brasileiro. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 17, n. 3107, 3 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20774>>. Acesso em: 15 fev. 2014

KRELL, Andreas Joachim. Autonomia municipal no Brasil e na Alemanha: uma visão comparativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 37, 1 dez. 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1557>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado federal brasileiro centrífugo, de três níveis e formalmente simétrico*. 2010. Disponível em <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 11. ed. atual. por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOHN, Paulo Fernando. Autonomia municipal, centralização e liberdade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 171, p. 199-209, jul./set. 2006.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NLC, National League of Cities. *Local US governments*. Disponível em: <<http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/local-us-governments>>. Acesso em: 16 mar. 2014

PETROCELLI, Héctor B. *Historia constitucional Argentina*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario Editora, 2009. Disponível em: <[http://argentinahistorica.com.ar/intro\\_libros.php?tema=1&doc=57&cap=0](http://argentinahistorica.com.ar/intro_libros.php?tema=1&doc=57&cap=0)>. Acesso em: 13 mar. 2014.

PORTUGAL. Constituição (1976). *Constituição da República de Portugal*. Lisboa, 2014. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

PORTUGAL. *Lei n.º 169, de 18 de Setembro de 1999*. Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Lisboa, 2014. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?tabela=leis&artigo\\_id=&nid=592&ficha=1&pagina=%20&nversao=>](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=592&ficha=1&pagina=%20&nversao=>)>. Acesso em: 09 mar. 2014.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.

SILVA, André Carlos da. Estado federal e poder municipal. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 351-378, jul./dez. 2009.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A pesquisa científica na graduação em direito. *Universitas Jus: Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília*, Brasília, ano. 06, n. 11, p. 25-43, dez. 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque. A atual reforma da administração local. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, Porto, v. 3, n. 3 (3), p. 79-97, 2013. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/download/3801/2538>>. Acesso em: 09 mar. 2014.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Cartilha FPE/FPM*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>>. Acesso: em 28 maio 2013.

THE WHITE HOUSE. *State & Local Government*. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/our-government/state-and-local-government>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

VILLA, Marco Antonio. *A história das constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011.