

Os municípios como entes federados à luz da Constituição Federal de 1988

Renata Cristina Rodrigues Pires*

RESUMO

Os municípios são os locais em que vivem a população, nele exercendo seus direitos e obrigações. A Constituição Federal de 1988 inovou no cenário mundial ao prevê-los como entes federados, em uma federação de três níveis, visto que as federações até então existentes eram formadas apenas pela União e os Estados-membros, o que demonstra o relevo que o constituinte originário quis dar a esse ente. Assim, foi-lhe outorgada autonomia em relação aos demais entes federados, concedendo-lhe o poder de se autogovernar, autoadministrar e auto-organizar. Por se tratar de grande relevância e inovação ocorrida, é preciso estudar a evolução das federações até a chegada em tal paradigma, bem como analisar todas as principais prerrogativas inerentes aos municípios, entrelaçando o que dispôs a norma constitucional ao entendimento doutrinário e jurisprudencial, evidenciada sua importância na existência de nossa atual sociedade.

Palavras-chave: Município. Federação. Autonomia. Autogoverno. Autoadministração. Auto-organização.

1 Introdução

O modelo de Estado federalista surgiu nos Estados Unidos da América em razão da unificação das 13 colônias em um Estado Federal e se caracteriza pela existência de dois centros de governo, um deles central e tantos outros estaduais, frutos da divisão do poder, em uma dualidade de competências.

* Bacharel em Direito pela Universidade de Uberaba - Uniube. Ex-advogada. Oficial Judiciário, especialidade Oficial Judiciário no Tribunal de Justiça de Minas Gerais-TJMG. Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pelo Centro Universitário Uniftec. Pós-graduada em Direito Constitucional e Administrativo pela Universidade Castelo Branco - UCB. *E-mail:* renata.cristina20@hotmail.com.

Elaborou-se, então, no Segundo Congresso da Filadélfia, a Constituição dos Estados Unidos de 1786, homologada por todos os 13 estados, no ano seguinte. Tratou-se do mais importante documento constitucional da história recente que provocou uma mudança política generalizada no mundo que, à exceção da Inglaterra, passou a adotar as Constituições escritas como documentos básicos da organização política dos países (Costa, 2014, n.p.).

O Brasil, ao sair do Império, desde o Decreto nº 01 de 1889, baseou-se nessa forma de Estado, adotando-a dali em diante. Entretanto, posteriores Cartas Constitucionais acabaram por cercear parte da liberdade concedida aos Estados-membros.

A Constituição Federal de 1988, de viés democrático e promulgada após um período ditatorial militarista, rompeu com o federalismo de dois níveis, instituindo uma federação de terceiro grau, com referência aos municípios com entes federativos.

[...] assumiu contornos especiais, de modo que tem aspecto diferente dos demais sistemas federativos, principalmente pela menção expressa aos municípios. Em nenhuma das outras Constituições houve tal referência, ainda que sempre se admitisse a participação dessa entidade como integrante da federação [...] (Costa, 2014, n.p.).

Assim, os municípios obtiveram autonomia em relação aos demais entes federados sem que precisassem de autorização para a regulamentação de sua auto-organização, autogoverno e autoadministração.

Por esse modelo, a repartição de competências baseia-se na predominância de interesses, isto é, cabe à União a competência para estabelecer normas de caráter geral, bem como aos municípios os assuntos de caráter local, dando aos Estados-membros os poderes de caráter residual, não previstos à União ou aos municípios.

Ademais, não foram dados a esses entes apenas as competências legislativas, mas uma série de prerrogativas, tais como organizar seu território legal, ter sua própria gestão financeira e orçamentária, podendo inclusive arrecadar diretamente seus tributos e ainda participar da arrecadação dos demais entes, o que lhe permitiu ter uma renda própria, inclusive com parte dela de livre aplicação, de acordo com os interesses daquela localidade.

Desse modo, serão analisados: os municípios enquanto entes federados à luz da Constituição de 1988, em sua tríplice prerrogativa (de auto-organização, autogoverno e autoadministração); diversos aspectos de sua autonomia, analisando a evolução das federações; os dispositivos constitucionais e infralegais que regulam o tema e, se houver, os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais a seu respeito.

2 Desenvolvimento

2.1 As formas de Estado

O estudo dos municípios enquanto entes federados, à luz do modelo brasileiro adotado pela Constituição Federal de 1988, tem como pontapé a análise das formas de Estado, dentre as quais podemos destacar como principais o Estado unitário e o Estado federalista, que são diametralmente opostos.

“Conforme o legado de Hans Helsen, o fator de discrimen entre as diferentes formas de estado é essencialmente o grau de descentralização [...]” (Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 27).

O Estado unitário é formado pela centralização política, em que o “poder se encontra enraizado em um único núcleo estatal, do qual emanam todas as decisões” (Masson, 2020, p. 710). Em que pese a existência de conceitos acerca do estado puro,¹ tal unidade não pode ser vista de modo absoluto, o que inviabilizaria, por completo, a existência de estados submetidos a esse modelo.

Em que pese a inexistência de descentralização política, admite-se a descentralização administrativa, que torna o Estado governável [...] Destarte, é importante que o Estado promova divisões administrativas (não divisões políticas) para alcançar a governabilidade, criando o Estado unitário descentralizado administrativamente [...] (Masson, 2020, p. 710).

Na contemporaneidade, a maioria dos Estados é unitária, seja pela pequena dimensão territorial, o que não justifica sua repartição, seja pela necessidade de concentração do poder em um único governante.

¹ “[...] O Estado Unitário Puro é uma concepção ideal, nascida na França e na Inglaterra, desde a época do absolutismo monárquico, com linhas de continuidade e evolução até o presente” (Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 28).

Acrescenta Verdú que “a centralização absoluta é impossível nos Estados unitários contemporâneos, dadas as suas grandes dimensões territoriais e as diversidades de suas populações, pelo que surgiram corretivos importantes para as distorções: a desconcentração e a descentralização” (*apud* Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 28).

O Brasil já adotou esse modelo no artigo 2º da Constituição Política do Império do Brasil,² em que o poder não era distribuído pelo território, visto que havia apenas um poder central e as províncias (divisões administrativas), que lhe eram subordinadas.

De outro lado, temos a Federação, que fora adotada no Brasil desde o Decreto nº 01 de 1889,³ que oficialmente transformou as províncias em estados federados, e posteriormente pela Constituição de 1891,⁴ inspirada no modelo norte-americano. Nesse modelo, coexistem entidades políticas autônomas, cada qual dotada de suas competências legislativas, capacidade de auto-organização, desde que respeitados os limites que lhe foram impostos.

Segundo George Jellinek, “federalismo é a ‘unidade na pluralidade’, pois embora tenhamos mais de um ente dotado de capacidade política, não se pode perder de vista a unidade necessária para a manutenção do Estado Federal” (*apud* Masson, 2020, p. 710).

Embora os estados que compõe a federação possuam autonomia, esta não é plena e irrestrita, pois quando assumiram o pacto federativo, abriram mão do direito de se tornarem estados autônomos em um vínculo indissolúvel.

Célio Borja distinguiu a Federação da Confederação por entender que esta (a confederação) ‘é dissolúvel por ato unilateral do Estado confederado’. Já na Federação, o Estado-federado não gosa [*sic*] do direito de secessão e pode ser compelido pela União a nela manter-se ou reintegrar-se. Os membros de uma Federação apenas são autônomos, política e administrativamente; soberanos, como os Estados confederados, não. Por isso mesmo, na federação, a Constituição da União é a suprema lei territorial que se impõe à obediência das Constituições e Leis dos estados,

² “O seu território é dividido em Províncias na fôrma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdividas, com pedir o bem do Estado” (Império do Brasil, 1824).

³ Art. 1º, Decreto nº 1, de 15.11.1889: “O governo provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta: Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de Governo da Nação brasileira - a República Federativa”.

⁴ Art. 1º - “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (Império do Brasil, 1891).

sendo nulas e de nenhum efeito as que se oponham à lei fundamental de toda a nação” (Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 151).

Importante ainda consignar a existência do estado regional, do estado autonômico e da confederação. O estado regional, modelo adotado na Itália, apresenta-se em um grau a mais de autonomia em relação ao estado unitário, visto que as regiões possuem competências legislativas e jurisdicionais, que foram conferidas pelo poder central. E os estados elaboram suas normas dentro dos limites de competências que lhe foram delegadas.

Já o estado autonômico pode ser visto na Espanha e é assim reconhecido:

[...] tal qual o ‘regional’ é marcado pela inexistência de descentralização política e existência de descentralização administrativa e legislativa. Esta última difere-se da italiana por constituir-se ‘de baixo para cima’, pois são as províncias na Espanha que, na tentativa de constituir as regiões autonômicas, avocaram para si certas competências da Constituição Espanhola [...] (Masson, 2020, p. 710).

Cabe ainda anotar a existência das confederações, que são formadas pela reunião de estados soberanos, podendo até mesmo adotar uma única constituição. Contudo, aqui os entes confederados não abrem mão de sua soberania, e a separação pode se dar a qualquer tempo, o que, para muitos, quer dizer que não se trata de uma forma de estado propriamente dita.

2.2 O federalismo norte-americano

O federalismo foi adotado no mundo pela primeira vez nos Estados Unidos da América em razão da necessidade da acomodação das 13 (treze) colônias.

Oliveira Filho (2009) ensina que, em 1776, as 13 (treze) colônias conseguiram sua independência e se uniram em uma confederação, contudo esses estados ainda se sentiam vulneráveis e temiam por uma retaliação da metrópole inglesa.

Assim, em 1777, o Congresso se uniu e adotou uma Confederação e União Perpétua, que logo se notou que não prosperaria, em razão da dificuldade de consenso entre os entes, da dificuldade em cumprir as decisões emanadas pelo ente centralizador e pela pluralidade dos estados.

Diante desse cenário, tiveram início as tratativas em sentido da criação de uma federação, que concederia força e proteção às ex-colônias, bem como fortaleceria o comércio interno e internacional, coexistindo dois governos, um deles central e representativo de todos os entes, e de outro lado, todos os estados federados, que manteriam parte de sua autonomia e poder de escolha. Assim são os ensinamentos de Nascimento, Di Pietro e Mendes (2018, p. 31):

Conforme a doutrina de Pritchett, é da essência do federalismo americano a bifurcação do poder político em dois níveis de governo, caracterizando relações verticais e poder entre a União e os estados, com um sistema de repartição que garante três ordens de competência: (a) competências exclusivas do Poder Central; (b) competências exclusivas dos estados; (c) competências concorrentes entre a União e os estados.

Essa complexa reunião foi precursora e inspirou a criação das federações que viriam a seguir, tendo como características a união de estados autônomos, a divisão dos Poderes Legislativos federal e estaduais, a atuação dos governos estaduais apenas em seu âmbito territorial, os meios de aplicação da lei e a supremacia do poder nacional, que foram copiadas pelo Brasil na Constituição da República de 1891 (Oliveira Filho, 2009, p. 197).

2.3 A evolução do modelo federativo no Brasil

No Brasil, tivemos o modelo imperial sob a égide da Constituição de 1824, tendo o federalismo sido adotado a partir do desfazimento do estado unitário, que transformou as províncias em Estados-membros em 1889 e posteriormente na Constituição de 1891.

[...] é certo que esta primeira Constituição Federativa (1891) foi a que maior autonomia garantiu aos estados, ao ponto de muitos extrapolarem os limites constitucionais autodenominando-se estados 'soberanos' (Piauí, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso, Bahia. São Paulo e Santa Catarina), alguns com presidentes na direção do Poder Executivo, ao invés de governadores (Magalhães *apud* Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 33).

As Constituições posteriores de 1934, 1937 e 1946 mitigaram a descentralização inicial, podendo-se falar inclusive que a de 1937 deixou praticamente inexistente a autonomia dos estados.

Durante o regime militar, a partir das constituições que nele foram promulgadas em 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, o federalismo foi praticamente anulado, visto que foram retiradas as prerrogativas do voto para governadores e senadores, bem como pelo fato de que transplantou para as constituições estaduais a obrigatória incorporação das disposições constitucionais federais aos estados-membros (Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 33-34).

2.3.1 A evolução dos municípios no Brasil

Sob a égide imperialista, prevista na Constituição de 1824, foram instituídas as cidades, vilas e câmaras municipais, com um governo econômico e o exercício de funções municipais, podendo formar suas polícias, aplicar suas rendas e outras atribuições que lhe fossem úteis.

Fernando Whitaker da Cunha observa, mesmo que ainda nos pródomos da colonização brasileira: '[...] as 12 Capitânicas Hereditárias criadas por D. João III, sob a influência do jurista Diogo de Gouveia, configurando sistema já utilizado alhures, foram marcos de nossa vocação para o federalismo, nutrida pela extensão territorial, onde as próprias tribos indígenas se hostilizavam, como nações distintas, ou mesmo se uniam em confederações rudimentares, como a dos tamoios, para combaterem inimigos comuns' (Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 156).

Com a saída do modelo imperialista e a conseqüente entrada na República, o art. 68 daquela Constituição de 1891 previu que os estados deveriam organizar-se assegurando a autonomia dos municípios em tudo que respeitasse o seu peculiar interesse.

Com a Revolução de 1930 e a Constituição de 1934, foram conferidas às municipalidades um governo e renda próprios, que viabilizaram a prestação dos serviços públicos de interesse local.

Desde 1934, e especialmente sob a Constituição vigente, dentro do federalismo, o Brasil mantém um sistema *sui generis* de tripartição das competências. União, Estados-membros e municípios têm assegurados com a maior simetria possível uma formulação constitucional que posiciona as três esferas de governo em precisas áreas de atuação sem quebra de autonomia nem superposição de poderes (Godoy, 1989, p. 19).

O golpe do Estado Novo de 1937 extirpou a autonomia municipal, abolindo a eletividade dos prefeitos, mantendo-a apenas aos vereadores. Já em 1946, houve a

retomada da autonomia municipal no campo político, ao se garantir a eletividade dos prefeitos e vereadores, e, na área administrativa e financeira, com a participação dos municípios na arrecadação de tributos estaduais e federais.

Com a tomada do poder pelos militares em 1964, a posterior Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, houve a manutenção da federação, contudo fora em muito limitada das prerrogativas dos municípios.

2.4 A federação na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, fruto da retomada da democracia em nosso país, previu a existência de um Estado federal indissolúvel, composto pela União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios, todos autônomos entre si, mas subordinados à Constituição.

A Constituição brasileira de 05 de outubro de 1988 nasceu após longos anos sob o regime autoritário implantado pelo golpe militar de 1964. É fruto das mais variadas demandas de todos os seguimentos da sociedade civil brasileira, que, ao longo da ditadura militar, foram sufocados em suas liberdades e que, em fins dos anos 70, se reorganizaram, expressando-se em vários movimentos [...]" (Fabriz; Ferreira, 2002, p.104).

Sendo essa forma federativa uma cláusula pétrea, prevista no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, veda a existência de qualquer tipo de emenda constitucional tendente a aboli-la.

Novelino e Cunha Júnior (2017, p. 497) ensinam que o poder de emendar a Constituição é limitado em seu próprio texto, que prevê os limites circunstanciais, materiais ou substanciais, formais ou procedimentais. Entre os limites materiais explícitos, é vedada a emenda que busque abolir a forma federativa de estado; o voto secreto, universal e periódico; a separação de poderes e os direitos e garantias individuais.

A União é pessoa jurídica de direito público internacional, dotada de soberania, possuindo total autonomia em relação aos demais entes federados, com grande volume de competências administrativas, legislativas e tributárias, tendo entre as suas funções a de representar a República Federativa do Brasil nas relações internacionais.

Seguindo o modelo federalista dual, temos os Estados-membros que se organizam por meio da elaboração das constituições estaduais, fruto do poder constituinte derivado decorrente, e devem necessariamente observar os princípios contemplados na Constituição Federal.

Os Estados-membros têm competência para estruturar seus poderes “sem que haja qualquer interferência federal ou subordinação ao poder central: o Legislativo, nos termos do art. 27, CF/88; o Executivo, de acordo com o art. 28, CF/88; e, igualmente, o Judiciário, conforme previsão do art. 125, CF/88” (Massom, 2021, p. 721).

Indo um passo adiante nos modelos federativos existentes, a Constituição outorga aos municípios a qualidade de entes federados, dando a eles a capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

A soberania é auferida parcialmente pelos Estados-Membros e pelos municípios, outorgada pela Constituição Federal, com determinados poderes para lhes assegurar a formação do governo e da administração de seus bens e serviços. As prerrogativas dessas entidades federadas estão na autonomia, que vem a ser o poder político assegurado constitucionalmente, pelos quais se organizam e se regem. Observa Hely Lopes Meirelles que ‘evidencia-se dessa conceituação que os Estados-membros e os municípios não têm soberania, mas tem autonomia para imprimir direção própria nos negócios que lhes são próprios’” (Costa, 2014, n.p.).

Por oportuno, importante anotar ainda a existência na Carta Constitucional do Distrito Federal e dos Territórios Federais. Quanto ao Distrito Federal, é um ente federativo autônomo, com atribuições legislativas, administrativas e judiciárias, cumulando partes das competências estaduais e parte das municipais. Os Territórios são atualmente figuras inexistentes em nosso país, tendo em vista que, com a promulgação da Carta Constitucional, os naquela época existentes foram transformados em estados-membros ou reincorporados. Contudo, é possível a sua futura criação, em razão da existência do art. 18, § 3º, da CF/88.

2.5 Os municípios enquanto entes federados

Ensinam Nascimento, Di Pietro e Mendes (2018, p. 92) que o município em sua configuração atual teve origem romana, sendo atribuída a Lúcio Corneio Silva

sua criação, em razão das reformas efetuadas, criando assembleias nas cidades para votarem seus estatutos e elegerem seus magistrados para um conselho.

O município tem um lugar de destaque no cenário político brasileiro, tendo em vista a complexidade da descentralização do poder operada e pelo papel estratégico no desenvolvimento local. É a figura mais próxima à população, estando assim mais perto de suas necessidades urgentes e indispensáveis. Desse modo, a Constituição de 1988 inovou ao prevê-lo como ente autônomo, componente da estrutura federativa.

“No Brasil, hoje se tem um número total de 5.570 municípios, tendo as mais diversas diferenças em níveis econômicos e sociais, pois há aqueles que têm um grande PIB e aqueles que não têm quase nada [...]” (Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 109).

Em seu artigo 1º, a CF/88 prevê que a união tem caráter indissolúvel, que veda o direito de qualquer um dos entes de se retirar da federação a qualquer tempo - a vedação ao direito de secessão. Posteriormente, o artigo 18 declara que a organização política é compreendida pela União, Distrito Federal e municípios, todos dotados de autonomia política, administrativa e financeira.

José Afonso da Silva, em sua monografia 'O Município na Constituição de 1988' diz que: 'sua inclusão como entidade federativa teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional e de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até então vigente lhe impunha especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados' (1989, p. 07, *apud* Fabriz; Ferreira, 202, p. 104).

Importante notar que os municípios apresentam poderes de auto-organização, autogoverno e autoadministração. A auto-organização consiste na capacidade do ente político de definir suas instituições, seu funcionamento e o modo como se relacionam. Contudo, em razão dos princípios da simetria, devem seguir os paradigmas definidos pela Constituição.

O autogoverno é faculdade concedida para que o ente determine como serão realizadas as ações de seus órgãos fundamentais, e, por sua vez, a autoadministração diz respeito às ações de gerenciamento que podem ser adotadas pelo município.

Os municípios são criados por lei estadual, com personalidade jurídica de direito público interno. Seguindo a ideia de autonomia, o Código Civil de 2002, define o Município como pessoa jurídica de direito público interno, nos termos do art. 41, inciso III. Tal personalidade jurídica garante ao município a capacidade de administrar seu patrimônio e interesses, adquirindo direitos e obrigações, bem como o torna responsável pelos atos que praticar e danos que causar.

Aos municípios, nos termos do art. 53 do Código Civil, é permitida a associação organizada para fins não econômicos. Poderá ainda se agrupar em forma de autarquias municipais, empresas públicas ou de economia mista e em consórcios, sendo necessária a edição de lei para sua instituição.

Nos ensinamentos de Nascimento, Di Pietro e Mendes (2018, p. 97), os municípios são criados para o exercício das funções públicas, sendo esta a sua principal característica. Ademais, ficam delimitados a um território e não há qualquer vínculo hierárquico com os governos estaduais e federal, podendo todos tomar suas próprias decisões.

Como uma pessoa jurídica integrante da Administração Pública, deve observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da CF/88.

Nesse passo, fora constitucionalmente atribuída à União a regulamentação dos assuntos de caráter geral, aos municípios os de caráter local, ficando ao encargo dos estados a competência dos demais assuntos, ao mesmo tempo que prevê, em alguns momentos, a existência de competências concorrentes aos três entes federados. Nesse sentido, disciplina o Supremo Tribunal Federal a respeito do tema:

[...] 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos - União, Estados-Membros, Distrito Federal e municípios - e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos municípios (CF, art. 24 e 30, inciso I). 3. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II) [...] (ADI 6.912,

Diante das características apresentadas, cabe deixar registrado ainda que o município não possui representação no Governo federal nem Poder Judiciário local, cabendo ao Judiciário estadual exercer a jurisdição, o que faz com que, nesse aspecto, o município tenha que recorrer ao Estado-membro para que haja o cumprimento de suas determinações.

Importante notar que o reconhecimento do município como ente federado não é tema de todo unânime, haja vista a existência de autores que levantam obstáculos à sua consideração enquanto ente federado. Dentre eles, podemos citar José Afonso da Silva (*apud* Fabríz; Ferreira, 202, p. 110), sob o argumento de “que os municípios não possuem representação no Senado Federal e que tais entes não podem sofrer intervenção federal, a título exemplificativo”. Acrescenta, ainda (*apud* Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 99), elencando a possibilidade de intervenção dos Estados-membros nos municípios, “tentando provar que eles são apenas divisões político-administrativas dos estados, e não da União. Reforçando essa ideia demonstra que, para o município ser criado, incorporado, fundido e desmembrado, terá que ser por lei estadual [...]”.

Na mesma linha de pensamento e argumentos segue José Nilo de Castro: A Federação, dessarte, não é de municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e da participação. Não vê, então, participação dos municípios na formação da Federação, como possuem os Estados Federados, não podem propor emendas à Constituição Federal, como o podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Ainda parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos vereadores. Esse quórum qualificado não é exigido, na Constituição da República, para os entes federativos (União e Estados) (Nascimento; Di Pietro; Mendes, 2018, p. 99).

Contudo, trata-se de entendimento minoritário, visto que a maioria dos doutrinadores e juristas entende que a Constituição integrou o município à composição da federação nacional.

2.5.1 A autonomia municipal e seus reflexos

Os municípios são os entes federados mais próximos da vida cotidiana de todos os cidadãos, pois é nele em que moramos, trabalhamos, buscamos tratamentos médicos e praticamos uma infinidade de atos. Neles também é onde exercemos nossos direitos com maior intensidade.

No que se refere aos municípios, a Constituição de 1988 corrigiu várias distorções, criadas a partir dos regimes políticos que se instalaram ao longo da história brasileira, que, ora alargavam, ora comprimiam sua autonomia, no aspecto político-financeiro, ou reduzidos a esferas meramente administrativas de suas localidades (Fabríz; Ferreira, 202, p. 107).

A Carta Constitucional de 1988 fixou os municípios ao pacto federativo, concedendo-lhes prerrogativas de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

A atual Constituição da República, além de inscrever a autonomia como prerrogativa intangível do município, capaz de autorizar até a intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada pelo Estado-Membro (art. 34, VII, c), enumera, dentre outros, os seguintes princípios asseguradores dessa mesma autonomia: a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; c) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; d) poder de autoadministração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre tributos e aplicar suas rendas (Meirelles, 2008, p. 94).

Em sua posição atual, os municípios brasileiros estão libertos das intromissões dos demais entes e dotados de rendas próprias para prover seus serviços locais; elegem livremente seus vereadores, prefeitos e vice-prefeitos; deliberam e executam tudo o que diga respeito ao interesse local,⁵ sem necessidade de aprovação ou consulta dos Estados ou União. Também se entendem diretamente com os demais poderes, sem qualquer tipo de independência, manifestando-se livremente sobre os problemas do país (Meirelles, 2008, p. 46).

⁵ “Interesse local não é interesse exclusivo do município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União” (Meirelles, 2008, p. 111).

A palavra autonomia vem do grego *autonomia*, que significa o direito de se reger por suas próprias leis (*nomos*), sendo a exteriorização do poder de uma comunidade de auto-organizar. A autonomia tem limites, pois caso contrário seria soberania. Antes, os termos eram sinônimos, mas a necessidade de se conceituar o poder dos Estados-membros em uma federação, acabou por afastar os sentidos. Já hoje se observa duas espécies de autonomia, a estadual e a municipal, cada uma dando a dimensão do poder dessas entidades federadas (COSTA, 2014, n.p.).

2.5.2 A autonomia do município para o sua auto-organização e autogoverno

Os municípios detêm ainda a capacidade para auto-organização. Seu instrumento normativo fundante será a Lei Orgânica Municipal (que pode ser considerada equivalente a uma Constituição Municipal), nos termos do *caput* do art. 29, CF:

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

Dentro de sua estrutura governamental, temos os prefeitos, que são chefes do governo municipal, eleitos para mandatos de 4 (quatro) anos, permitida uma reeleição, juntamente com o vice-prefeito que lhe compuser a chapa. E, no caso de municípios com mais de 200 (duzentos) mil eleitores, haverá segundo turno se o primeiro colocado não obtiver a maioria absoluta dos votos, não sendo computados os brancos e nulos.

Já o Poder Legislativo municipal é composto de vereadores, organizados em uma Câmara de Vereadores, eleitos pelo sistema proporcional, para mandatos de 4 (quatro) anos, permitida a reeleição, observando-se o número máximo previsto no art. 29, V, da CF/88, a depender da população local.

Além da Lei Orgânica, os municípios poderão editar tantas outras normas quantos as necessárias para regulação da vida em seu âmbito territorial, desde que observada a competência do art. 30, CF, para edição de normas de caráter local, a suplementação de lei federal e estadual no que couber (incisos I e II). Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal asseverou:

[...] *As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um*

Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos municípios (CF, art. 24 e 30, inciso I). [...] 6. Ação Direta julgada improcedente (ADI 5.572, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 23.08.2019, Processo Eletrônico DJe-195 Divulg 06.09.2019 Public 09.09.2019) (grifo nosso).

Além disso, o art. 23 da CF previu a existência de competências comuns à União, Estados-membros e municípios, podendo legislar de modo concorrente, bem como “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (parágrafo único do art. 23, CF).

2.5.2.1 A autonomia do município para a sua organização territorial

A Constituição Federal ora vigente outorgou aos municípios a competência para a organização de seu território, que pode dividir-se em distritos e subdistritos, bem como em outras tantas divisões administrativas e urbanísticas, tais como vilas, bairros, zonas e regiões, sempre visando atender “à melhor distribuição dos serviços públicos e à descentralização ou à desconcentração das Administrações” (MEIRELLES, 2008, p. 74).

Nos termos do art. 30, VIII, o município poderá “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, com liberdade para “criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual” nos termos do inciso IV.

A lei municipal é que declara e delimita o perímetro urbano, para todos os fins administrativos, urbanísticos e tributários, atendidos os requisitos mínimos da norma federal pertinente e as demais condições que a Constituição Federal estabelecer. Pode ainda o município editar, por lei própria, outros requisitos para o reconhecimento do perímetro urbano, desde que não conflitem com as normas superiores da União e do Estado e não atentem contra o direito de propriedade, segundo a normal utilização da terra (Meirelles, 2008, p. 79).

Não obstante, essa autonomia se restringe ao âmbito do território municipal, visto que

a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (art. 18, § 4º, CF/88).

Sendo-lhe ainda vedada a criação de região metropolitana, visto que se trata de assunto reservado à edição de lei complementar estadual nos termos do art. 25, § 3º da CF/88.⁶

No artigo 182 da CF, foi outorgado aos municípios a elaboração da política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

2.5.3 A autonomia do Município para a sua autoadministração

Ao município é ainda concedida a autonomia administrativa, nos ensinamentos de Meirelles (2008, p. 111):

O conceito de administração própria não oferece dificuldade de entendimento e delimitação - é a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro. Mas a cláusula limitativa dessa administração exige exata interpretação, para que o município não invada competência alheia, nem deixe de praticar atos que lhe são reservados. Tudo se resume, pois, na precisa compreensão do significado de 'interesse local'.

O interesse local não pode ser visto de modo excludente, já que o mesmo interesse pode pertencer a mais de um ente federado de modo concomitante. O que se precisa analisar é a predominância de interesse, verificando quais dos entes apresenta um maior interesse em relação aos demais sobre determinada matéria.

⁶ “§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Assim, o município é apto organizar seus serviços públicos locais, preservando o interesse local e atendendo à população residente.

2.5.4 Da autonomia financeira

Outro viés da autonomia do município se dá na garantia que lhe foi concedida para “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” (inciso III do art. 30 da CF/88).

Os tributos a serem fixados pelo Município se encontram enunciados no art. 156 da CF:

I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e os III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Por oportuno, importante esclarecer que a competência dos municípios reserva-se exclusivamente à instituição dos impostos elencados no art. 156, não sendo possível a criação de novo tributo.

Assim, a Constituição permite que os municípios tenham receitas orçamentárias capazes de fazer frente à diversidade de despesas que possuem. Além das receitas tributárias próprias, os municípios são ainda beneficiados pela arrecadação dos tributos federais (art. 153, § 5º, II; 158, I-II, e 159, I, *b-d*, e § 3º e § 4º) e estaduais (art. 158, III-IV, e art. 159, § 3º e § 4º).⁷ Ademais, fará jus ainda ao gozo do Fundo de Participação dos municípios, nos termos do art. 159, I, *a*, da CF/88.

No caso das receitas decorrentes de transferências, deverá observar as disposições constitucionais que regulam os investimentos mínimos em determinadas áreas de atuação.

⁷ Súmula nº 578 do STF: “Não podem os Estados, a título de ressarcimento de despesas, reduzir a parcela de 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação do imposto de circulação de mercadorias, atribuída aos Municípios pelo art. 23, § 8º, da Constituição Federal”.

Tendo o município poder para instituir (regulamentar) e arrecadar seus impostos, tem-no também para conceder isenções tributárias nos que forem de sua competência, porque tal atividade está contida no âmbito de seu interesse local. Quanto às imunidades constitucionais (art. 150, VI), embora recaiam sobre bens situados no território do município ou serviços nele executados, devem ser obedecidas pela Administração local (Meirelles, 2008, p. 115).

No que diz respeito às taxas, por serem criadas em razão da prestação de serviços públicos, a competência dos municípios é alargada, visto que podem criar serviços públicos aptos a gerarem a contraprestação, desde que observada a lei disciplinadora do Direito Tributário. A aplicação do fruto da arrecadação das receitas próprias fica a critério do ente, não dependendo de qualquer consulta ou aprovação do Estado ou União para a sua destinação.

Cabe notar ainda a vedação do art. 151, inciso III, de que a União institua qualquer tipo de isenção sobre os tributos de competência dos Estados-membros, Distrito Federal e municípios.

2.5.5 Das competências legislativas municipais próprias

Como dito, a Constituição Federal outorgou uma série de competências próprias ao Município, em seu art. 30. Os incisos I e II (“I - legislar sobre assuntos de interesse local; e II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”) tratam de hipóteses de competências legislativas, enquanto os demais de atribuições materiais e administrativas. Assim, é ele o responsável pela legislação acerca de assuntos de interesse local e pela suplementação da legislação e federal e estadual no que couber.

O interesse local é conceito jurídico indeterminado, cabendo-se a análise peculiar de cada caso, contudo, em sua aplicação, deverá ser levada em conta a predominância de interesse, pois não um interesse exclusivo de cada ente, mas sim a prevalência do interesse de um ente em relação aos demais.

3 Conclusão

A nova ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988 foi precursora no nosso país e no mundo, ao prever os municípios como entes federados, em uma federação de três níveis.

É nos municípios que as pessoas vivem, se relacionam, praticam atos civis, negociais, buscam tratamentos médicos, sofrem danos e outros tantos atos, sendo esse ente federado o que mais próximo delas está e também o que mais de perto deve ouvir seus anseios e necessidades.

Desse modo, foi preciso entender como se deu a criação das federações no mundo, com a edição da Constituição americana e seu posterior desenvolvimento, bem como a evolução do federalismo local, desde a saída do Império até o modelo atual, entendendo todos os avanços e retrocessos vividos ao longo dos anos. Foi preciso também fazer uma breve análise do papel dos municípios em nosso país, visto que saíram de uma posição de coadjuvante para o atual protagonismo.

Com essa autonomia que lhe foi outorgada, veio uma série de competências e atribuições, tais como de autogoverno, autoadministração e auto-organização, mas não somente elas, uma gama muito maior, que permitiu aos municípios a regulação de assuntos de interesse local, a possibilidade de organizar seu território, finanças e a prestação do serviço público à população.

Contudo, pode-se ainda ver que, apesar da grande maioria dos autores entenderem o município como ente federado, há aqueles que, em sentido diametralmente oposto, negam essa autonomia, defendendo a ideia de subordinação do município ao Estado-membro.

Aos municípios cabe a regulação dos assuntos de interesse local, o que deve ser analisado caso a caso, visto que não é possível a existência de um interesse exclusivamente local, pois todos os entes podem possuir interesse em um mesmo assunto, sendo ele de maior ou menor grau. Desse modo, há que se analisar a predominância do interesse para verificar se temos ou não um caso de competência municipal.

Também foi possível ver que os municípios não sofrem qualquer tipo de dependência econômica dos demais entes federados, visto que possuem receitas financeiras próprias, que podem ser livremente aplicadas por eles, bem como recebem parte das receitas arrecadas pelos demais entes.

Desse modo, o presente estudo demonstrou a amplitude e complexidade inerentes ao tema, com todas as suas divergências e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais por ora existentes, bem como a sua importância na vida em sociedade e as implicações que o tema tem em nosso cotidiano.

REFERÊNCIAS

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FABRIZ, Daurly Cesar; FERREIRA, Cláudio Fernandes. O Município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/USER/Downloads/1230-Texto%20do%20Artigo-2329-2-10-20141006.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2023.

GODOY, Mayr. *A Câmara Municipal: manual do vereador*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 1989.

MASSON, Nathália. *Manual de Direito Constitucional*. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NOVELINO, Marcelo; CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Constituição Federal para concursos: doutrina, jurisprudência e questões de concursos*. 8. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. Federalismo norte-americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento? *Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP*. Presidente Prudente, v. 14, p. 185-198, nov. 2009. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Intertemas_n.14.12.pdf. Acesso em: 5 fev. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmulas*. Atual. até nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>. Acesso em: 14 fev. 2023.