

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CARLOS HENRIQUE REZENDE DOS SANTOS PEREIRA

**A QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS COMO ENTIDADES FEDERATIVAS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: uma análise histórica e comparada**

**CURITIBA
2014**

CARLOS HENRIQUE REZENDE DOS SANTOS PEREIRA

**OA QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS COMO ENTIDADES FEDERATIVAS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: uma análise histórica e comparada**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito no
Curso de Graduação em Direito, Setor de
Ciências Jurídicas, Universidade Federal do
Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas
Tomio

**CURITIBA
2014**

TERMO DE APROVAÇÃO

CARLOS HENRIQUE REZENDE DOS SANTOS

A QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS COMO ENTIDADES FEDERATIVAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: uma análise histórica e comparada

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio
Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

Membros:

Prof.
Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

Prof.
Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

Curitiba, ____ de _____ de 2014.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me dado a vida, a oportunidade e a inteligência para realizar este trabalho.

Agradeço, também, à minha família, que sempre me apoiou nos vários momentos em que pensei em largar tudo e desistir. Especialmente, meu pai, Antônio dos Santos Rodrigues Pereira, minha mãe, Maria José de Rezende e meus tios Cleuza Maria de Rezende e Antônio José de Rezende.

Aos meus amigos e colegas com os quais dividi conquistas e tristezas pelos cinco anos que se passaram. Com atenção especial para Thiago Carvalho, Ana Flavia Nascimento e Rosana Karin Toazza Rocco, conselheiros de plantão para meus problemas mais diversos. Ao Rogério Rudinick, eterno mestre na matéria de processo civil, com o qual sempre pude discutir sobre as mais diversas tendências do direito. A Sabrine Concienci, que sempre dividiu seu caderno com os colegas de turma e é com certeza responsável pela aprovação de muitos em diversas matérias.

A meus professores. Especialmente a meu orientador Fabricio Ricardo de Limas Tomio, que sempre foi paciente e sempre me auxiliou em meus projetos, e ao professor Rodrigo Kanayama, em qual a tópica me despertou interesse pelo tema aqui estudado.

A todos e todas que contribuíram para a realização deste trabalho, e para minha formação como melhor profissional e pessoa tanto direta quanto indiretamente.

RESUMO

Resumo: Os municípios na constituição de 1988 foram elevados ao status de entes federativos. Junto a isso, para assegurar sua autonomia, suas competências tributárias e repasses constitucionais foram elevados. O presente trabalho visa primeiramente demonstrar historicamente como foi a formação do município brasileiro, em segundo lugar, analisar as consequências da elevação do status do município brasileiro a ente federativo. Nesse sentido, demonstramos que em razão do grau de autonomia e do alto grau de competências legislativas ocorreu um fenômeno de emancipação de municípios a partir da promulgação da CRFB/88 até a edição da EC 15/96. Demonstramos, ainda, que o arranjo institucional brasileiro favorece o movimento emancipacionista, pois é vantajoso a uma comunidade se emancipar em razão do novo município gerar empregos (principalmente públicos) e da desnecessidade gerar receita. Outro fato apontado no presente trabalho é que em razão das competências legislativas dos municípios serem extensas os TJ's estaduais passaram a ser atores políticos importantes, tendo em vista que estes realizam o controle concentrado de constitucionalidade das leis municipais.

Palavras-Chave: Municípios, Entidades Federativas, Constituição Brasileira de 1988.

ABSTRACT

Abstract: The municipalities in the 1988 Constitution were elevated to the status of federative entities. Along with this, to ensure their autonomy, their tax powers and constitutional transfers were elevated. First this study has as objective to demonstrate how was the historical formation of the Brazilian municipality, in a second view, to analyze the consequences of having the municipality as a federal entity. This study demonstrate that due to the high degree of autonomy and a high degree of legislative powers a emancipation phenomenon of municipalities has occurred from the promulgation of the CRFB/88 until the edition of the Constitutional Amendment 15/96. We also demonstrated that the Brazilian institutional arrangement favors the emancipation movement, it is advantageous to a community to emancipate because the new municipality create jobs (mostly public) and there is no need to generate tax resources. This work points out that due to the high legislative powers of municipalities the TJ's became important political actors because they perform judicial review of municipal laws.

Keywords: Municipalities, Federations, Brazilian Constitution

Sumário

1	INTRODUÇÃO	7
2	O ESTADO FEDERAL E A REALIDADE BRASILEIRA	10
2.1	O Município nas Constituições Brasileiras: da Constituição Imperial de 1824 a Constituição Federal de 1988	17
2.2	O Estado Federal Brasileiro e a sua repartição de competências na Constituição de 1988	24
3	OS MUNICÍPIOS COMO ENTIDADES FEDERATIVAS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988	32
3.1	CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS	35
3.1.1	Criação de Municípios por meio de Lei Estadual	36
3.1.2	Consulta prévia mediante plebiscito	37
3.1.3	Período determinado por lei complementar federal	39
3.1.4	Apresentação de Estudo de Viabilidade Municipal, na forma da lei	40
3.2	DIVISÃO DE RENDAS E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	41
3.2.1	Controle das Funções Principais	43
3.2.2	Controle Interno	45
3.2.3	Controle Externo	46
3.3	ALTO GRAU DE AUTONOMIA MUNICIPAL	47
3.3.1	Orçamento, Receitas e Despesas.	49
4	COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS	52
4.1	LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO	52
4.2	INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS	55
4.2.1	Controle Difuso da Constitucionalidade das Leis Municipais	58
4.2.2	Controle Concentrado da Constitucionalidade das Leis Municipais	59
4.3	OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS COMO IMPORTANTES ATORES POLÍTICOS	61
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

1 INTRODUÇÃO

O Brasil adotou a forma federativa de divisão territorial de governo há mais de um século, sendo que, ao longo desse tempo, o país conviveu com uma grande variedade de arranjos federativos experimentando períodos de autoritarismo e de regime democrático¹.

Nesse sentido FIGUEIREDO e LIMONGI:

O longo processo de redemocratização vivido pelo Brasil foi acompanhado de intenso debate institucional. Para muitos analistas, a consolidação da democracia em gestação pediria a rejeição da estrutura institucional que presidira a malsucedida experiência democrática anterior.²

Durante a vigência das sete³ constituições que regeram as instituições brasileiras, após a República, as regras relativas ao federalismo sempre fizeram parte integrante do corpo constitucional.

O estudo do Federalismo pressupõe o estudo das relações que se operam entre o poder central e as subunidades sendo possível identificar, ao menos, dois modelos interpretativos. Os EUA são tomados como referência tanto para a construção do conceito de federação, quanto para uma análise histórica das razões que determinaram a opção pelo estado federativo. Desta maneira, o estado federativo seria o resultado de um acordo entre membros soberanos integrantes de uma confederação ou aliança, sendo a novidade desse sistema a limitação constitucional da soberania desses membros que é transferida a um poder central que apresenta, como exigência, para o exercício desse poder, fortes restrições.⁴ Entretanto, existem diversos modos de organização das federações (em sua grande maioria menos restritivas ao poder central) e as diversas razões que influenciaram a opção por esse sistema (não somente como um processo de barganha entre estados, com finalidades de defesa e expansão, mas também a existência de um processo inverso, isto é, da criação das subunidades pelo poder central como tentativa de

¹ SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988*, p. 105.

² FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, p. 19.

³ Não estamos considerando a Emenda Constitucional nº1/69, na Constituição de 1967 como uma nova constituição.

⁴ LIMONGI, Fernando Papaterra. "O Federalista": *Remédios Republicanos para males Republicanos*, p. 248.

assegurar a unidade territorial) demonstram que os EUA estão longe de ser a norma.

Devemos considerar que durante muitos anos o Estado Brasileiro viveu sobre um regime de ditadura militar, e a promulgação da Constituição de 1988 foi o marco legal de saída desse regime. Tanto é que, em contradição com o regime anterior em seu art. 5º, III prevê que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante, e art. 5º, XLIII que “a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura”.

Celina Souza afirma que a Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 1988 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Da primeira estratégia resultou uma engenharia constitucional consociativa em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. A segunda moldou um novo federalismo, incluindo os municípios como entes federativos e tornando-os uma das mais importantes bases da democracia reconstruída em 1988.⁵

Nesse sentido Fabricio Tomio, ao comentar sobre o processo de redemocratização do Brasil na década de 80 diz:

O processo de redemocratização do Estado brasileiro, durante a década de 1980, transformou profundamente o ambiente político-institucional do país. Além da liberalização política, da ampliação da competição eleitoral e do incremento das liberdades civis – resultados de uma longa transição política com a paulatina adoção de mecanismos típicos de regimes democráticos – houve uma redefinição do papel institucional dos diversos níveis de poder. Essa reorientação da estrutura federativa brasileira favoreceu as unidades subnacionais, tanto pelo restabelecimento de competências usurpadas pelo regime ditatorial, quanto pela criação, sobretudo no caso dos municípios, de novos mecanismos de autonomia política.⁶

Antes da Constituição Federal de 1988 os municípios eram definidos como organizações políticas autônomas. A Carta de 1988 trouxe aos municípios o status de ente federativo, algo nunca antes visto em qualquer Estado organizado como

⁵ SOUZA, Celina. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças*, p. 513-514.

⁶ TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. *A criação de municípios após a Constituição de 1988*, p. 61.

uma federação, dando aos municípios prerrogativas invioláveis por outro nível de governo, exceto as previstas na própria constituição.⁷

Fabricio Tomio complementa o acima descrito:

Apesar de ser mencionado como organização política autônoma em quase todas as constituições republicanas (exceto em 1937), somente em 1988 o município conquistou uma autonomia plena, obtendo, de fato, o *status* de ente federativo. Esta situação é extremamente peculiar, não sendo identificável em outros países com organização federativa. Na maioria das federações, ou, pelo menos, nos casos mais conhecidos, os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas que delegam diferentes níveis de autonomia aos governos locais.⁸

A ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios gerou o mais expresso processo de fragmentação dos municípios, algo que, no período posterior a vigência da Constituição de 1988 originou 1.385 novos municípios no Brasil. Esse aumento no número de municípios gerou várias preocupações, como o desperdício fiscal e instabilidade na gestão das políticas públicas.⁹

Amplios são os argumentos que condenam os municípios como entes federativos, como a ausência de Poder Judiciário, ausência de um Tribunal de Contas e ausência de representação no Senado. E amplos também são os argumentos favoráveis aos municípios como entes federativos, como, o maior grau de autonomia e maiores competências legislativas.

O objetivo do presente estudo se encontra em demonstrar historicamente como o Município foi tratado antes de 1988, e identificar as consequências de sua elevação ao status de ente federativo, não vista em nenhum outro estado federado, exceto no arranjo institucional belga, discutindo de maneira crítica e provavelmente apontar soluções aos problemas gerados.

⁷ TOMIO, F. R. L. *Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira*, p. 104.

⁸ TOMIO, F. R. L. *A criação de municípios após a Constituição de 1988*, p. 61-62.

⁹ TOMIO, F. R. L. *Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas. A criação de municípios no Rio Grande do Sul*, p. 123.

2 O ESTADO FEDERAL E A REALIDADE BRASILEIRA

A forma federal de Estado surgiu com a promulgação da Constituição Federal dos Estados Unidos da América em 1789. Os idealizadores desse projeto, Alexandre Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836), e John Jay (1745-1829), escreveram uma série de ensaios, que foram publicados na imprensa de Nova Iorque em 1788, com o objetivo de contribuir com a ratificação da Constituição dos Estados Unidos pelos Estados, essa obra é chamada de “O Federalista”.¹⁰

O desafio enfrentado por “O Federalista” era o de desmentir os dogmas arraigados de uma longa tradição (Montesquieu, Maquiavel e Rousseau apontavam para a incompatibilidade de governos populares e tempos modernos). Tratava-se de demonstrar que a constituição de governos populares não dependiam da vontade do povo, ou precisavam permanecer confinados a pequenos territórios.¹¹

A Constituição dos EUA propunha uma nova forma de governo, diferentemente de uma confederação (que era o sistema de governo até então). A distinção da nova forma (Federalismo) para a antiga (Confederação) estava que na Confederação o governo central só se relaciona com os Estados cuja soberania interna permanece intacta, enquanto que na Federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam, no mesmo espaço e tempo, dois entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados definida pela Constituição da União.¹²

Assim, a Teoria Geral do Estado entende como Federação ou Estado Federal a essa forma de Estado composto de Estados. Normalmente, no Direito Constitucional, a essa junção de Estados emprega-se o termo “União” ao Estado Federal e, quando se emprega o termo Estado tem-se em vista as unidades federativas que o formam, os Estados-Membros da Federação.¹³

Horta define a forma federal de Estado como um “Estado composto e plural, fundado na associação de vários Estados, cada um possuindo o seu ordenamento

¹⁰ LIMONGI, F. P. “O Federalista”: *Remédios Republicanos para males Republicanos*, p. 245.

¹¹ LIMONGI, F. P. *Idem*, p. 246-247.

¹² LIMONGI, F. P. *Idem*, p. 248

¹³ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*, p. 371-372.

jurídico, político e constitucional, conforme as normas estabelecidas na Constituição Federal.”¹⁴

Assim, Estado Federal é uma forma de Estado no qual se encontra a união de comunidades públicas dotadas de autonomia tanto institucional, como política, e financeira.

Nos estados federados, a forma federativa é posta como indissolúvel. Nesse sentido Ferreira Filho diz o seguinte:

A diferenciação entre estados unitários descentralizados e Estados federais é que “(...) nos Estados federais, a estrutura federativa é posta como intocável (como está na Constituição brasileira, art. 60 § 4º I). Neles, sempre se dá a *participação* dos Estados-Membros no Poder Central por meio de uma Câmara que os representa (o Senado). Enfim, aos Estados-Membros se reconhece a *auto-organização* por um poder constituinte próprio. Nestes dois últimos pontos está o cerne da *autonomia* dos Estados-Membros da Federação.”¹⁵

O estudo do Federalismo nacional pressupõe não só a análise da relação entre as subunidades, mas também a relação entre os três poderes: Executivo-Legislativo-Judiciário.

Figueiredo e Limongi, analisando as relações entre o Executivo e o Legislativo na nova ordem constitucional, apontam que o Legislativo recuperou muitos dos poderes subtraídos pelas reformas dos governos militares, entretanto, o Executivo mantém vários dos poderes do tempo do regime autoritário, constatando, assim, uma preponderância do Executivo na edição de leis.¹⁶ “A repartição de competências é exigência da estrutura federal de Estado, para assegurar o convívio dos ordenamentos que compõem o Estado Federal.”¹⁷

O objetivo ao se criar um Estado Federal ou Federação é impedir que o poder se concentre em uma única pessoa jurídica de direito público. Para isso, reparte-se o poder entre os entes coletivos que a compõem.¹⁸

“A autonomia pressupõe uma divisão de competências. O poder de dispor, obrigatoriamente (a competência), é partilhado entre a União (o Poder Central) e os Estados (o poder regional). Excepcionalmente, com poderes locais - Municípios.”¹⁹

¹⁴ HORTA, Raul Machado. *Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988*, p. 5.

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 54.

¹⁶ FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, p. 41-42.

¹⁷ HORTA, R. M. Obra citada, p. 5.

¹⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*, p. 48

¹⁹ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 55.

No caso brasileiro, o poder divide-se entre União, Estados e Municípios. Assim, por disposição constitucional, temos uma estrutura em que sobre um mesmo território e sobre uma mesma população incidem várias ordens estatais, que representam as diversas pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados e Municípios) que compõem a Federação.²⁰

Celso Ribeiro Bastos aponta cinco características de uma federação, sendo estas: a) descentralização político-administrativa prevista na Constituição; b) uma Constituição rígida que não permita a alteração da repartição de competência por meio de lei ordinária; c) existência de um órgão que dite a vontade dos membros da Federação (Senado, no caso brasileiro); d) autonomia financeira, constitucionalmente prevista, para que os entes federados não fiquem à mercê do poder Central; e) existência de um órgão constitucional encarregado do controle da constitucionalidade das leis, a fim de que não haja invasão de competência.²¹

Nesse íterim, faz-se necessário a distinção entre em que se consiste soberania e em que se consiste autonomia. Celso de Bastos define soberania como:

o atributo que se confere ao poder do Estado, em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania que é um poder que não encontra nenhum outro acima dela na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna.²²

Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, no mesmo sentido, afirmam que soberania é “o poder político supremo (não há limitação a ele na ordem interna) e independente (não obedece a ordens de governo ou organismo estrangeiro) do Estado.”²³

Ainda de acordo com Celso de Bastos por autonomia deve-se entender:

a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque se falar que os Estado-Membros são autônomos, ou que os Municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas,

²⁰ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 48.

²¹ BASTOS, Celso Ribeiro de. *Curso de Direito Constitucional*, p. 156.

²² BASTOS, C. R. Obra citada, p. 284.

²³ NERY JUNIOR, Nelson.; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional*, p. 117.

tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre princípios fixados na Constituição.²⁴

De acordo com Ferrari, quando se fala em autonomia dos Estados Membros e dos Municípios “pressupõe-se uma repartição constitucional de competências que não pode ser alterada pelos entes jurídicos que compõem a Federação, só havendo tal possibilidade através de mudança na própria Constituição Federal.”²⁵

Conclui se que o ordenamento jurídico da União é um ordenamento jurídico geral, uma vez que se estende por todo território nacional, porém limitado no que diz respeito à sua competência definida constitucionalmente.

Nessa seara, José Afonso da Silva destaca que a repartição dos poderes no Estado Federal:

dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta a um tempo aspectos *unitário* e federativo. É unitário, enquanto possui *um único território* que, embora dividido entre Estados-membros, está submetido ao poder da União no exercício de sua competência federal, e ainda uma só população, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela constituição e legislação federais. É federativo (associativo), enquanto cabe aos Estados Membros participar na formação da vontade dos órgãos federais (especialmente no Senado, que se compõe de representantes dos Estados, art. 46 da Constituição e também pela participação das Assembleias Legislativas estaduais no processo de formação das emendas constitucionais, art. 60, III) e enquanto lhes é conferida competência para dispor sobre matérias que lhes reserva a Constituição Federal, com incidência nos respectivos territórios e populações.²⁶

A divisão de competências no Estado Federado precisa estar assegurada por uma Constituição do tipo rígido, ou seja, a Constituição deve prever para sua alteração um processo mais difícil que o previsto para a elaboração de leis ordinárias (normalmente com uma maioria qualificada), como forma de impedir que lei oriunda do processo legislativo ordinário subverta a divisão de competências.²⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho diferencia Constituições rígidas de Constituições flexíveis:

o conceito *Constituição rígida* teve de ser restringido, empregando-se o mesmo para designar dentre as Constituições escritas aquelas que só se alteram mediante processos especiais. Passou-se então a chamar de

²⁴ BASTOS, C. R. Obra citada, p. 284.

²⁵ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 49.

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, p. 101.

²⁷ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 50.

Constituições flexíveis as que, escritas às vezes, não escritas sempre, podem ser modificadas pelo processo legislativo ordinário.²⁸

José Afonso da Silva diz que as constituições resolvem o problema da repartição de competências aplicando três técnicas, que se dividem em poderes enumerados, poderes reservados e poderes remanescentes, que consistem: a) a Constituição enumera os poderes da União, reservando aos Estados os poderes remanescentes. Essa técnica é adotada pelo Brasil, EUA, Suíça, Argentina, México e Austrália, sendo a técnica mais utilizada; b) a Constituição atribui poderes enumerados aos Estados Membros e a União fica com os poderes remanescentes. Essa técnica é adotada pela Federação do Canadá; c) a Constituição enumera taxativamente as competências das entidades federativas. Essa técnica é adotada pela Índia e pela Venezuela, e ainda pelo Brasil para a repartição de rendas tributárias (arts. 145 a 162 da CRFB/88).²⁹

Manoel Gonçalves Ferreira Filho sobre o mesmo tema diz que a repartição de competências:

dá-se por duas técnicas principais: uma, a da *reserva* de matérias à União ou aos Estados, daí *competências reservadas* ou *exclusivas* da União ou dos Estados. Neste caso, somente quem recebeu a competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro³⁰

Devido à repartição constitucional rígida de competências, tanto a União, Estados e Municípios devem atuar dentro daquelas que lhe são próprias. Assim, não pode existir hierarquia entre normas estaduais e federais, uma vez que a mesma matéria não pode ser disciplinada validamente por essas duas ordens jurídicas no mesmo espaço, ao mesmo tempo.³¹

Se ocorrer da norma ser editada fora da competência definida pela Carta Magna, esta será inconstitucional, e assim será declarada por meio ou de controle abstrato, ou por meio do controle difuso.

Pelo princípio da autonomia, as comunidades federadas têm capacidade de gerir seus próprios negócios, de editar suas próprias leis e elaborar sua própria Constituição, tendo por limite a Constituição Federal.³²

²⁸ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 13-14.

²⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, p. 478.

³⁰ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 55.

³¹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 51.

³² FERRARI, R. M. M. N. *Idem*, *Ibidem*.

Além do princípio da autonomia há a necessidade da observância do princípio da participação. Este diz respeito a possibilidade das coletividades públicas federadas concorrerem para a formação da vontade da ordem nacional, bem como suas decisões político-administrativas. Ou seja, por ser essência do sistema federativo, não se poderia admitir um federalismo autêntico sem a participação das coletividades parciais na formação da vontade dos órgãos federais e nas suas decisões.³³

Concluimos que, para que um Estado seja classificado como um Estado Federal estes dois princípios (autonomia e participação) devem ser preservados. Se assim não o forem, estaremos diante de uma nova forma de organização de um Estado. Ainda deve-se levar em consideração que as Federações não são estáticas, modificando-se no tempo, tendo cada qual suas características próprias, se diferenciando assim do modelo “puro” norte-americano.

Deve-se ter em mente que não existe um único tipo de estado federal, ou mesmo dois estados federais idênticos. Os países que posteriormente adotaram esse modelo sistema político-organizacional sempre tem questionado seu modelo uma vez que estes se diferenciam do padrão, ou seja, o modelo Estado-Unidense.

O federalismo brasileiro nada mais é que um modelo federativo único, pois reflete a realidade brasileira, ou seja, reflete as diferenças culturais e históricas de formação da identidade soberana brasileira.

Nesse sentido Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz uma análise brilhante relacionando o modo como o Estado se tornou federado e o que ocorre com a concentração de poderes (União, ou Estados-Membros mais fortes):

É preciso não olvidar que, historicamente, a formação dos Estados federais tem resultado de dois processos diversos.

Em casos como o dos Estados Unidos, da Alemanha, da Suíça, o Estado Federal resultou de uma agregação (federalismos por agregação) de Estados que a ele preexistiam. O Estado federal veio superpor-se a tais Estados. Noutros, como no Brasil, o Estado unitário, em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência, descentralizou-se a ponto de gerar Estados que a ele foram “subpostos” (federalismo por segregação).

O resultado jurídico desse processo é o mesmo: a estrutura descentralizada, dita federativa, cujos traços acima se descreveram. Mas cumpre reconhecer que os Estados em que a Federação resultou de uma agregação resistem melhor à universal tendência para a centralização que

³³ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 52.

hoje se registra, motivada especialmente pela intervenção no domínio econômico (desenvolvida o mais das vezes pela União).³⁴

A Federação é vista como forma por excelência do estado democrático de direito, um instrumento fundamental do exercício da democracia. Sendo uma das características de nossa Federação a inclusão dos municípios como ente federativo, ao lado da União, e dos Estados Membros, compartilhando o exercício da soberania ao lado destes, formando assim três ordens jurídicas diferentes.³⁵

José Afonso da Silva é um dos juristas que criticam essa elevação do status do município de componente da Federação a ente federativo. Este afirma que “Foi equívoco do constituinte incluir os Municípios como componentes da Federação. Município é divisão política do Estado-Membro. E agora temos uma Federação de Municípios e Estados, ou uma Federação de Estados? (...) A solução é: o Município é um componente da Federação, mas não entidade federativa”.³⁶

José Nilo de Castro, no mesmo sentido, expõe que Federação não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercício dos princípios da autonomia e participação. Os Municípios não participam da formação da vontade da Federação, uma vez que não tem representação no Senado Federal, como possuem os Estados-Membros. Não podem propor emendas à Constituição Federal (art. 60 CRFB88), como podem os Estados-Membros, não possuem Poder Judiciário nem Tribunais de Contas (com exceção de São Paulo e Rio de Janeiro) e suas leis ou atos normativos não são objeto de controle concentrado pelo STF.³⁷

Ferrari aponta que o fato de não possuir Poder Judiciário próprio não pode relegar os Municípios a ser uma instância federativa de segunda categoria, pois pelo contrário, propicia a imparcialidade necessária para essa função, uma vez que o julgador (juiz) não estará próximo das partes envolvidas no litígio que deverá solucionar.³⁸

O argumento de que as leis ou atos normativos municipais não se sujeitam ao controle concentrado do STF uma vez que estes violem a Constituição não se sustenta uma vez que após a promulgação da Lei 9882/99 (que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental) de

³⁴ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 56.

³⁵ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 54.

³⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, p. 101.

³⁷ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*, p. 27

³⁸ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 55.

acordo com seu art. 1º³⁹, compete ao STF a análise, em tese, das leis ou atos do Poder Público, incluindo assim os municípios.⁴⁰

Concluimos, então, que os argumentos contrários aos Municípios serem considerados entes federativos na Federação brasileira caem por terra, uma vez que, não é necessário para a existência de um estado federal a divisão equânime de competências entre as entidades federativas.

Assim, considerando que os Estados Federados têm várias diferenças entre si, não há porque se desconsiderar o Município como entidade federativa, pois este foi incluído por uma opção do constituinte, com a finalidade de uma melhor administração do território brasileiro.

2.1 O Município nas Constituições Brasileiras: da Constituição Imperial de 1824 a Constituição Federal de 1988

Com a primeira Constituição brasileira, datada de 25.3.1824⁴¹, e conhecida popularmente como Constituição da Mandioca, foram instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes “e nas mais que para o futuro se criarem” (art. 167), com caráter eletivo e presididas pelo vereador mais votado (art. 168). A tais Câmaras cabia “o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas” e, especialmente, o exercício de suas funções municipais, formação de suas

³⁹ Lei 9882/99. Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;

⁴⁰ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 56.

⁴¹ João Camilo de Oliveira Torres defende que desde a Constituição Brasileira de 1824 o Brasil já poderia ser considerado uma federação, uma vez que em seu art. 2º proclamava que o território brasileiro era dividido em províncias na forma em que se encontravam. Ao seguir a com a proclamação do Ato Adicional (Lei 1 de 1828) as províncias ganharam capacidade legislativa exercido pelas Assembleias. Havia, segundo este autor, um elemento sociológico de caráter plural, que se revelava em muitos movimentos e aspirações que se diziam “federais”, e cuja raiz última era o reconhecimento de que havia nas províncias uma vocação própria ao ar e à luz. (TORRES, José Camilo de Oliveira. *A Formação do Federalismo no Brasil*, p. 13-84.)

posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições” a serem regulamentadas por lei ordinária (art. 169).⁴²

A lei em questão surgiu em 01.10.1828, e disciplinava o processo de eleição dos vereadores e juizes de paz, catalogando todas as atribuições da nova corporação, porém, subordinava as Municipalidades aos presidentes das Províncias. A lei nº 1 de 1828 em seu art. 24 dizia: “as Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma”⁴³

Este dispositivo, segundo Meirelles, revela que as elites provinciais não confiavam nas administrações locais. Em resumo, as Câmaras Municipais ficaram sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses locais, tendo sido poucos os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que distantes do poder central e desajudadas pelo governo da província minguavam no seu isolamento.⁴⁴

As Municipalidades do Império estavam sufocadas, não tendo nenhuma autonomia. Tentou-se com a Lei 16, de 12.08.1834, a descentralização. Porém tal lei “incorreu em igual erro ao subordinar as Municipalidades às Assembleias Legislativas provinciais em questões de exclusivo interesse local (art. 10)”⁴⁵

Com a Lei 105, de 12.05.1840, deu-se interpretação mais ampla aos dispositivos da Lei 16/34, tentando-se restituir algumas franquias ao Município. Entretanto, essa nova disposição nada adiantou, uma vez que a Lei Regulamentar de 1928, não previa órgãos adequados aos Municípios para o exercício de suas funções.⁴⁶

Não havia um agente executivo próprio do Município; exercia parcialmente essas atribuições o procurador, que era mero empregado da Câmara (art.80). Afora o procurador, cuja atribuição principal era a de arrecadar e aplicar as rendas do Conselho e postular em nome da Câmara perante os juizes de paz (art. 81), integravam-na nove vereadores, um porteiro e um ou mais fiscais de suas posturas, e respectivos suplentes (art. 82-83).⁴⁷

⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, p. 37.

⁴³ CAMPANHOLE, Adriano.; CAMPANHOLE, Hilton L. *Todas as Constituições do Brasil*, p. 563.

⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, p. 37.

⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Obra citada*, p. 38.

⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Idem*, *Ibidem*.

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Idem*, *Ibidem*.

Nesse período, os municípios brasileiros não detinham funções políticas e judiciais. As Câmaras Municipais ficaram politicamente subordinadas ao Império e às províncias, reduzidas, assim, ao imobilismo administrativo, econômico e político.⁴⁸

A Constituição de 1891, segunda Constituição brasileira, e primeira da República, declarou os Estados-Membros soberanos e não autônomos, e daí originou-se a imprecisão de técnica de muitas Constituições Estaduais. Essa Constituição no seu art. 68 previu que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” Assim, as Constituições Estaduais modelaram seus municípios conforme seus interesses, garantindo a estes maior ou menor amplitude na administração.⁴⁹

Os Municípios, na República, tornaram-se um instrumento de interesse dos coronéis. Victor Nunes Leal em seu livro “Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil”, comprovou que os coronéis dominavam o poder local em favor das oligarquias estaduais. Os Municípios eram instrumentos de manobras para as eleições, a fim de que os governadores estaduais, com apoio dos coronéis, se mantivessem no poder.

Nesse sentido esse autor diz:

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc.⁵⁰

Durante a vigência da Constituição de 1934, não houve autonomia municipal no Brasil, os Municípios eram desestruturados e dependentes, sendo estes tidos como propriedade particular e curral de votos dos coronéis, que arranjavam as eleições ao seu bel prazer e de acordo com seus interesses.⁵¹

A Constituição de 1934, a terceira constituição brasileira e a segunda constituição da República, trouxe de volta a discussão dos municípios. A experiência

⁴⁸ FELISBINO, Riberti de Almeida. *Os Municípios brasileiros nas Constituições Federais, 1924 a 1988*, p.

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada, p. 39.

⁵⁰ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, p.68.

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada, p. 39.

da Carta de 1981, demonstrou que não bastava somente a preservação do princípio autonômico, mas as municipalidades precisavam de rendas que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município.⁵²

Em seu art. 13, essa Constituição previa que os municípios deveriam ser “organizados de forma que lhes ficava assegurada a sua autonomia em tudo quanto diz respeito ao seu peculiar interesse”, em especial: a) Eletividade do prefeito e dos vereadores. b) Decretação dos seus impostos e taxas e a arrecadação e aplicação das suas rendas. c) A organização dos serviços de sua competência (CF, 1934, art. 13).

O § 2º do art. 13 da Constituição de 1934 criou um sistema de partilha dos impostos, que seriam transferidos dos Estados aos municípios: a) Imposto de licenças. b) Imposto predial e territorial urbano. c) Imposto sobre diversões públicas. d) Impostos cedulares sobre a renda de imóveis rurais. e) Taxas sobre serviços municipais.

Entretanto, devido a brevíssima vigência da Constituição de 1934 não foi possível uma apreciação dos resultados de suas inovações, tal qual da autonomia municipal, uma vez que três anos após a sua promulgação, ocorreu um golpe de Estado, coordenado por Getúlio Vargas, implantando o Estado Novo (1937-1945).⁵³

O golpe ditatorial de 1937, impôs um novo regime político ao Brasil. O Estado Novo caracterizou-se pela concentração de poderes no Executivo, ou melhor no seu instituidor, Getúlio Vargas. Atentou sobre a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, concedendo essa possibilidade apenas aos vereadores.⁵⁴

O art. 27 deixava evidente a questão da eletividade dos prefeitos dispondo que “o prefeito será de livre nomeação do governador do Estado”.⁵⁵ Entretanto, manteve a discriminação das rendas municipais nos moldes da Constituição de 1934, art. 13, § 2º, menos quanto ao imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais.⁵⁶

Hely Lopes Meirelles ao falar sobre os Municípios na Constituição de 1937 diz:

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que no regime de 1937 as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial,

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada, p. 40.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada, p. 40.

⁵⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada, p. 40-41.

⁵⁵ CAMPANHOLE, Adriano.; CAMPANHOLE, Hilton L. *Todas as Constituições do Brasil*, p. 305.

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada, p. 41.

porque na Monarquia os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828) ou das Assembleias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que no sistema interventor do Estado Novo não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular.⁵⁷

Na Constituinte de 1946, a questão da autonomia municipal voltou ao foco, sendo um dos temas mais importante no debate entre os parlamentares. Segundo Hely Lopes Meirelles, “Na Constituinte o Municipalismo ganhou corpo e veio a refletir-se na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro.”⁵⁸

Os constituintes, que participaram da elaboração da Constituição de 46, promoveram uma distribuição dos poderes, retirando o grande poder concentrado nas mãos do Executivo. Essa distribuição dos poderes e descentralizou a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-Membros e os Municípios. Esse processo de descentralização dos poderes (entre a União, os Estados e os Municípios), não comprometeu a federação e nem feriu as autonomias estadual e municipal. Os arts. 29 e 30 da Constituição de 1946 ainda previam a distribuição das rendas públicas com o escopo de impedir que o legislador ordinário não modificasse seu destino. No âmbito político, o município integrou no sistema eleitoral e dispôs seus órgãos (Legislativo e Executivo) em simetria com os poderes da Nação.⁵⁹

A Constituição Brasileira de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, caracterizaram-se por suas normas centralizadoras e pelo acúmulo de poderes no Executivo. O regime federativo foi mantido em termos mais restritos que nas Constituições anteriores, e as autonomias municipal e estadual foram asseguradas. Entretanto, os atos institucionais e as Emendas Constitucionais, que se seguiram, limitaram os Municípios tanto no plano político, como no plano administrativo e financeiro.⁶⁰

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, manteve a autonomia municipal através da eleição direta dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, conforme o disposto no art. 15, I; pela administração própria no que diga respeito ao peculiar interesse do

⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Idem*, *Ibidem*.

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, p. 42.

⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Idem*, *Ibidem*.

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, p. 43.

município, de acordo com o art. 15, II; pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência juntamente com a aplicação de suas rendas, conforme o art. 15, II, “a”; e pela organização dos serviços públicos locais, de acordo com o art. 15, II, “b”. Entretanto, tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das Capitais, das Estâncias Hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional (art. 15 § 1º, a – b); sujeitou os subsídios dos vereadores aos limites e critério estabelecidos em lei complementar federal (art. 15 §2º, com redação da EC 4/75); ampliou os casos de intervenção do Estado no Município no §3º, “a”- “f” do art. 15; limitou o número de vereadores a 21 na proporção do eleitorado local, conforme disposto no art. 15 §4º; impôs a fiscalização financeira e orçamentária mediante controle externo da Câmara Municipal e interno da Prefeitura, contando com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ou algum órgão a que fosse incumbida essa função (art. 16, §1º), somente admitindo a rejeição do parecer do Tribunal ou órgão pela maioria de dois terços dos vereadores que compunham a Câmara (art. 16, §2º), limitando a criação de Tribunais de Contas aos Municípios com populações superiores a dois milhões de habitantes e renda superior a quinhentos milhões de cruzeiros, (art. 16, §3º).⁶¹

A Constituição de 1967 (com a EC 1/69), discriminou os impostos municipais em seu art. 24, sendo eles o imposto de propriedade predial e territorial urbana (IPTU – art. 24, I) e o imposto sobre serviços (art. 24, II). Entretanto, atribuiu à lei complementar federal o estabelecimento de normas gerais de direito tributário e regulamentação constitucional ao poder de tributar, no art. 18, §1º. Manteve, ainda, a faculdade de instituir e arrecadar contribuições de melhorias no art. 18, I-II; proibiu que a hipótese de incidência de uma taxa fosse a mesma para a incidência de um imposto no art. 18, §2º; vedou tanto aos Estados quanto aos Municípios a instituição de empréstimo compulsório no §3º do art. 18; e por consequência, no art. 42, inciso IV e VI, criou restrições ao endividamento externo e interno de Estados e Municípios, sujeitando-o a amplo controle pelo Senado Federal.⁶²

A Constituição de 1967 (com a EC 1/69), deu participação aos Municípios no produto de impostos da União e do Estado, a saber, no art. 25, II, §§1º e 2º, no Fundo de Participação dos Municípios⁶³; e no art. 26 ao dispôs que: “A União

⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, p. 43.

⁶² MEIRELLES, Hely Lopes. *Idem*, *Ibidem*.

⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Obra citada*, p. 44.

distribuirá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I- quarenta por cento do produto da arrecadação do imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos; II- sessenta por cento do produto da arrecadação do imposto sobre energia; e III- noventa por cento por cento do produto da arrecadação do imposto sobre minerais do País.” No art. 23, §8º dispôs que: “Do produto da arrecadação do imposto mencionado no item II (imposto sobre circulação sobre mercadorias), oitenta por cento constituirão receita dos Estados e vinte por cento, dos municípios.” No art. 24, § 1º previu que “pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do artigo 21 (propriedade territorial rural), incidente sobre os imóveis situados em seu território.”; e § 2º: “Será distribuído aos municípios, na forma que a lei estabelecer, o produto da arrecadação do imposto de que trata o item IV (renda de proventos de qualquer natureza) do artigo 21, incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por eles pagos, quando forem obrigados a reter o tributo”.

Hely Lopes Meirelles diz que a modificação do sistema tributário introduzida pela Constituição de 1967 (com a EC 1/69), teve o mérito de distribuir melhor a renda pública entre as entidades estatais, entretanto, o critério adotado de distribuição fixa e uniforme de 20% na participação no imposto estadual de circulação de mercadorias criou grande disparidade entre Municípios industrializados e Municípios agrícolas, ficando os industrializados em melhor situação que os agrícolas. O sistema tributário da Constituição de 1967 (com a EC 1/69) corrigiu as várias distorções da tributação municipal, impedindo que impostos e taxas se proliferassem tendo como base de cálculo o mesmo fato gerador, o que sobrecarregava o contribuinte e tumultuava as finanças municipais.⁶⁴

A Constituição Brasileira de 1988, a sétima Constituição brasileira, em seu primeiro artigo, integrou os municípios brasileiros na federação como entes federados. Hely Lopes Meirelles comemorou, dizendo que esta constituição corrigiu as falhas das anteriores, integrando o município na federação como entidade de terceiro grau (arts. 1º e 18º da CRFB88), uma vez que este sempre fora pela essencial da organização político-administrativa brasileira.⁶⁵

O art. 18 da CRFB/88, que trata da à organização político-administrativa, qualifica os municípios como entes federados. Nas Constituições anteriores, o Brasil

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Obra citada*, p. 44.

⁶⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Idem*, *Ibidem*.

era formado pela união dos Estados, do Distrito federal e dos Territórios. Logo, a Constituição de 1988 representou um marco no processo de descentralização política no Brasil, ao reconhecer os municípios como entes da federação e ao atribuir-lhes maiores competências.⁶⁶

A atual Constituição tem como característica a ampliação da autonomia municipal, em três aspectos, a saber, político, administrativo e financeiro, conforme o disposto nos arts. 29 a 31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe o poder para elaborar sua Lei Orgânica.⁶⁷

O mais importante da Constituição de 1988, no que diz respeito ao processo de autonomia dos municípios, está no art. 29, que dispõe: “O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará”. Esse artigo coloca o município, em relação a sua autonomia, em uma posição privilegiada, uma vez que não está mais subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições. Os municípios, ainda, dentro de sua competência privativa, podem “legislar sobre assuntos de interesse local” (conforme o disposto art. 30, I), em substituição à tradicional expressão “peculiar interesse”, que acompanhava todas as Constituições anteriores.⁶⁸

A Constituição vigente ainda aplicou a competência impositiva em relação aos tributos em seu art. 156, e nos arts. 158 e 159 § 3º aumentou a participação dos municípios nos impostos partilhados⁶⁹

2.2 O Estado Federal Brasileiro e a sua repartição de competências na Constituição de 1988

Os Municípios ganharam grande importância com a Constituição Federal brasileira de 1988. Em seu art. 1º, a atual Constituição dispõe que “a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e

⁶⁶ FELISBINO, Riberti de Almeida. *Os Municípios brasileiros nas Constituições Federais, 1924 a 1988*, p.

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Obra citada*, p. 44.

⁶⁸ FELISBINO, R. A. *Obra Citada*, p.

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Obra citada*, p. 45.

Distrito Federal” e em seu art. 18 que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Assim, segundo nossa atual Constituição, “o Município brasileiro é um ente federativo de natureza político-administrativa integrante da União e não só resultante da descentralização administrativa do Estado”.⁷⁰

A atual Constituição prevê uma divisão tricotômica, determinando a existência de um terceiro nível na composição do nosso Estado Federal: a União, ordem central-total, os Estados Membros, ordens regionais, e os Municípios ordens locais.⁷¹

Pinto Ferreira nesse sentido diz que “existe destarte um federalismo com um tríplice grau, qual seja a União como poder central, o federalismo dos Estados e um quase federalismo dos Municípios nos Estados”.⁷²

Sendo o Estado Federal um modelo de organização onde se encontra a União de comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional, pode-se aferir que sobre um mesmo território e uma mesma população incidem várias ordens estatais, que constituem as várias ordens governamentais, de tal forma que o poder não se concentre nas mãos de um único ente, mas que se reparta entre as pessoas jurídicas de direito público interno que a compõem.⁷³

Essa múltipla incidência, de várias ordens estatais sobre uma mesma população, só se torna possível em virtude da repartição de competências prevista na Constituição Federal, para que não exista conflito entre o ordenamento da União e o dos outros entes coletivos que a constituem.⁷⁴

Nesse sentido Pinto Ferreira afirma que:

O texto constitucional efetua uma repartição de competência entre três ordenamentos governamentais diversos: o federal, o estadual e o municipal. O Município brasileiro está dotado de autonomia, o que pressupõe não só um governo próprio como a titularidade de competências privativas, não podendo estas ser invadidas nem pela União nem pelos Estados.⁷⁵

⁷⁰ FERREIRA, Pinto. *As eleições municipais e o município na Constituição de 1988*, p.53.

⁷¹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 58.

⁷² FERREIRA, Pinto. *As eleições municipais e o município na Constituição de 1988*, p.53

⁷³ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 58.

⁷⁴ FERRARI, R. M. M. N. *Idem*, *Ibidem*.

⁷⁵ FERREIRA, Pinto. *Obra citada*, p.53

O ordenamento da União é geral-total, pois, se estende por todo o território nacional, porém, é limitado quanto a sua competência definida pela Constituição Federal.⁷⁶

A partir do art. 18 da CRFB/88, acima mencionado, nossa Constituição reparte competências entre as pessoas jurídicas de direito público interno que compõem o Estado brasileiro, tendo sido esta distribuição feita de modo muito complexa.⁷⁷

Da análise de nossa Carta, a impressão que se tem é que o que parece propiciar nossa repartição de competências é a predominância de interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados-Membros as matérias de interesse regional e aos Municípios as matérias de interesse local.⁷⁸

José Afonso da Silva aponta como técnicas de repartição de competência adotadas em federações: a) a Constituição enumera os poderes da União, reservando aos Estados os poderes remanescentes. Essa técnica é adotada pelo Brasil, EUA, Suíça, Argentina, México e Austrália, sendo a técnica mais utilizada; b) a Constituição atribui poderes enumerados aos Estados-Membros e a União fica com os poderes remanescentes. Essa técnica é adotada pela Federação do Canadá; c) a Constituição enumera taxativamente as competências das entidades federativas. Essa técnica é adotada pela Índia e pela Venezuela, e ainda pelo Brasil, para a repartição de rendas tributárias (arts. 145 a 162 da CRFB88).⁷⁹

Tomio, Ortolan e Camargo, através de pesquisa documental compararam oito Federações (Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Brasil, Estados Unidos, Índia e Suíça) com a seguinte metodologia: a) interpretação dos textos constitucionais federais das referidas Federações a partir dos parâmetros fixados nos artigos 21 a 24 da Constituição brasileira e da literatura especializada, b) construção de indicadores para comparação das competências legislativas e administrativas que consideram o conteúdo (matéria) e a extensão (participação de um ou mais entes federativos), agrupando-as em trinta competências legislativas e treze competências administrativas, c) adoção do critério descentralização/centralização para mensurar a hierarquização, sendo o valor “0” a

⁷⁶ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 58.

⁷⁷ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 59.

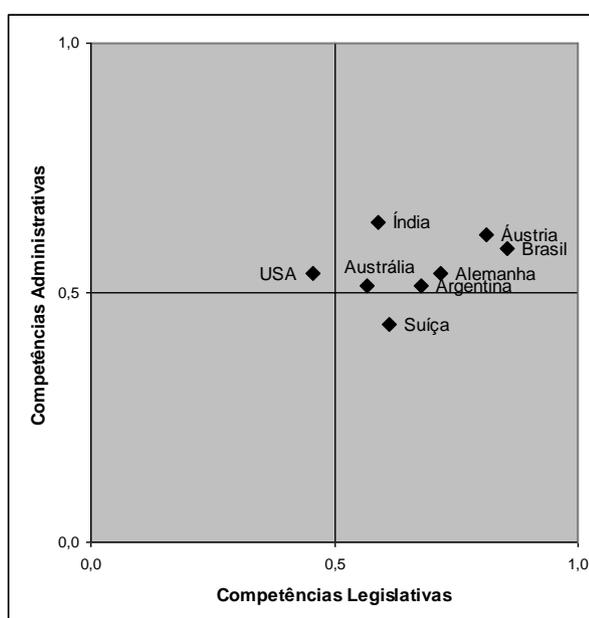
⁷⁸ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 59.

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, p. 478.

máxima descentralização concedida às unidades subnacionais e o valor “3” a máxima centralização na União.⁸⁰

A conclusão do estudo demonstrou que o Brasil, juntamente com a Áustria, é a federação mais centralizada em quase todos os aspectos de distribuição de competências legislativas e administrativas comparadas. E que a consolidação dos elementos normativos federais foi muito variável de Federação a Federação, resultando na formação de modelos federativos mais centralizados ou descentralizados.⁸¹

Tabela - Relação entre competências legislativas e administrativas



Fonte: Tomio, Ortolan e Camargo (2010).⁸²

Como dito acima, o Brasil adota a primeira das técnicas, conforme o disposto nos arts. 21 a 25, da Constituição Federal de 1988, porém, utiliza-se de outras técnicas em relação a outras matérias.

⁸⁰ TOMIO, F. R. L. ; ORTOLAN, M. ; CAMARGO, F. S. . *Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados*, p.73-100.

⁸¹ TOMIO, F. R. L. ; ORTOLAN, M. ; CAMARGO, F. S. . *Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados*, p. 97.

⁸² TOMIO, F. R. L. ; ORTOLAN, M. ; CAMARGO, F. S. . *Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados*, p. 83.

Nos arts. 21 e 22, nossa Constituição enumera os poderes da União, deixando as remanescentes para os Estados-Membros no art. 25 §1º⁸³, e no art. 30, I da poderes definidos indicativamente aos Municípios^{84, 85}.

Em matéria tributária, a competência da União, Estados e Municípios são expressas e enumeradas nos arts. 153, 155 e 156 da CRFB/88. Entretanto, em relação à União, nossa Carta prevê ainda além do disposto no art. 153 uma competência residual, prevista no art. 154, I, quando diz que a União poderá instituir “mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nessa Constituição” e uma competência extraordinária no art. 154, II que autoriza a União a instituir, quando “na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos gradativamente, cessadas as causas de sua criação.”⁸⁶

A nossa Constituição ainda prevê a competência concorrentes sobre certas matérias no seu art. 24 quando diz: “Compete a União, Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente”.

Entende-se como competência concorrente a possibilidade de atuação de mais de um ente federativo sobre determinada matéria. Essa atuação deve ser repartida entre normas gerais e normas especiais, competindo a União estabelecer normas gerais sobre essas matérias e aos Estados-Membros e os Municípios editar normas específicas aplicáveis as suas regionalidades.⁸⁷

José Afonso da Silva ao conceituar normas gerais assim as define:

Normas gerais são, portanto, normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios.⁸⁸

⁸³ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

⁸⁴ Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, p. 479.

⁸⁶ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 60.

⁸⁷ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 61.

⁸⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 67.

O art. 24, § 1º da CRFB88 dispõe que “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, cabendo aos outros entes federativos à legislação dos pormenores, conforme seu § 2º quando diz que “A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

A competência suplementar é mais de um tipo de competência disposta pela atual Constituição brasileira, sendo necessário fixar seus contornos, bem como esclarecer no que essa competência consiste. Segundo Ferrari, a competência suplementar visa suprir a competência própria da União, ou seja, quando se trata de competência concorrente a competência da União limitar-se-á às normas gerais, mas aos Estados-Membros cabe suplementar essa atividade (conforme o próprio art. 24, § 1º). Ausente o exercício da competência por parte da União, o Estado pode estabelecer normas gerais, preenchendo a lacuna deixada pela legislação federal e isto no exercício de uma competência legislativa plena. Porém no caso de superveniência de legislação federal competente, suspenderá a eficácia da lei estadual sobre a matéria (art. 24, § 4º), que só poderá legislar complementarmente no exercício dessa competência, dispondo sobre pormenores da legislação federal às suas peculiaridades.⁸⁹

Ao tratar sobre mesma temática Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz o seguinte:

Por vezes, a mesma matéria é deixada ao alcance de um (União) ou de outro (Estados - Distrito Federal). Fala-se então em *competência concorrente*. De acordo com a Constituição em vigor (art. 24 §1º), neste campo cabe à União apenas estabelecer as normas gerais. Consequentemente cabe aos Estados (ou ao Distrito Federal) complementar essas normas gerais, adaptando-se às peculiaridades locais (art. 24 §2º). Se, todavia, inexistem as normas gerais editadas pela União, pode o Estado, exercendo a chamada *competência supletiva*, estabelecer as próprias normas gerais (art. 24, § 3º), as quais perderão eficácia quando vier a ser editada a lei federal de normas gerais (art. 24 §4º)⁹⁰

Deve-se notar que nossa Constituição, ao criar a competência concorrente, contemplou somente a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal, não incluindo o Município. Porém, apesar de o *caput* do artigo tratar da competência concorrente, em relação ao Distrito Federal, este não dispõe sobre competência suplementar não incluindo o Distrito Federal como titular. Entretanto, o melhor

⁸⁹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 61.

⁹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 55.

entendimento leva à equiparação dos entes federativos relacionados no *caput* do art. 24, pois, caso contrário, em relação ao Distrito Federal, a competência estaria totalmente esvaziada.⁹¹

Ao se analisar o art. 30. II da CRFB/88 percebe-se que o Município possui competência suplementar, pois, compete a ele “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

No âmbito da competência concorrente prevalecerá a da União sobre a dos Estados-Membros e Distrito Federal, assim como no caso da competência suplementar dos Municípios a legislação federal e a estadual prevalecerão sobre a municipal.

O art. 23 da CRFB/88 trata do que denomina competência comum, isso significa que em relação às matérias tratadas nesse artigo poderão dispor em comum a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios. São, na verdade, normas programáticas, de conteúdo administrativo, que dependerão de lei complementar nacional para fixar as condições de cooperação entre os entes federativos, visando ao “equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional”.⁹²

Os Estados-Membros, além das competências remanescentes, comuns e concorrentes, têm a chamada competência autorizada, que pode ser instituída por lei complementar nacional e incidir sobre questões específicas das matérias relacionadas como de competência privativa da União, de acordo com o disposto no art. 22 da CRFB/88.

Em se tratando das competências dos Estados-Membros, temos o disposto no art. 25, § 2º da CRFB/88, dispõe enumeradamente sobre competências dos Estados, dizendo que cabe a estes explorar diretamente ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, e ainda, segundo o § 3º do mesmo artigo a faculdade de “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”.⁹³

⁹¹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 62.

⁹² FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 62.

⁹³ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 63.

Assim, tendo definido a base desse estudo com o que se configura como um estado federado e como se dá a repartição de competências na CRFB/88. a partir do próximo capítulo passaremos a analisar mais estritamente as questões relativas aos Municípios.

3 OS MUNICÍPIOS COMO ENTIDADES FEDERATIVAS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

O presente capítulo tem como objetivo discutir as consequências da elevação dos municípios ao status de entes federativos. Devemos ter em mente que “a Constituição Federal de 1988 gerou um novo ordenamento federativo. Os constituintes não só estabeleceram as bases do Estado democrático como também instituíram um novo ‘pacto federativo’.”⁹⁴

Apesar de quase todas as Constituições anteriores (menos a de 1937) terem considerado os Municípios como entidades políticas autônomas, somente com a promulgação da Constituição de 1988 que se atribuiu autonomia plena aos municípios, elevando-os ao *status* de ente federativo com prerrogativas invioláveis por outro nível de governo.⁹⁵

Regina Maria Macedo Nery Ferrari entende que o federalismo deve embasar-se em dois princípios essenciais, que são: o princípio da autonomia das entidades federativas e o princípio de sua participação na formação da vontade dos órgãos estatais e nas suas decisões.⁹⁶

A teoria geral do federalismo não pressupõe o Município como entidade federativa, mas somente a existência do Estado Federal e dos Estados-Membros. Através desse conceito, pode-se inferir, de acordo com José Nilo de Castro, que a Federação é de Estados e não de Municípios, mesmo porque não se vê sua participação na vontade e nas decisões dos órgãos federais, não podendo propor Emendas à Constituição e exercendo por motivação própria a função judiciária, como ocorre com os Estados-Membros.⁹⁷

Fabício Ricardo de Limas Tomio ao comentar sobre o assunto diz o seguinte:

Na maioria das federações os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas, que delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais. O arranjo federativo brasileiro transformou o país na única federação com três níveis

⁹⁴ TOMIO, F. R. L. *Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas. A criação de municípios no Rio Grande do Sul*, p. 123.

⁹⁵ TOMIO, F. R. L. *Idem*, Ibidem.

⁹⁶ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 85.

⁹⁷ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*, p. 27.

políticos constitucionalmente autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios.⁹⁸

Assim, a Federação Brasileira assume feições próprias e o fato de somente os Estados-Membros poderem se representar no bojo da União (através do Senado) não pode justificar, por si só, a exclusão dos Municípios do nosso modelo federativo.

A autonomia dos Municípios do Estado Federal brasileiro está prevista no art. 18 e é disciplinada nos arts. 29 e 30 da CRFB/88, e representa a capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, caracterizando as autonomias política, normativa, administrativa e financeira.⁹⁹

Pinto Ferreira, ao estudar o mesmo tema nos dá a seguinte lição:

A autonomia significa o poder de gerir os próprios negócios nos limites preestabelecidos por entidade superior. Fundamenta-se a autonomia municipal em cinco bases: a) capacidade de auto-organização, mediante uma espécie de Constituição municipal, que é sua lei orgânica; b) capacidade de autogoverno elegendo o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores; c) capacidade legislativa própria, ou poder de auto legislação mediante leis municipais nas áreas de sua competência exclusiva e suplementar; d) capacidade de autoadministração, como poder de administração próprio para prestação e manutenção de serviços de interesse local; e) autonomia financeira, como a capacidade de decretação de seus tributos e a aplicação de suas rendas.¹⁰⁰

A maior conquista e novidade trazida pela promulgação da CRFB/88 é a capacidade dos municípios de elaborarem suas Leis Orgânicas. Estas são as Constituições municipais, que determinam a vida nos Municípios, observando os limites previstos na Constituição Federal e Constituição Estadual, que será analisada mais à frente. Logo, a ideia de autonomia está ligada à capacidade de organização e ação que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro.¹⁰¹

Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao comentar sobre a real existência de autonomia nos diz o seguinte:

A existência real da autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá no papel em que

⁹⁸ TOMIO, F. R. L. *Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas. A criação de municípios no Rio Grande do Sul*, p. 123.

⁹⁹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 88.

¹⁰⁰ FERREIRA, Pinto. *As eleições municipais e o município na Constituição de 1988*, p. 55.

¹⁰¹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 88.

estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema de repartição de rendas.¹⁰²

No aspecto político da autonomia municipal encontra-se a capacidade de estruturação dos Poderes Executivo e Legislativo. Assim, não há prevalência de lei federal ou estadual sobre municipal, sendo qualquer norma que invalida a competência municipal inconstitucional. A organização será disciplinada pela Lei Orgânica de cada município, que deverá respeitar os moldes estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

A autonomia política é assegurada pelo art. 29 da CRFB/88, que enumera uma série de preceitos que tratam da margem de autonomia dos Municípios. No seu inciso I dispõe sobre a eleição de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, para mandato de quatro anos mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo País. O inciso IV disciplina o número de Vereadores, que deverá ser proporcional a população do Município. O inciso V trata dos subsídios dos Prefeitos, Vice-prefeitos e Vereadores. O inciso VIII trata da inviolabilidade dos Vereadores por suas palavras, opiniões e votos no exercício do mandato.¹⁰³

No aspecto administrativo, o município se movimentará e se autoadministará, conforme o disposto no art. 30, V da Constituição Federal, podendo estes se “organizar, e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão os serviços de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial.”¹⁰⁴

No campo da autonomia financeira, dispõe o art. 30, III que compete ao município “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas ou publicar balancetes nos prazos fixados em lei”. Consistindo na capacidade de ter sua própria receita e de realizar as despesas necessárias sem a interferência de outros entes.¹⁰⁵

Os tributos de competência municipal estão previstos no art. 156 da CRFB/88, sendo eles o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU, art. 156, I), imposto de transmissão “intervivos” (art.156, II) e impostos sobre serviços de qualquer natureza (ISS, art. 156, III). As questões aqui suscitadas serão melhor trabalhadas ao seguir do presente trabalho.

¹⁰² FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 55.

¹⁰³ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 88-90.

¹⁰⁴ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 92.

¹⁰⁵ FERRARI, R. M. M. N. *Idem*, *Ibidem*.

3.1 CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS

Nesse ponto tratarei de como são criados e extintos os Municípios e o que mudou desde a promulgação da CRFB/88. A Constituição de 1988 reformou o pacto federativo brasileiro dando aos Municípios o *status* de entes federativos, garantindo a estes autonomia política, financeira e administrativa, uma vez que aumentou os recursos fiscais e as competências tributárias dos mesmos. Devido a isto ocorreu um fenômeno de emancipação de municípios muito grande no Brasil, do período que foi desde 1988 até a promulgação da EC 15/96. Nesse sentido, Fabrício Tomio ao analisar o referido fenômeno no Rio Grande do Sul diz o seguinte:

A descentralização política foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios e do mais expressivo processo de fragmentação dos municípios brasileiros – algo que, no período posterior à vigência da Constituição de 1988, originou 1 385 novos municípios no Brasil (1/4 de todos municípios existentes atualmente). Essa situação, sem similar recente em outros estados nacionais, despertou preocupações sobre as consequências da falta de estabilidade no ordenamento federativo, como o desperdício fiscal e a instabilidade na gestão das políticas públicas. Entretanto, as consequências desse processo, sobretudo sobre as relações intergovernamentais e gestão de políticas locais, não são objeto deste texto e merecem uma investigação maior no futuro, sobretudo porque a fragmentação municipal no Brasil é um processo inconcluso e interrompido pela Emenda Constitucional n. 15, de 1996.¹⁰⁶

Atualmente, conforme determinou a Emenda Constitucional nº 15/96, o art. 18 § 4º da CRFB/88 encontra-se redigido da seguinte maneira: “A criação, 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 a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

¹⁰⁶ TOMIO, F. R. L. *Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas. A criação de municípios no Rio Grande do Sul*, p. 123.

A emancipação de um Município se dá a partir do território de outro Município, podendo se dar, segundo o mesmo art. 18 §4º da CRFB88 por incorporação, fusão e desmembramento.¹⁰⁷

Hely Lopes Meireles conceitua desmembramento como “a separação de parte de um Município para se integrar noutro ou constituir um novo Município”. Anexação “é a junção da parte desmembrada de um território a Município já existente, que continua com sua personalidade anterior.” Incorporação é “a reunião de um Município a outro, perdendo um destes a personalidade, que se integra na do território incorporador”. E fusão como “a união de dois ou mais Municípios, que perdem, todos eles, sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município”.¹⁰⁸

Assim, para que se criem novos Municípios é necessário, nos termos do art.18, § 4º da Constituição Federal: a) que exista uma lei estadual nesse sentido; b) de uma lei complementar federal que determine o período possível para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; c) de lei ordinária federal prevendo quais os requisitos genéricos exigíveis e a apresentação e publicação do Estudo de Viabilidade Municipal; d) de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos.¹⁰⁹

Convém destacar que um dos requisitos apontados acima “lei complementar federal que determine o período possível para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios” não existe desde 1996, uma vez que, temendo um descontrole fiscal, o Governo Federal não promulgou a referida lei complementar federal, sendo que este tema será tratado mais abaixo com maior calma. Passaremos agora a ver os requisitos necessários para a criação de novo Município.

3.1.1 Criação de Municípios por meio de Lei Estadual

Ao se observar a previsão constitucional que dispõe que “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei

¹⁰⁷ § 4º A criação, 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.

¹⁰⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, p. 68-69.

¹⁰⁹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 98.

estadual”, é importante perceber que esta se trata de lei imprópria, pois carece dos requisitos de generalidade e abstração, isto quer dizer que, não se presta à regulamentação de um número indeterminado e indeterminável de fatos ou situações futuras. A lei que dá nascimento ao Município tem efeitos jurídicos concretos, destinando-se à regulamentação de um fato jurídico determinado.¹¹⁰

Na ADIn 733-MG o Supremo Tribunal Federal considerou que “Ainda que não seja em si mesma uma norma jurídica, mas ato com forma de lei, que outorga *status* municipal a uma comunidade territorial, a criação de Municípios, pela generalidade dos efeitos que irradia, é um dado inovador, com força prospectiva, do complexo normativo em que se insere a nova entidade política: por isso, a validade da lei criadora, em face da Lei Fundamental, pode ser questionada por ação direta de inconstitucionalidade. (RTJ/158, out. 1996, p.35)¹¹¹

3.1.2 Consulta prévia mediante plebiscito

A redação anterior do texto constitucional também previa a necessidade de consulta prévia às populações diretamente interessadas, no lugar das populações dos Municípios envolvidos, para a criação de um novo Município, de modo que a exigência não foi encarada pela doutrina e jurisprudência de forma inequívoca, principalmente no que tange à criação de Municípios por desmembramento.

Para José Nilo de Castro, no caso de criação de municípios por desmembramento, deveria ser considerada apenas a população do novo Município a ser criado, uma vez que para mutações territoriais dos Estados o § 3º do art. 18 direcionou a consulta apenas a “população” interessada no singular. Seria desproporcional, pois, segundo este, para mutação territorial dos Municípios exigir que o colégio eleitoral de toda área se manifeste, uma vez que a população da área que se desmembrará é desinteressada. Apesar da redação do §4º do art. 18 estar redigido com “populações”.¹¹²

¹¹⁰ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 99.

¹¹¹ In: FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 99.

¹¹² CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*, p. 42-43.

Já José Afonso da Silva¹¹³, no caso de desmembramento defende que as populações envolvidas deveriam ser consultadas, ou seja, em razão da Constituição falar em “populações” entendia este que seriam as populações dos dois “Municípios” envolvidos.¹¹⁴

Na prática, antes da EC 15/96, seguia-se o entendimento de José Nilo de Castro, consultando-se somente a população da área desmembrada, corroborando-se com o entendimento do Supremo Tribunal Eleitoral, que no caso de criação de Municípios por desmembramento de um distrito, somente poderiam votar os eleitores inscritos no distrito emancipado, os quais se expressariam na qualidade de legítimos representantes da população diretamente interessada.¹¹⁵

Ferrari entende que todos os munícipes devem opinar no plebiscito, uma vez que não se pode criar diferença onde a Constituição não diferencia, e não é possível de antemão, saber se o colégio eleitoral da área de onde se desmembrará o novo Município será contrário à criação da nova entidade municipal.¹¹⁶

Com a EC 15/96, que deu nova redação ao parágrafo 4º do art. 18 da CF88, foram alterados os requisitos de observância obrigatória para a criação dos Municípios, passando a ser exigido além da consulta prévia, às populações dos Municípios envolvidos, estudos de viabilidade municipal que deverão ser apresentados e publicados na forma da lei. No mesmo ínterim, a Lei 9.709/98 em seu art. 7º previu que nas consultas plebiscitárias as populações diretamente interessadas seriam tanto a do território que se pretende desmembrar, quando a do território que sofrerá desmembramento, pacificando-se assim a questão acima levantada.¹¹⁷

Hilda Souza sobre o mesmo tema diz o seguinte:

Pela dicção do comando constitucional federal revogado, o plebiscito consultava as populações diretamente interessadas, interpretada a expressão, jurisprudencialmente, como consulta previa somente à população que pretendia emancipar-se, fundir-se, incorporar-se ou anexar-se, pois que por população diretamente interessada entendeu-se o universo

¹¹³ “A Constituição aqui, diferentemente do que fez em relação aos Estados, usou ‘populações’ no plural, a querer dizer que será consultada a população da área a ser desmembrada e da área de que se desmembra, ao contrário do que ocorreu sempre, quando o plebiscito importava apenas na consulta da população da área cuja emancipação se pleiteava.” (SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, p. 475.)

¹¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, p. 475.

¹¹⁵ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 100.

¹¹⁶ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 101.

¹¹⁷ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 102.

populacional restrito aquelas áreas. Pacificada a interpretação da expressão legal em tela, pelos Tribunais Superiores, reduzindo-lhe a amplitude, houve por bem o poder constituinte derivado, ao aprovar a Emenda n. 15, ampliar esse conjunto demográfico, dizendo “consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos.”¹¹⁸

3.1.3 Período determinado por lei complementar federal

A Emenda Constitucional 15/96 exige que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios obedeça ao período determinado por lei complementar federal, uma vez que, criado o Município, seria necessária sua instalação, com a eleição de suas autoridades, e cargos que deverão ser preenchidos por concursos para sua administração.¹¹⁹

A não exigência de determinação de período de tempo para criação de Municípios levaria ao abandono da área desmembrada que veio a constituir novo Município, uma vez que o Município-Mãe não teria interesse em aplicar recursos para manutenção de área que não lhe pertence.¹²⁰

Por força do comando constitucional revogado pela EC 15/96, competia aos Estados legislar complementarmente sobre o período em que seriam realizadas as consultas plebiscitárias sobre a criação de novos Municípios. Em razão disso as constituições estaduais dispuseram sobre a matéria, ou se assim não o fizeram, lei complementar estadual assim disciplinou.¹²¹ Tanto a Constituição Estadual, quando a legislação complementar estadual eram brandas com relação ao processo de criação de Municípios, o que gerou “preocupações com as consequências da falta de estabilidade no ordenamento federativo, como o desperdício fiscal e a instabilidade na gestão das políticas públicas.”¹²²

Estabelecendo que lei complementar federal fixará o período em que serão realizadas as consultas plebiscitárias para os processos de fracionamento territorial

¹¹⁸ SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes de. *Primeiras reflexões sobre a emenda constitucional federal n. 15*, p. 214.

¹¹⁹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 102.

¹²⁰ FERRARI, R. M. M. N. *Idem*, *Ibidem*.

¹²¹ SOUZA, H. R. S. A. *Primeiras reflexões sobre a emenda constitucional federal n. 15*, p. 215.

¹²² TOMIO, F. R. L. *Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas. A criação de municípios no Rio Grande do Sul*, p. 123-124.

municipal, a EC 15/96 retirou a competência dos estados para legislar sobre a matéria. Assim, ao chamar para a órbita federal a competência antes atribuída aos Estados, o poder constituinte derivado revogou as disposições estaduais contidas nas Constituições Estaduais, ou nas leis complementares estaduais, que versavam sobre as consultas plebiscitárias para o fim de fracionamento do território municipal. Essa mudança implicou na impossibilidade de realização de consulta plebiscitária com vistas à remodelação dos espaços territoriais municipais enquanto não for editada lei complementar federal de que trata a EC 15/96.¹²³

Em face das novas regras, e da pendência da lei complementar federal até então, ocorreu a criação irregular de numerosos municípios. Podemos citar, por exemplo, o Município de Luís Eduardo Magalhães, na Bahia, o município de Santo Antônio do Leste, no Mato Grosso¹²⁴. Para sanar essa anomalia, a Emenda Constitucional nº 57/2008 convalidou a situação jurídica dessas entidades, desde que a lei estadual de criação haja sido publicada até 31 de dezembro de 2006, e que hajam sido atendidos os requisitos da legislação estadual pertinente à época de sua criação. Introduziu, para tanto, um art. 96 no ADCT.¹²⁵

Tal lei complementar encontra-se em pendência, uma vez que a presidente Dilma Rousseff vetou novamente o Projeto de Lei do Senado (PLS) 104/2014 que disporia sobre a matéria.¹²⁶

3.1.4 Apresentação de Estudo de Viabilidade Municipal, na forma da lei

¹²³ SOUZA, H. R. S. A. *Primeiras reflexões sobre a emenda constitucional federal n. 15*, p. 215.

¹²⁴ ADI 2240 e Informativo 427 do STF: "Iniciado julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores - PT contra a Lei 7.619/2000, do Estado da Bahia, que cria o Município de Luís Eduardo Magalhães, decorrente do desmembramento de área do Município de Barreiras. Alega-se, na espécie, ofensa ao art. 18, § 4º, da CF, porquanto o referido ente fora criado em ano de eleições municipais, sem que existisse a lei complementar federal prevista no referido texto constitucional, a qual compete definir o período em que os municípios poderiam ser instituídos. Sustenta-se, ainda, que o preceito da Constituição baiana que atribuíra à lei complementar estadual os requisitos para a criação de municípios teria sido revogado com o advento da EC 15/96 e que a lei impugnada viola o regime democrático, uma vez que a consulta prévia constitucionalmente exigida, por meio de plebiscito, não fora realizada com a totalidade da população envolvida no processo de emancipação, tendo apenas determinado distrito se manifestado. Ademais, os estudos de viabilidade municipal foram publicados em data posterior ao citado plebiscito."

¹²⁵ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 73.

¹²⁶ Veto presidencial nº 25/2014.

Um dos requisitos para a criação de novos municípios após a emenda constitucional nº 15/96 é a apresentação do estudo de viabilidade municipal na forma da lei. Mas, que lei seria essa?

Como dito acima, tal lei complementar federal ainda não existe, tendo sido o último projeto de lei nesse sentido vetado integralmente pela presidente Dilma Rousseff, com a justificativa de que “tal proposta não afasta o problema da responsabilidade fiscal na Federação, depreendendo-se que haverá aumento de despesas com as novas estruturas municipais sem que haja a correspondente geração de receitas. Mantido os atuais critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios, o desmembramento de um Município causa desequilíbrio de recursos dentro de seu Estado, acarretando dificuldades financeiras não gerenciáveis para os Municípios já existentes.”¹²⁷

O grande problema em questão é que sem a lei complementar que deveria regulamentar a lei estadual de criação de municipalidades, não há como se criar novos Municípios.

3.2 DIVISÃO DE RENDAS E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No intuito de fornecer aos Estados e Municípios os recursos necessários ao desempenho de suas atribuições, a Constituição Brasileira de 1988 complementou a repartição de competência tributária, com um sistema de quotas em participação.¹²⁸

A divisão de rendas é a medida da autonomia dos entes federados. Nossa Carta reparte rendas entre seus entes componentes, atribuindo a criação, o lançamento e a cobrança de tributos à União, Estados, Municípios e Distrito Federal. No intuito de fornecer aos Estados-Membros e Municípios recursos necessários ao desempenho

¹²⁷ Veto Presidencial 25/2014. Veta o PLS 104/2014 (397/2014 Câmara dos Deputados) que: *Dispõe que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios dependerão da realização de Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) e de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, e far-se-ão por lei estadual. Define os procedimentos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. Estabelece os aspectos em relação ao Município a ser criado e aos demais Municípios envolvidos que devem ser abordados no EVM. Dispõe que os EVM ficarão à disposição de todo cidadão durante um prazo mínimo de 120 dias, em local acessível e também na internet, nos núcleos urbanos dos Municípios envolvidos e nas Assembleias Legislativas do respectivo Estado.*

¹²⁸ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 65.

de suas atribuições, dispôs, além da repartição de competências tributárias, sobre um sistema de transferência de parcelas da arrecadação de impostos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como dos Estados aos respectivos Municípios, com destinação específica, e, ainda, um sistema de quotas de participação de acordo com o disposto nos arts. 159 a 162.¹²⁹

Entende-se que o sistema de repartição de competência tributária tem a vantagem de assegurar a autonomia dos Estados e Municípios, uma vez que assegura renda tributária independente de qualquer condicionamento. Entretanto tem uma desvantagem: não serve para a redistribuição de rendas, ou para a igualização de recursos, visto que os tributos privativos apenas rendem onde há matéria econômica para tributar. Assim, em regiões pobres, esses tributos rendem pouco, porque lá lhes falta o substrato econômico. Em consequência, esse sistema tende a estimular a acentuação dos desníveis econômicos.¹³⁰

Em razão de no Brasil existir uma disparidade econômica extremamente grande entre as regiões, entendeu-se conveniente estabelecer um sistema de quotas de participação, pelas quais se assegurassem às unidades mais pobres recursos suficientes para impedir o crescimento dos desníveis e, se possível sua atenuação. Assim, por este sistema, o produto de certos tributos é partilhado entre quem tem a competência para criá-lo, lançá-lo e arrecadá-lo, entre outras entidades, redistribuindo esse produto, em função de diferentes critérios.¹³¹

Assim, o produto da arrecadação do imposto de renda recolhido na fonte sobre rendimentos pagos pelos Estados e Distrito Federal lhes pertence, respectivamente (art. 157, I). Também, se a União criar imposto novo, pelo exercício de sua competência prevista no art. 154, I, deverá destinar aos Estados e ao Distrito Federal vinte por cento de sua arrecadação (art. 157, II). Por outro lado, compete aos Municípios cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados (art. 158, II). Pertence também aos Municípios cinquenta por cento da arrecadação do imposto estadual sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios etc. (art. 158, III).¹³²

¹²⁹ FERRARI, R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 100.

¹³⁰ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 65.

¹³¹ FERREIRA FILHO, M. G. *Idem*, *Ibidem*.

¹³² FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 65-66.

Segundo ainda o disposto no art. 159, I, “a”-“c”, do produto da arrecadação de determinados impostos da União, percentuais definidos pela Constituição serão entregues aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal, bem como ao dos Municípios, e destinados a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com privilégio para o setor semiárido do Nordeste, ao qual se destinará metade dos recursos cabíveis à Região.¹³³

O art. 31 de nossa Constituição disciplina a fiscalização financeira e orçamentária no âmbito municipal sendo esta exercida mediante controle interno pelo próprio Executivo, e mediante controle externo pela Câmara Municipal. Sendo que o controle externo será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.¹³⁴

3.2.1 Controle das Funções Principais

O poder constituinte cria e organiza a Constituição que é a lei basilar de um Estado, organizando sua estrutura, determinando a organização dos poderes públicos, instituindo autoridade, e define os direitos fundamentais dos indivíduos como suas garantias.

O Estado realiza mediante suas atividades legislativa, administrativa, e judiciária, seus fins, que são previstos em sua Carta Magna. O exercício destas três funções é distribuído a três órgãos denominados de Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. O que se diferencia normalmente nas constituições modernas é o modo de formação de cada um desses poderes.

Albuquerque ao estudar a teoria dos poderes de Montesquieu diz o seguinte:

Na sua versão mais divulgada, a teoria dos poderes é conhecida como a separação de poderes ou equipotência. De acordo com essa versão, Montesquieu estabeleceria, como condição para o Estado de direito, a separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário e a independência entre eles. A ideia de equivalência consiste em que essas três funções deveriam ser dotadas de igual poder. (...) Montesquieu mostra claramente que há uma imbricação de funções e uma interdependência entre o

¹³³ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*, p. 66.

¹³⁴ FERRARI, R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 100.

Legislativo, Executivo e o Judiciário. A separação de poderes em Montesquieu teria, portanto, outra significação. Trata-se, dentro dessa ordem de ideias, de assegurar a existência de um poder que seja capaz de contrariar outro poder. Isto é, trata-se de encontrar uma instância independente capaz de moderar o poder do rei (executivo). É um problema político, de *correlação de forças*, e não um problema jurídico-administrativo, de organização de funções.¹³⁵

Por atividade legislativa entende-se a atividade do Estado de inovar a ordem jurídica existente, enquanto a atividade administrativa e judiciária buscam dar efetividade ao direito criado, ou, no caso do judiciário, regulá-lo.

Devido às vicissitudes da realidade, estes órgãos não exercem exclusivamente a função que nominalmente lhe corresponde (exercendo esta função predominantemente) Ou seja, em alguns momentos pode o Executivo ou o Judiciário legislar.

De acordo com Ferrari, “é óbvio que no Estado moderno não se pode conceber a existência de três órgãos que se ignorem e se bastem em si mesmos.”¹³⁶ Logo, a teoria de separação de poderes se realiza segundo graus e critérios que variam de um Estado para outro.

Da teoria de Montesquieu nasce a possibilidade de controle recíproco entre os órgãos que exercem as funções legislativa, executiva e judiciária, como, por exemplo, a apreciação das contas do Executivo pelo Legislativo, ou a possibilidade de destituição de chefes do Executivo por meio de julgamento a cargo do poder Legislativo, o controle da constitucionalidade da lei pelo Judiciário.¹³⁷

Assim, temos o art. 31 da CRFB/88 que assim dispõe:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

¹³⁵ ALBUQUERQUE, J. A. Ghilhon. *Montesquieu: sociedade e poder*, p.119-120.

¹³⁶ FERRARI. R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 102.

¹³⁷ FERRARI. R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 103.

Desta maneira, conclui-se que o constituinte submeteu a administração pública municipal, além do controle interno de sua própria administração, e ao controle popular nos termos do §3º do art. 31 da CRFB/88.¹³⁸

Ferrari aponta que a finalidade desse controle é de própria natureza do Estado Federado. Desta maneira o Município como ente federativo, no seu exercício de poder, está sujeito aos controles interno e externo exercidos no âmbito do próprio órgão; e ao controle externo exercido pelo Legislativo e Judiciário e ainda ao controle popular, com a finalidade de que seus atos estejam de acordo com os princípios que lhe impõe a ordem jurídica.¹³⁹

3.2.2 Controle Interno

O controle interno deve começar dentro da própria administração, pela fiscalização do cumprimento da Lei, cabendo ao Poder Público revogar e anular os seus próprios atos que possam vir a ter vícios.¹⁴⁰

Somente a Lei dará validade aos atos administrativos, sejam eles vinculados ou discricionários, sendo assim todos os atos da administração pública subordinados à ordem jurídica, e sendo exercidos dentro dos seus limites e orientações.¹⁴¹

Todos os poderes são submissos à ordem jurídica, e um dos meios para corrigir a ilegalidade administrativa é o controle interno, ou o autocontrole, que tem como escopo a correção de falhas internas, a uniformidade da ação administrativa, assim como a reparação de direitos violados, por ação ou omissão na aplicação da Lei. Esse controle pode ser exercido por órgãos próprios, através de atos de ofício, ou pelos órgãos que editaram a norma, atendendo à provocação de interessados.¹⁴²

No caso de controle por órgãos próprios, a atividade pode vir da própria lei, ou seja, nos atos administrativos complexos, quando exigem para aperfeiçoamento

¹³⁸ FERRARI. R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 103.

¹³⁹ FERRARI. R. M. M. N. *Idem*, *Ibidem*.

¹⁴⁰ FERRARI. R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 103-104.

¹⁴¹ FERRARI. R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 104.

¹⁴² FERRARI. R. M. M. N. *Idem*, *Ibidem*.

do ato a homologação da autoridade responsável, como no caso de licitação. E no caso de controle exercido pelos órgãos editores por provocação de terceiro, a população conta ao seu dispor os recursos administrativos, as representações, as reclamações e os pedidos de reconsideração.¹⁴³

3.2.3 Controle Externo

De acordo com o disposto no art. 31 da CRFB/88, o controle externo do Município será exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou do Município, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas do Município, onde houver. Desta maneira, é dever da Câmara Municipal zelar pela ação administrativa desenvolvida pelo Poder Executivo, verificando o cumprimento das diretrizes financeiras e orçamentárias.¹⁴⁴

De acordo com Ferrari, essa fiscalização é um poder-dever a cargo da Câmara, contando esta com poderes específicos como instaurar processos e procedimentos para apurar irregularidades, solicitar informações ao Prefeito, convocar o Prefeito e seus assessores para que prestem informações e esclarecimentos sobre questões de interesse do Município, devem todas estas possibilidades serem expressas na Lei Orgânica do Município, de acordo com o disposto no art. 29, IX da CFRB/88.¹⁴⁵

Os meios de controle incluem a apreciação de contas, os pedidos de informação, as Comissões Especiais de Inquérito, e a convocação de autoridades executivas para prestação de informações, sendo dever do Prefeito e da Câmara prestar contas anualmente.¹⁴⁶

Dentre uma das competências das Câmaras Municipais está o julgamento das contas do Executivo municipal, com base no parecer prévio do Tribunal de Contas. O controle externo, conforme disposto no art. 70 da CRFB88, compreenderá as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação e renúncia de receitas. Vale

¹⁴³ FERRARI. R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 104.

¹⁴⁴ FERRARI. R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 108.

¹⁴⁵ FERRARI. R. M. M. N. *Idem*, Ibidem.

¹⁴⁶ FERRARI. R. M. M. N. *Idem*, Ibidem.

ressaltar que os Tribunais de Contas não têm competência jurisdicional, mas sim administrativa. Podendo suas decisões serem objeto de exame pelo poder Judiciário se algum interessado se sentir lesado¹⁴⁷

3.3 ALTO GRAU DE AUTONOMIA MUNICIPAL

Com a elevação do status do município ao de ente federativo, em razão de diversos fatores institucionais, tal como o grande grau de autonomia, e as transferências constitucionais, após a promulgação da Constituição de 1988 foram criados vários Municípios no Brasil. Esta instabilidade institucional levou a promulgação da Emenda Constitucional 15/96, que transferiu a União a capacidade de regular acerca da criação de municípios no país.

Fabricio Tomio, comparando a realidade institucional brasileira e a fragmentação dos governos locais em outros países, conclui que a peculiaridade institucional brasileira (governo em três níveis) determina um alto grau de instabilidade na Federação. Diferentemente dos municípios brasileiros, os governos locais de outros países possuem um grau muito limitado de autonomia. Nesse sentido, criar um município no Brasil causa muito mais impacto do que em outras Federações. Outra constatação do estudo foi que poucos municípios têm a capacidade de exercer a autonomia política, gerar recursos fiscais, administrar as demandas locais e executar políticas públicas. Nesse sentido, a ausência de variações na definição das funções e competências dos municípios, pela via constitucional ou por delegação dos Estados, cria expectativas irrealizáveis na maior parte dos governos locais. Assim, os pequenos municípios comportam-se mais como grupos de interesse com status público do que como organizações governamentais.¹⁴⁸

Nesse sentido convém observar a seguinte tabela apresentada em tal estudo:

¹⁴⁷ FERRARI, R. M. M. N. *Elementos de direito municipal*, p. 110-111.

¹⁴⁸ TOMIO, F. R. L. *Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira*, p. 108-120.

Países	Separação de Poderes e Eleição Autônoma dos Governantes	Autonomia Local (Independência das decisões)	Capacidade de Gerar Recursos Próprios
Brasil	Generalizada	Muito Extensa	Existente, definida pela Constituição Federal.
França	Parcial	Pouco Extensa	Restrita supervisionada pelo Governo Central
Estados Unidos	Variável, conforme o estado e entre os governos locais dos estados.	Variável, conforme o estado e entre os governos locais dos estados.	Variável, conforme o estado e entre os governos locais dos estados.

Fonte: Tomio, 2005, p. 110¹⁴⁹

Assim, além do arranjo institucional gerado pela Constituição de 1988 (transferências de recursos e autonomia), outro fator que favoreceu a criação de Municípios foi a atribuição da regulamentação aos estados, conforme demonstrado em 3.1, antes da EC 15/96.¹⁵⁰

Corroborando com o entendimento acima exposto Francisco Humberto Vignoli (2008, p. 808), quando ao analisar a fragmentação dos municípios após a promulgação da CFRB/88 afirmou que “criar Municípios, principalmente pequenos, passou a ser um ‘bom negócio’”, uma vez que havia a garantia constitucional de acesso às transferências de recursos que, bem ou mal, garantiriam o funcionamento das novas cidades, e ao mesmo tempo reforçariam o poder político local via estabelecimento de novos redutos eleitorais.¹⁵¹

Criar um município, em nosso arranjo institucional, pode ser visto tanto como um problema como uma solução. Nesse sentido, para os eleitores de pequenas localidades do interior significa uma maior oferta de emprego (geralmente públicos)

¹⁴⁹ TOMIO, F. R. L. *Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira*, p. 110.

¹⁵⁰ TOMIO, F. R. L. *Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira*, p. 115.

¹⁵¹ VIGNOLI, Francisco Humberto. *A questão municipal: avanços e retrocessos*. In: Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas, p. 808.

e oportunidade de renda. Poderia ser entendido como uma política de distribuição de renda ou de preservação ao inchaço dos principais centros urbanos. Entretanto, quando muitos Municípios são criados em poucas unidades da federação, isto gera um problema orçamentário, tanto para os outros níveis de governo, como para os Municípios que não se fragmentaram e dependem das transferências fiscais. Menos recursos nos antigos Municípios e mais governantes locais com demandas legitimadas pelo status municipal significam maior pressão por gastos públicos nos Estados e na União.¹⁵²

3.3.1 Orçamento, Receitas e Despesas.

A questão orçamentária está diretamente associada à autonomia municipal, sendo inerente a ela. A CRFB/88 inova ao trazer um novo modelo orçamentário composto por três instrumentos interdependentes de planejamento de ações de governo: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).¹⁵³

O PPA, que tem vigência de quatro anos, deverá conter a previsão das despesas de capital, o custeio decorrente destas despesas, e também a previsão das despesas decorrentes de novos programas de duração continuada. Sendo, desta maneira, o ponto de partida do plano de governo.¹⁵⁴

Enquanto isso, a LDO definirá as metas e as prioridades da administração para o exercício subsequente, estabelecendo as diretrizes para a elaboração da LOA. A LDO é o canal de comunicação entre o PPA e a LOA, ordenando, assim, o ciclo orçamentário.¹⁵⁵

A Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá apresentar os recursos previstos e distribuídos em programas, projetos e atividades de acordo com as diretrizes

¹⁵² TOMIO, F. R. L. *Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira*, p. 116.

¹⁵³ VIGNOLI, F. H. *A questão municipal: avanços e retrocessos*, p.809-810.

¹⁵⁴ VIGNOLI, F. H. *A questão municipal: avanços e retrocessos*, p. 811.

¹⁵⁵ VIGNOLI, F. H. *Idem*, Ibidem.

definidas na LDO, que deverá estar de acordo com as prioridades estabelecidas no PPA.¹⁵⁶

Logo, o modelo orçamentário brasileiro estabelece procedimentos padronizados a serem seguidos pelos entes da Federação para efetuarem suas despesas e arrecadarem suas receitas. Estes procedimentos são disciplinados pela Lei 4.320/64, na CFRB/88, e na Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).¹⁵⁷

A partir da LRF os entes federativos passaram a estar preparados para administrar as finanças de forma muito mais planejada, criando controles eficientes sobre a receita e as despesas públicas.¹⁵⁸

Quando se fala em receitas, não se pode deixar de falar do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Criado em 1967, este era formado por 10% do produto arrecadado do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, e sua repartição se dava de modo inversamente proporcional à população de cada Município. A lógica era que em razão dos pequenos Municípios não possuírem a mesma capacidade de arrecadação das cidades mais populosas, receberiam uma parcela maior dessas transferências, a fim de que possibilitasse uma melhor distribuição regional da receita tributária. A lógica de repartição do FPM, que não podia ser outra considerada as disparidades regionais e a necessidade de transferir recursos para regiões menos desenvolvidas, continuou a mesma, beneficiando as cidades menos populosas.¹⁵⁹

Outra questão a ser comentada é a guerra fiscal, a fim de se trazer investimentos para o Município. O principal imposto de competência municipal que permite tal fomento da atividade industrial é o ISS, previsto no art. 156 III da CRFB/88. Antes da EC 37/2002 os Municípios podiam fixar a alíquota que bem entendessem para o ISS. Entretanto, com a edição de tal Emenda Constitucional e a Lei Complementar 116/2003 os Municípios ficaram restritos a tributação, ou não tributação.¹⁶⁰

¹⁵⁶ VIGNOLI. F. H. *Idem*, *Ibidem*.

¹⁵⁷ VIGNOLI. F. H. *A questão municipal: avanços e retrocessos*, p. 811.

¹⁵⁸ VIGNOLI. F. H. *Idem*, *Ibidem*.

¹⁵⁹ VIGNOLI. F. H. *A questão municipal: avanços e retrocessos*, p. 812-813.

¹⁶⁰ CARRAZZA. Roque Antonio. *A tributação na Constituição, o princípio da autonomia municipal e o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS)*. *Questões Conexas*. In: *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas*, p. 782-803.

Em razão dos Municípios estarem mais próximos de seus problemas regionais, as crescentes demandas apresentadas pela população foram sendo atendidas pelos Municípios, o que levou a um fortalecimento do poder local enquanto centro de participação política. A municipalização da saúde e da educação são exemplos desse processo¹⁶¹.

¹⁶¹ VIGNOLI. F. H. *A questão municipal: avanços e retrocessos*, p. 814.

4 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS

A função legislativa, como dito anteriormente, resume-se à criação de leis, ou normas de condutas abstratas, gerais e de obediência obrigatória. O Município pode editar normas de sua competência, desde que respeitando as reservas da União e dos Estados-Membros. A Câmara de Vereadores é o órgão legislativo do Município, e com o auxílio do Prefeito que se criam e aplicam-se leis no âmbito local. As leis municipais têm o mesmo caráter normativo que as leis federais e estaduais, sendo a única diferença estas serem somente de matérias do Município. Elas podem ser tanto de iniciativa da Câmara de Vereadores, quanto do Prefeito.¹⁶²

Sendo leis, estas podem ser inconstitucionais. Assim, nesse capítulo iremos analisar o sistema de controle de constitucionalidade das leis municipais, consequência da autonomia legislativa do Município na CRFB/88.

4.1 LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

A mais importante competência legislativa do Município é a de elaborar sua Lei Orgânica, pois esta estabelece quais as matérias de competência privativa municipal, estabelece o processo legislativo das leis em geral, tal como a da lei orçamentária. Trata-se portanto da “Constituição Municipal”, em comparação com a Constituição Federal.¹⁶³

Essa competência vem prevista no art. 29 da CRFB, que diz: “O Município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com 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 preceitos seguintes (...)”.

Segundo Ferrari, a atual Constituição acabou com a polêmica de que a Lei Orgânica dos Municípios deveria ser elaborada pelos Estados-Membros. Agora, com

¹⁶² FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 107.

¹⁶³ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 107-108.

cada Município elaborando sua Lei Orgânica, cada um poderia adequar sua organização às suas próprias necessidades, o que era muito difícil quando as Leis Orgânicas eram elaboradas pelo Estado, de forma única para todos os Municípios, ignorando diferenças econômicas, sociais, culturais e demográficas.¹⁶⁴

Ferrari continua ponderando que uma Lei Orgânica criada pelo próprio Município atenderia melhor suas necessidades, mas que não se pode olhar para esta capacidade como algo divino que resolveria todos os problemas que afligem a entidade municipal, como criar riqueza e combater a pobreza. “A capacidade legislativa municipal não tem poderes para eliminar vícios estruturais, imobilismo e ausência de iniciativas construtivas, menos ainda suprir o despreparo dos Prefeitos”.¹⁶⁵

A lei Orgânica do Município ainda organiza a Administração e a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as vicissitudes locais, bem como sua competência comum, disposta no art. 23 da CRFB88 e sua competência suplementar, prevista no art. 30, II. Nesse sentido, o Município, ao elaborar seus órgãos, e seus poderes deve observar os limites contidos nas Constituições Federal e Estadual, e o que está disposto no art. 29 da CRFB/88.

A Lei Orgânica do Município tem como característica sua rigidez, uma vez que é votada em dois turnos, com um intervalo mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara dos Vereadores, sendo ao final promulgada. Assim, cabe à própria Lei Orgânica estabelecer regras para sua alteração, visto que, só poderá ser alterada se obedecido o mesmo processo que a criou.¹⁶⁶

Devido a este status, diz-se que a Lei Orgânica é hierarquicamente superior a legislação ordinária municipal, devendo esta, se estiver contrária ao disposto na Lei Orgânica ser declarada ilegítima, ou inválida pelos Órgãos do Poder Judiciário dos Estados-Membros (TJ's), uma vez que o Município não tem competência para o exercício de função jurisdicional.¹⁶⁷

A Lei Orgânica independe de sanção pelo Executivo, sendo promulgada pela Câmara Municipal.

¹⁶⁴ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 108.

¹⁶⁵ FERRARI, R. M. M. N. *Idem*, Ibidem.

¹⁶⁶ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 109.

¹⁶⁷ FERRARI, R. M. M. N. *Idem*, Ibidem.

Ferrari, citando Afonso Arinos de Mello Franco, aponta que as razões pelas quais a Lei Orgânica do Município não é chamada de Constituição Municipal deve-se ao fato de termos adotado a doutrina francesa, correspondente a Lei Complementar, que são leis que organizam os serviços administrativos necessários ao perfeito funcionamento do Estado constitucional.¹⁶⁸

Discussões aparte sobre a atual denominação, a CRFB/88 determina que o Município deve ser organizado através de Lei Orgânica de sua própria competência, devendo estas serem limitadas segundo o disposto na Constituição Federal e Estadual e o art. 29 da CRFB/88.

A Lei Orgânica adquire status de lei fundamental, que o Constituinte escolheu denominar Lei Orgânica, em razão de talvez reconhecer que os Municípios são entidades criadas dentro dos Estados-Membros e, por isso, presos às suas normas e os limites constitucionais. Nesse sentido, podemos citar o § 4º do art. 18 que determina a necessidade de Lei Estadual para a criação de novas entidades municipais.¹⁶⁹

Em razão do Município não ter representação nos Órgãos do Poder Legislativo da União (Senado e Câmara dos Deputados), e não deter um Poder Judiciário próprio, indagamos de que assuntos se tratariam na Lei Orgânica Municipal.

A competência do Município se resume a legislar sobre assuntos de interesse local, e sua competência sobre eles se exerce de forma privativa. “Interesse local” foi a expressão que veio a substituir a expressão “peculiar interesse do Município”.

Hely Lopes Meirelles ao conceituar interesse local nos dá a seguinte lição:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque 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.¹⁷⁰

¹⁶⁸ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 110.

¹⁶⁹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 112.

¹⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, p. 109.

Nesse sentido, a lei municipal deve prevalecer nas matérias que demonstrem interessar apenas ou preponderantemente o Município, sendo que lei federal ou estadual não pode violar esse campo de autonomia, correndo o risco de ser declarada inconstitucional por estar contra o disposto na CRFB/88. Importante ressaltar que interesse local não significa dizer interesse único e privativo do Município, uma vez que não existe interesse local que não seja reflexamente da União ou dos Estados Membros, como não há interesse nacional ou regional que não se demonstre nos Municípios, como parte integrante da Federação.¹⁷¹

Apesar do Município não poder dispor acerca de matérias de competência da União ou dos Estados, estes podem editar normas dentro dos moldes Federais e Estaduais de modo a disciplinar a lei conforme suas necessidades locais.

Um exemplo disso é que os Municípios podem regular o horário de comércio local, conforme disposto na Súmula 419 do STF: “Os Municípios têm competência para regular o horário de comércio local, desde que não infrinjam leis federais ou estaduais válidas”.¹⁷²

O art. 23 da CRFB/88 trata da competência comum dos Municípios com os estados, tendo o constituinte multiplicar a responsabilidade dos entes públicos de direito interno sobre determinadas matérias.¹⁷³

4.2 INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS

A Constituição de um Estado é sua norma fundamental e suprema, devendo esta irradiar o fundamento de validade de todas as outras normas existentes naquele Estado.

Para ter validade dentro do ordenamento jurídico, a norma editada deve ser produzida em consonância com a norma superior, não podendo a norma inferior contrariar a superior sob a pena de não ter validade.

Nesse sentido inconstitucional é a norma (ação), ou omissão que entra em conflito ou em confronto com o disposto na Constituição. Devendo primeiramente

¹⁷¹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 114-115.

¹⁷² STF. Súmula 419.

¹⁷³ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 116.

diferenciarmos os tipos de controle. Temos no caso brasileiro tanto o controle preventivo, que é o controle exercido pelo próprio legislador ou pelo Executivo no uso de suas atribuições antes da promulgação e vigência da lei inconstitucional, quanto o controle repressivo, esse exercido pelo Judiciário após a promulgação e vigência da lei.

Convém citar aqui a lição de Alexandre de Moraes sobre essa temática:

A presente classificação pauta-se pelo ingresso da lei ou ato normativo no ordenamento jurídico. Assim, enquanto o controle preventivo pretende impedir que alguma norma maculada pela eiva da inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico, o controle repressivo busca dele expurgar a norma editada em desrespeito à Constituição. Tradicionalmente e em regra, no direito constitucional pátrio, o Judiciário realiza o controle repressivo de constitucionalidade, ou seja, retira do ordenamento jurídico uma lei ou ato normativo contrários à Constituição. Por sua vez, os poderes Executivo e Legislativo realizam o chamado controle preventivo, evitando que uma espécie normativa inconstitucional passe a ter vigência e eficácia no ordenamento jurídico.¹⁷⁴

O controle da constitucionalidade repressivo no Brasil é exercido pelo poder Judiciário que fiscaliza a validade das leis ou atos normativos através do método difuso ou concentrado. No método concentrado o controle é exercido por um único órgão, que pode ser um tribunal com a função de conhecer as questões relativas à inconstitucionalidade. Entre nós esse órgão é o Supremo Tribunal Federal. E no sistema difuso, a alegação de inconstitucionalidade aparece em um processo como meio de defesa ou exceção e a decisão de inconstitucionalidade é passada a qualquer tribunal. Qualquer órgão do Poder Judiciário pode e deve decidir a questão da inconstitucionalidade para decidir o mérito da ação.

A ideia de controle de constitucionalidade realizado por todos os órgãos do Poder Judiciário (controle difuso) iniciou-se com o caso *Madison versus Marbury* (1803), em que o juiz Marshall da Suprema Corte Americana afirmou que é próprio da atividade jurisdicional interpretar e aplicar a lei. Sendo que ao fazê-lo, em caso de contradição entre a Legislação e a Constituição, o tribunal deve aplicar esta última por ser superior a qualquer lei ordinária do Poder Legislativo. - US Court 137 (1803).¹⁷⁵

Enquanto o controle concentrado surgiu com a Constituição Austríaca de 1920, que consagrou como forma de garantia suprema da Constituição um Tribunal

¹⁷⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, p. 714.

¹⁷⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, p. 720.

Constitucional, Hans Kelsen, idealizador do controle concentrado, justificou que se a Constituição conferisse a toda e qualquer pessoa competência para esta questão, dificilmente poderia surgir uma lei que vinculasse os súditos do Direito e os órgãos jurídicos.¹⁷⁶

No Brasil, o controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade surgiu por meio da Emenda Constitucional nº16, de 6-12-1965, que atribuiu ao Supremo Tribunal Federal competência para processar e julgar originalmente a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, apresentado pelo procurador-geral da República, apesar da existência da representação interventiva desde a Constituição de 1934.¹⁷⁷

Por meio do controle concentrado/abstrato, procura-se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo em tese, independentemente da existência de um caso concreto, visando-se à obtenção da invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais, e que virão a se formar no futuro.¹⁷⁸

O Estado-Membro da Federação também rege-se por uma constituição. Essa constituição, tal como a federal é dotada de supremacia, havendo hierarquia entre suas normas e o ordenamento jurídico consequente, de modo que as normas inferiores a esta devem ser compatíveis. A Constituição do Estado-Membro é prevista no art. 25 da CRFB/88, que tem a seguinte redação: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e Leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Na Constituição Estadual devem estar previstos os mecanismos de defesa e guarda desta, sendo que na criação desses mecanismos deve o Estado-Membro observar os limites estabelecidos na Constituição Federal.

O Município, então, deve elaborar sua Lei Orgânica, respeitando os limites Constitucionais, tanto federais quanto estaduais, conforme disposto no art. 29 da CRFB/88: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços do membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado”.

¹⁷⁶ MORAES, A. *Direito Constitucional*, p. 735.

¹⁷⁷ MORAES, A. *Direito Constitucional*, p. 736.

¹⁷⁸ MORAES, A. *Idem, Ibidem*.

A Constituinte Federal ainda reconhece os Municípios como entidades criadas dentro dos Estados Membros da Federação e assim submetidos a suas normativas, sendo que no art. 35 nossa Carta Magna dispõe acerca da intervenção federal e seus limites, conferindo aos Estados Membros competência para a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais frente à Constituição Estadual.¹⁷⁹

Desta maneira existe uma relação de hierarquia entre a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal, porém não se pode falar em hierarquia de lei federal, ou estadual frente a lei municipal, uma vez que estes entes componentes da Federação Brasileira têm seus campos de autonomia próprios.

4.2.1 Controle Difuso da Constitucionalidade das Leis Municipais

Neste momento, passamos a analisar o controle de constitucionalidade em relação às leis ou atos normativos municipais. O controle difuso/incidental como dito acima é meio de declaração de inconstitucionalidade por tribunais de qualquer instância, uma vez que invocada a inconstitucionalidade em uma norma.

Quando a lei municipal afronta a Constituição Federal, e tribunal inferior declara sua inconstitucionalidade, essa decisão pode ser revista pelo Supremo Tribunal Federal, em recurso extraordinário, de acordo com o disposto no art. 102, III, da nossa Constituição Federal, uma vez que tal dispositivo está redigido da seguinte maneira: “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição. d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.”¹⁸⁰

Entretanto, no caso da lei municipal violar a Constituição do Estado-Membro, por lei ou ato normativo municipal, as decisões (de controle difuso) proferidas em

¹⁷⁹ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 291.

¹⁸⁰ FERRARI, R. M. M. N. *Controle da constitucionalidade das leis municipais*, p. 71.

órgãos judiciais inferiores serão apreciadas apenas pelo Tribunal de Justiça dos Estados em última instância.¹⁸¹

A Constituição de 1988 não estendeu a possibilidade de recurso extraordinário em caso de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual. Afirmando a Súmula 280 do STF que “por ofensa ao direito local não cabe recurso extraordinário”.¹⁸²

4.2.2 Controle Concentrado da Constitucionalidade das Leis Municipais

O método concentrado/abstrato de constitucionalidade trata-se, como dito acima, de uma ação própria com o escopo de discuti-lo, ou seja, a análise de constitucionalidade é dissociada de um caso concreto, devendo se distinguir a hipótese de arguição de inconstitucionalidade em face da Constituição Federal e a arguição de inconstitucionalidade em relação a Constituição do Estado-Membro.

O art. 125, § 2º dispõe que “Cabe aos Estados à instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Federal, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.”¹⁸³

Infere-se a partir do disposto que é da competência do constituinte estadual a criação de mecanismo de guarda de sua Constituição, sendo assunto de inteira competência estadual que vem integrar o princípio da autonomia federativa. Entretanto, ao criar o mecanismo de guarda de sua Constituição, o Estado Membro não poderá ofender os princípios previstos na Constituição Federal, somente podendo atuar dentro da moldura de autonomia prevista, que lhe é conferida em tal Carta.¹⁸⁴

Ferrari aponta que o controle de constitucionalidade das leis estaduais e municipais frente à Constituição Estadual representa o modo mais característico de

¹⁸¹ FERRARI, R. M. M. N. *Controle da constitucionalidade das leis municipais*, p. 71-72.

¹⁸² STF Súmula 280.

¹⁸³ FERRARI, R. M. M. N. *Controle da constitucionalidade das leis municipais*, p. 73.

¹⁸⁴ FERRARI, R. M. M. N. *Idem*, *Ibidem*.

assegurar a autonomia estadual, uma vez que a edição de uma Constituição é a forma de exercício dessa autonomia, e o mecanismo de controle, afirmação desta.¹⁸⁵

Devido a isso, é claramente possível a declaração de inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal em face da Constituição Estadual por meio de ação direta. Não cabe recurso extraordinário uma vez que os órgãos competentes para o julgamento da lide são tribunais locais. Assim, diante de confronto com as disposições da Constituição Estadual a decisão do Tribunal de Justiça é definitiva.¹⁸⁶

Entretanto, a CRFB/88 nada dispôs acerca de conflito entre norma municipal e a Constituição Federal, dispondo somente no seu art. 102, I, a, que é de competência do Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento da “ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal”.

Diante da ausência de previsão, sinaliza-se no sentido de nosso ordenamento somente admitir arguição de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal somente por via de defesa ou de exceção (controle difuso), uma vez que o Constituinte previu apenas o controle abstrato (concentrado) a lei municipal frente à Constituição Estadual.¹⁸⁷

Entretanto, quando se investiga a possibilidade da ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) ser instrumento hábil ao controle concentrado das leis municipais, verifica-se que o Constituinte não afirmou essa possibilidade, mas também não a excluiu, prevendo que tal instrumento deveria ser regulamentado pelo legislador ordinário.¹⁸⁸

Assim, com a edição da Lei 9.882/99 permitiu-se o controle concentrado de qualquer ato do poder público, sem limitação de esfera federativa, pelo STF, uma vez que esta em seu art. 1º dispõe o seguinte “A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”.

¹⁸⁵ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 294

¹⁸⁶ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 294-295

¹⁸⁷ FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*, p. 294

¹⁸⁸ SOUZA, Luciano Machado de. *A arguição de descumprimento fundamental como instrumento para o controle concentrado da constitucionalidade das leis municipais*, p.89

4.3 OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS COMO IMPORTANTES ATORES POLÍTICOS

Nesse momento, procura-se discutir o efeito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade Estaduais propostas contra os atos normativos municipais. A hipótese é de que em razão das grandes competências legislativas municipais brasileiras foi necessário a criação de um sistema de controle por meio do judiciário dos atos normativos municipais.

O Brasil possui a maior concessão de autonomia local, quando se compara nosso sistema de prerrogativas de governos locais com o sistema jurídico das Federações da Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Índia, Estados Unidos e Suíça.¹⁸⁹

Pergunta-se nesse sentido se o controle de constitucionalidade exercido pelos TJ não promoveriam uma centralização federativa do mesmo modo como ocorre com o controle de constitucionalidade exercido pelo STF.¹⁹⁰

Robl Filho, *et. all.*, ao reunirem informações de mais de 19.195 Ações Diretas de Inconstitucionalidade estaduais no período de 1990 a 2013 chegaram a informação de que: a) os TJs são relevantes atores políticos no processo de tomada de decisão política e jurídica, declarando inconstitucionais atos normativos estaduais e municipais e ampliando a centralização federativa brasileira em razão da extensão do texto das Constituições Estaduais e das restrições à revisão dessas decisões pelo STF; b) O controle de constitucionalidade é mais forte em relação aos atos normativos municipais do que sobre os atos estaduais, pois o órgão julgador do Tribunal de Justiça possui menor relação institucional com os órgãos e as autoridades que produzem normas municipais); c) os fundamentos para declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos encontram-se em vícios formais e não principalmente em questões materiais e de d) o controle de constitucionalidade

¹⁸⁹ TOMIO, F. R. L., ORTOLAN, M., CAMARGO, F. S. *Autonomia dos Governos locais em federações: uma análise comparativa*, p. 53-92.

¹⁹⁰ TOMIO, F. R. L., ROBL FILHO, I. N. *Empirical Legal Research: Teoria e Metodologia para uma Abordagem do Processo Decisório de Controle de Constitucionalidade no STF*, p. 96-117.

estadual protege as competências e prerrogativas do Executivo, restringindo o poder do Legislativo.¹⁹¹

Convém apresentar as tabelas e comparações feitas pelos autores:

Tabela - ADIs Estaduais por Região, Estado-Membro, Atos Normativos Atacados

UF	Estadual	Municipal	Sem Classificação	Total
Centro-Oeste				
GO	86	441		527
MS	23	88	29	140
MT	18	127	15	160
Nordeste				
AL	6	62		68
BA	3	11		14
CE	3	27	4	34
MA	14	33		47
PB	24	269	47	340
PE	2	23	4	29
PI	3	30	8	41
RN	10	38	9	57
SE	14	38	7	59
Norte				
AC	3	4		7
AM		2		2
AP	2	7		9
PA	2	60	13	75
RO	12	19		31
RR	2	1		3
TO	8	29		37
Sudeste				
ES	13	286	27	326
MG	25	1.684	1.637	3.346
RJ	452	1.837	97	2.386
SP	48	5.236	791	6.075
Sul				
PR	56	876	96	1.028
RS	98	2.620	32	2.750
SC	148	1.287	169	1.604
Total	1.075	15.135	2.985	19.195

¹⁹¹ ROBL FILHO, I. N. ; KANAYAMA, R. L. ; SOUZA, L. M. ; RODRIGUES, D. L. C. . *Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) Estaduais: Os Tribunais de Justiça (TJ), A Restrição da Autonomia Municipal e a Promoção das Competências do Executivo Municipal*, p. 21.

Fonte: ROBL FILHO, I. N. ; KANAYAMA, R. L. ; SOUZA, L. M. ; RODRIGUES, D. L. C. . *Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) Estaduais: Os Tribunais de Justiça (TJ), A Restrição da Autonomia Municipal e a Promoção das Competências do Executivo Municipal*, p. 15-16.

Das Ações Diretas de Inconstitucionalidade classificadas, 93,4% atacam atos normativos municipais e 6,6% atos normativos estaduais. A taxa de sucesso de uma ADI estadual é muito grande. Das ADIs que atacam normas municipais inconstitucionais em relação à constituição estadual cerca de três em cada quatro são procedentes.¹⁹²

Tabela - ADIs por RESULTADO (Detalhado) e Origem da Norma com Constitucionalidade Jurisdicionada nos TJs (1990-2013)

Resultado Julgamento	Estadual	Municipal	Sem Classificação	Total
ADI improcedente	479	3385	804	4668
Extinto	151	1340	418	1909
Improcedente	216	1639	218	2073
Indeferida	36	223	66	325
Não conhecida	29	86	39	154
Prejudicado	47	97	63	207
ADI procedente	423	10610	1217	12250
Deferida	64	781	49	894
Procedente	338	9099	1072	10509
Procedente em parte	21	730	96	847
[sem classificação]	173	1140	964	2277
Total	1075	15135	2985	19195

Fonte: ROBL FILHO, I. N. ; KANAYAMA, R. L. ; SOUZA, L. M. ; RODRIGUES, D. L. C. . *Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) Estaduais: Os Tribunais de Justiça (TJ), A Restrição da Autonomia Municipal e a Promoção das Competências do Executivo Municipal*, p. 19.

¹⁹² ROBL FILHO, I. N. ; KANAYAMA, R. L. ; SOUZA, L. M. ; RODRIGUES, D. L. C. . *Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) Estaduais: Os Tribunais de Justiça (TJ), A Restrição da Autonomia Municipal e a Promoção das Competências do Executivo Municipal*, p. 16-18.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo federativo brasileiro é tricotômico, dividido em três níveis de governo. Antes da Constituição Federal de 1988 os Municípios eram definidos como organizações políticas autônomas. A partir da promulgação da CRFB/88 os municípios ganharam status de ente federativo, algo nunca antes visto em qualquer Estado organizado como uma Federação, dando aos Municípios prerrogativas invioláveis por outro nível de governo, exceto as previstas na própria Constituição.

Apesar da discordância de vários doutrinadores com essa escolha do Constituinte, tendo como justificativas que o Município não tem Poder Judiciário próprio, nem pode se fazer representar na formação da vontade da União (através do Senado, deve se entender que o Constituinte tentou impedir uma preponderância dos Estados-Membros sobre os Municípios, além de garantir a eles competência de editar sua Lei Orgânica, e leis de seu interesse.

Neste sentido, podemos ver a Constituição Brasileira de 1988 como um dispositivo de pré-compromisso. Elster diz que o pré-compromisso constitucional opera em dois níveis. No primeiro nível, a Constituição pode projetar a máquina de governo ordinária de forma a contrabalancear a paixão, superar a inconsistência temporal e promover a eficiência. No segundo nível, a máquina de emendas da própria Constituição pode ser projetada para ser lenta e complicada. As restrições de segundo nível tem dois efeitos: a) agem diretamente sobre os problemas da paixão, da inconsistência temporal e da eficiência; b) garantem e estabilizam os mecanismos do primeiro nível que, por sua vez, agem sobre os mesmos problemas.¹⁹³

Seguindo esta linha de pensamento, conclui-se que o Constituinte brasileiro de 1988 tentou dar maior eficiência a suas instituições elevando o Município a qualidade de ente federativo e ampliando suas competências legislativas e fiscais.

Entendemos que não se pode tomar os Estados Unidos como exemplo de Federação, uma vez que o modelo federal adotado em um país não servirá a outro, devido a suas diferenças culturais e históricas. Nesse sentido, enquanto o federalismo norte-americano resultou de um processo de pacto entre os estados que retiraram sua soberania e a repassaram a União, o federalismo brasileiro resultou de

¹⁹³ ELSTER, Jon. *Ulisses Liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*, p. 154.

um processo de descentralização, no qual a União, à época estado unitário, passou competências aos Estados-Membros. Em razão disso, o federalismo brasileiro é um dos modelos federativos mais centralizado. Deste modo, não há como se falar em um modelo certo de federalismo, ou mesmo um modelo único.

Quando se fala em teoria nas ciências humanas sempre teremos que falar sobre questão empírica e historiográfica. Tentou-se através desse trabalho, não só a construção de um conhecimento capaz de classificar fatos, identificar regularidades, generalizar proposições e enquadrá-las em sistemas conceituais, mas identificar as tendências e as consequências da elevação dos Municípios ao status de entes federativos.¹⁹⁴

Apontou-se nesse trabalho duas consequências principais: a) alto grau de autonomia; b) e alto grau de capacidade legislativa, em comparação com os modelos federativos de outros países.

O alto grau de autonomia, juntamente com as garantias constitucionais de repasses de receitas e a branda legislação municipal gerou um fenômeno de grande número de emancipações municipais desde a promulgação da Constituição de 1988 até a promulgação da EC 15/96, que modificou o art. 18, §4º da CRFB/88 transferindo a competência de legislar acerca de emancipações municipais a União. Tal dispositivo constitucional ainda não se encontra regulamentado, tendo este sido um meio de controle das emancipações que ameaçavam a estabilidade do ordenamento federativo, em razão do desperdício fiscal e da instabilidade na gestão das políticas públicas.

O arranjo federativo brasileiro favorece as emancipações, uma vez que garante, por meio de transferências de recursos, sem a contrapartida de, necessariamente, o Município gerar receitas.

Outra consequência da elevação dos Municípios ao status de ente federativo é o alto grau de competência legislativa, que também foi um fator que contribuiu para o fenômeno de emancipações municipais entre 1988-1996. Em nenhum outro sistema federativo estudado tem os Municípios tamanha capacidade legislativa.

A partir deste momento institucional, os TJ's estaduais passaram a ser importantes atores políticos, promovendo a centralização com a declaração de

¹⁹⁴ BRANDÃO, Gildo Marçal. *Teoria Política e Institucionalização Acadêmica*. In: Clássicos do Pensamento Político. Célia Galvão Quirino, Claudio Vouga, Gildo Brandão (org.) p. 271-277

inconstitucionalidade de atos normativos municipais por meio de controle concentrado de constitucionalidade.

Nesse mesmo sentido, conclui-se que a elevação dos Municípios à categoria de ente federativo para assim assegurar melhor sua autonomia não foi (por si só) pode ser visto com maus olhos. Entretanto, em razão das previsões constitucionais de transferências de rendas obrigatórias, grandes competências legislativas e considerando que atores políticos agem racionalmente de acordo com seu melhor interesse, essa elevação de *status* foi algo de mal grado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, J. A. Ghilhon. **Montesquieu: sociedade e poder**. In: Os Clássicos da Política v.1. Francisco C. Weffort (org.) 13. Ed. São Paulo, SP: Editora Ática, 2006.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 42ª Ed. São Paulo: Globo, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro de. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Teoria Política e Institucionalização Acadêmica**. In: Clássicos do Pensamento Político. Célia Galvão Quirino, Claudio Vouga, Gildo Brandão (org.). 2ªEd. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Veto nº 25/2014**. Brasília, DF, 27 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=154513&tp=1>>. Acesso em: 28 oct. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 104/2014**. Brasília, DF, 26 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=147597&tp=1>>. Acesso em: 28 oct. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 280**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=280.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 28 oct. 2014

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 419**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=419.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 28 oct. 201

CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton L. **Todas as Constituições do Brasil**. 2ª Ed. SP: Editora Atlas, 1976.

CARRAZZA. Roque Antonio. **A tributação na Constituição, o principio da autonomia municipal e o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS)**. Questões Conexas. In: Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas. Eurico Marcos Diniz de Santi (coord.). São Paulo: Saraiva, 2008. p. 782-803.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ELSTER, Jon. **Ulisses Liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições**. São Paulo: Unesp, 2009

FELISBINO, Riberti de Almeida. **Os Municípios brasileiros nas Constituições Federais, 1924 a 1988**. Revista Evocati nº 63, Mar. 2011. Disponível em: < http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=471 >. Acesso em: 09/10/2014.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da constitucionalidade das leis municipais**. 2ªEd. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

_____, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

_____, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 1993.

FERREIRA, Pinto. **As eleições municipais e o município na Constituição de 1988**: comentários à Lei n. 8.214, de 24 de julho de 1991, que estabelece normas para a realização das eleições municipais de 2 de outubro de 1992. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 35. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2001.

HORTA, Raul Machado. **Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988**. In: Revista Trimestral de Direito Público. v.2 Malheiros, 1993.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMONGI, Fernando Papaterra. **“O Federalista”: Remédios Republicanos para males Republicanos.** In: Os Clássicos da Política. v.1. Francisco C. Weffort (org). São Paulo: Ática, 2006, p. 243-287.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 13ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 26ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson.; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ROBL FILHO, I. N. ; KANAYAMA, R. L. ; SOUZA, L. M. ; RODRIGUES, D. L. C. . **Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) Estaduais: Os Tribunais de Justiça (TJ), A Restrição da Autonomia Municipal e a Promoção das Competências do Executivo Municipal.** In: IX Encontro ABCP, 2014, Brasília. Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília: ABCP, 2014. v. 1. p. 1-22.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo.** 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988.** In: Revista de Sociologia e Política. n. 24, 2005, p.105-121.

_____, Celina. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças.** Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n.3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes de. **Primeiras reflexões sobre a emenda constitucional federal n. 15.** In: Revista Trimestral de Direito Público, n. 17, 1997, p. 208-219.

SOUZA, Luciano Machado de. **A arguição de descumprimento fundamental como instrumento para o controle concentrado da constitucionalidade das leis municipais.** Monografia de Especialização. UFPR, 2005.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988.** *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 17, n. 48, Feb. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-

69092002000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 Oct. 2014.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000100006>.

_____, Fabricio Ricardo de Limas. **Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas. A criação de municípios no Rio Grande do Sul.** In: Revista de Sociologia e Política n. 24, 2005, p. 123-148.

_____, Fabricio Ricardo de Limas. **Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira.** Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 42, 2005, p. 103-120.

_____, F. R. L., ORTOLAN, M., CAMARGO, F. S. **Autonomia dos Governos locais em federações: uma análise comparativa.** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v.5, n. 19, 2010 p. 53-92.

_____, F. R. L. ; ORTOLAN, M. ; CAMARGO, F. S. **Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados.** Revista da Faculdade de Direito (UFPR), v. 51, p. 73-100, 2010.

_____, F. R. L. ; ROBL FILHO, I. N. **Empirical legal research: teoria e metodologia para a abordagem do processo decisório de controle de constitucionalidade no STF.** In: Carolina Alves Vestena; Gustavo Silveira Siqueira. (Org.). Direito e experiências jurídicas: debates práticos. 1ª Ed. Belo Horizonte-MG: Arraes Editores, 2013, v. 2, p. 96-117.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A Formação do Federalismo no Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

VIGNOLI, Francisco Humberto. **A questão municipal: avanços e retrocessos.** In: **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas.** Eurico Marcos Diniz de Santi (coord.). São Paulo: Saraiva, 2008. p. 804-817.