

A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

JUDICAEL SUDÁRIO DE PINHO

Professor de Direito Constitucional. Coordenador do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. Procurador-Chefe da Procuradoria Judicial do Estado do Ceará.

SUMÁRIO: I. Preâmbulo. II. O Princípio Federativo. III. A Autonomia Municipal; 1. O Tratamento Constitucional da Matéria; 2. A Natureza Jurídica do Município. IV. A Autonomia Municipal da Constituição de 1988. V. Conclusão. VI Referências Bibliográficas.

I — PREAMBULO

Autonomia, do grego *autós* (= próprio) e *nómos* (= lei), significa, literalmente, o que se rege a si próprio, o que dá leis a si mesmo. É a faculdade de que são dotados alguns entes para se organizarem juridicamente, de criar direito próprio, direito reconhecido pelo próprio Estado e por ele adotado para fazer parte do seu sistema jurídico, obrigatório como as próprias leis e os próprios regulamentos.

Autonomia é, pois, a possibilidade de selecionar, para si mesmo, regras de governo próprio. No dizer de HELY LOPES MEIRELLES,

“Autonomia é prerrogativa política, outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros e Municípios), para compor o seu governo e prover a sua administração segundo o ordenamento jurídico vigente. É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí porque a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria (...).”¹

Não sendo poder originário, não pode a autonomia ser confundida com soberania. Autonomia é prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal². Daí porque diz ZONOBINI ser “a faculdade que têm alguns entes de se organizarem juridicamente, de criarem um direito próprio, direito que, como tal, é não só reconhecido pelo Estado, mas também por ele adotado para fazer parte do seu próprio sistema jurídico e declarado obrigatório como as próprias leis e os próprios regulamentos. As principais manifestações da autonomia são os ‘estatutos’ de muitos entes não territoriais,

R. Proc. Geral Mun., Fortaleza, 1 (1): 79/105 Jun. 1992

como as instituições de beneficência, os consórcios, as associações profissionais, os 'regulamentos' das comunas e das províncias." ³

Em síntese, a autonomia enseja a que cada pessoa política legisle para si, de acordo com as competências que o Texto Máximo lhe atribuiu. Vale dizer: nenhuma lei, que não a emanada de seu órgão legislativo, tem a possibilidade jurídica de se ocupar com assuntos de seu interesse. Os entes políticos, do Estado Federal Brasileiro, por exemplo, têm o direito subjetivo a sua autonomia e, por via de consequência, ao pleno e livre exercício das competências que lhe foram entregues pela Carta Magna. Podem, pois, impugnar judicialmente qualquer ato normativo que tenha sido editado em prejuízo de suas prerrogativas constitucionais. Isto ocorre porque:

"O Estado federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau elevado; que se compõe de coletividades-membros dominadas por ele, mas que possuem autonomia constitucional bem como participam da formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as demais coletividades públicas inferiores." ⁴

Esse conceito, no entanto, sofreu os impactos da evolução sócio-econômica das Nações, e o federalismo assim entendido, que se tornaria de difícil, talvez impossível, caracterização, na expressão de VICTOR NUNES LEAL, passou a ser conceituado levando em consideração o fator "poder". Com efeito, é o mesmo VICTOR NUNES LEAL quem aponta a dificuldade fundamental dessa caracterização ao afirmar que "a caracterização do Estado federal é um problema tormentoso, pela dificuldade extrema de distingui-lo do Estado unitário descentralizado" ⁵. Em ambos, é possível verificar a coexistência, num mesmo território e sobre os mesmos cidadãos, de, pelo menos, duas esferas governativas: a geral e a local. Por isso mesmo, há de ser completada como esclarecimentos mais detalhados a fórmula de BRYCE, quando diz:

"O que caracteriza o Estado federal é justamente o fato de, sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação política de dois governos distintos, o federal e o estadual." ⁶

R. Proc. Geral Mun., Fortaleza, 1 (1): 79/105 Jun. 1992

E o faz, apontando o traço fundamental característico da Federação:

"A essência da descentralização administrativa e política do federalismo consiste em estar essa descentralização fora do alcance do poder legislativo central." ⁷

E completa, citando LINARES QUINTANA, para quem "a base do sistema federativo é a harmonia entre as duas ordens de competência (a federal e a estadual) e que haja meios eficazes para garantir essa harmonia" ⁸, com o seguinte:

"O essencial — insistimos — é que o legislativo federal não possa mutilar a competência estadual configurada no texto da Constituição. O traço apontado por Le Fur ("Précis de Droit International Public", Paris, 1931, nº 198, pág. 89) como característico das Federações, isto é, a existência de um Senado (ou que outro nome tenha) onde os diversos Estados-membros estejam representados como unidades políticas, vale como um controle prévio, uma garantia a priori da autonomia estadual. Como é essencial o acordo desse órgão para a elaboração das leis federais, é de se presumir que os representantes dos Estados-membros não se conformem com as mutilações que a outra casa do parlamento queira fazer na competência estadual privativa." ⁹

Cumpra observar, porém, que, nesse sistema, é característico também que, dentro dos parâmetros traçados pela Constituição, "a nota mais importante do Estado federal é a vontade federal, isto é, o aparecimento de um novo poder com força e efetividade. Força e efetividade arrimadas nas disposições e normas constitucionais, mesmo porque, sendo os Estados autônomos mas não soberanos, têm eles de se submeter a um conjunto de regras, que lhes são impostas, para não romper a harmonia federativa", na precisa observação de ANHAIA MELLO. ¹⁰

II — O PRINCÍPIO FEDERATIVO

O atual ordenamento constitucional brasileiro consagra, como princípio fundamental de sua estrutura sistemática, a forma federativa de Estado. Esse princípio constitucional, como outros contidos no texto da nossa Lei Maior — a forma republicana de governo, a separação de poderes, os direitos

R. Proc. Geral Mun., Fortaleza, 1 (1): 79/105 Jun. 1992

e garantias individuais, a legalidade, a moralidade, a igualdade, a universalidade da jurisdição, a autonomia municipal — constitui, em virtude de sua grande generalidade, regra básica e preeminente, vinculadora da interpretação e aplicabilidade de outras normas jurídicas, inclusive constitucionais. A esse propósito, é o seguinte o pensamento de VALMIR PONTES FILHO:

“Funcionam, digamos assim, como os alicerces e as vigas mestras do grande edifício que é o ordenamento jurídico. Por tal motivo, exatamente, é muito mais grave ferir um princípio do que uma mera norma constitucional. Qualquer que seja o dispositivo da Carta Magna, qualquer que seja a norma jurídica, de natureza constitucional ou infra-constitucional, haverá, assim, de ser interpretada de acordo com tais princípios, verdadeiros vetores para soluções interpretativas, nas palavras de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELO.”¹¹

O que seria, então o Federalismo?

Primeiramente, é preciso advertir que, no Brasil, a expressão FEDERAÇÃO, é entendida como significado ESTADO FEDERAL, entendimento que não é rigorosamente correto, pois a Federação é um gênero que compreende a **Confederação de Estados** (nascida de um pacto, de nítido e inofismável caráter contratual, sobrevivendo como tal, fazendo com que as regras comuns só possam ser modificadas unanimemente, abrindo-se às coletividades descontentes com sua alteração a possibilidade de secessão) e **Estado Federal** (o pacto, quando é ele que o estabelece, é a sua Constituição e, como tal, pode ser modificado pelo modo que previr, sem possibilidade de secessão).

LE FUR, ao indicar que o Estado Federativo difere do Estado Unitário, começa por distinguir as duas formas que consagra sob a denominação de Estado Federativo *lato sensu* — a Confederação de Estados e o Estado Federal propriamente dito. E afirma textualmente:

“Il y a certes, tant entre l'État fédératif lato sensu et l'État unitaire qu'entre l'État fédéral et la confédération d'États, des différences considérables au point de vue du droit international public; mais l'on verra que ces différences ont leur fondement juridique dans les rapports de coordination ou de subordination qui existent entre

les États particuliers ou entre ces États et le central; c'est la constitution fédérale, et non le droit international public, qu'il faut consulter pour savoir quel pouvoir a le droit de représenter à l'étranger les membres de l'État fédératif et cet État lui-même, pour savoir si l'État fédératif seul ou lui et ses membres à la fois ont les droits de guerre et de légation, celui de conclure des traités, etc.”¹²

Fixada essa idéia, pode-se agora tentar definir Federalismo, ou melhor, Estado Federal. É a forma de Estado em que o poder político é exercido de modo descentralizado por, pelo menos, duas esferas governativas. Num Estado Federal, em virtude mesmo dessa descentralização no exercício do poder político, devem existir, concomitantemente, um Governo federal (ou nacional) e Governos locais, cada um com competências próprias, outorgadas diretamente pela Constituição. Por isso, não se pode falar em hierarquia jurídica do Governo federal (ou da União) sobre os Governos locais (ou dos Estados-membros da Federação), uma vez que cada um exerce funções que a Constituição lhes confere, sendo vedado a um interferir na área de competência do outro.

O Estado Federal pressupõe, consequentemente, a coexistência de, pelo menos duas esferas normativas, daí existirem leis da União e leis dos Estados, que devem versar, respectivamente, sobre matérias que sejam reservadas para elas pela Constituição. Se uma lei federal ou nacional tratar de matéria deferida constitucionalmente à área competencial dos Estados, ou vice-versa, haverá, em ambos os casos, ofensa à Lei Maior, configurando-se, portanto, uma inconstitucionalidade.

LOEWENSTEIN estabelece, com precisão, as características essenciais do Estado Federal:

“el Estado central o 'federacion' tiene una propia soberania estrictamente separada de la soberania de los Estados miembros, estando esta última considerablemente limitada por aquélla. El Estado central ejerce através de sus próprios detentadores del poder — los órganos 'federales' — un dominio directo sobre los ciudadanos de todo el territorio nacional, sin intervención de los Estados miembros. La distribución de competencias entre el Estado central e los Estados miembros se hace de manera que permita el funcionamiento del Estado federal independientemente de los Estados miembros y, por otra

parte, otorga a estos últimos el grado de independencia frente al Estado central, que aparece como deseable para la continuación de la personalidad estatal de las regiones. Y, finalmente: los fundamentos esenciales de las relaciones federales están fijados en un documento constitucional formal. Ningun Estado federal puede funcionar sin una constitución escrita; ésta es la encarnación del contrato sobre la 'alianza eterna'. Por medio de este pacto, los Estados miembros, hasta entonces soberanos, prescinden de ciertos derechos inherentes a su soberanía en favor del Estado central, siendo compensados al estar protegida su existencia por todos los otros miembros y gozar de las ventajas que se derivan de la vinculación a una comunidad estatal mayor. La organización federal se basa en la idea de que la constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional, creando, por medio de la comprensión racional un equilibrio duradero e beneficioso para todos los participantes." 13

TEMER¹⁴ expõe mais didaticamente quais seriam os traços caracterizadores de um Estado Federal, colocando a questão em termos de requisitos de existência e requisitos de manutenção da forma federativa de Estado. São requisitos essenciais à existência do Estado Federal: (a) **repartição constitucional das competências**, inclusive legislativas, que é a própria descentralização política fixada na Constituição; (b) **participação das entidades federadas na formação da "vontade criadora da ordem jurídica nacional"** (no Brasil, isso acontece por intermédio do Senado); e (c) **possibilidade de auto-constituição dos Estados-membros**, vale dizer, a possibilidade de terem os Estados-membros suas próprias constituições. Além disso, para que se mantenha o Estado Federal, necessário o seguinte: a rigidez da Constituição nacional que houver repartido as competências (significa que a reforma constitucional somente se fará por um processo especial e solene, por ela mesma previsto, com absoluta impossibilidade de qualquer alteração do texto constitucional que implique quebra do princípio federativo) e a existência de um órgão constitucional com a tarefa primordial de exercer o controle da constitucionalidade das leis. Diz o ilustre professor paulista e destacado constituinte de 1988 que, para caracterizar a Federação, em verdade, os dois últimos aspectos são dis-

pensáveis, sendo indispensáveis, no entanto, quando se cuida persistência da forma federal de Estado.

Oportuníssima é a lição de JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO sobre a prática federativa brasileira:

"O federalismo brasileiro é de equilíbrio, pressupondo a absoluta igualdade político-jurídica entre as unidades federadas do mesmo nível. Inexiste, entre nós, o federalismo hegemônico, caracterizado pela supremacia de algumas unidades federadas sobre outras, em função de seu maior grau de desenvolvimento econômico e social. O Brasil evoluiu, também, do federalismo dualista (C.F. de 1891: competências estanques entre as unidades federadas e ausência de colaboração mútua) para o modelo cooperativo de federalismo (a partir da C.F. de 1934), que legitima a colaboração recíproca entre as diversas unidades da Federação." 15

Alcançando este ponto, necessário deixar claro que, além da igualdade jurídica, indispensável, no Estado Federal, é a autonomia das pessoas políticas que o compõem.

A autonomia dos Estados-membros na Federação brasileira, "compreendida como governo próprio dentro do círculo de competência traçado pela constituição federal" 16, encontra seu fundamento jurídico-constitucional no art. 25 da Constituição Federal. O alcance concreto da autonomia estadual envolve a capacidade de auto-organização, de auto-legislação, de auto-governo e de auto-administração.

Os Municípios foram guindados, por disposição expressa da Constituição de 1988, à invejável condição de pessoa política integrante da Federação brasileira, o que certamente constitui grande inovação desse texto, embora pense que, entre nós, é indiscutível a autenticidade da autonomia municipal e que a sua formação, ao longo da nossa história se deu de modo absolutamente espontâneo, em contraposição ao caráter abrupto e artificial com que se implantou o Estado Federal. Parece-me que a autonomia municipal, entre nós, mesmo do ângulo estritamente jurídico-formal, já deita raízes relativamente profundas no nosso constitucionalismo, uma vez que a afirmação autônoma dos municípios deu-se antes mesmo da sua afirmação jurídica. 17

A liberdade e autonomia municipais são condições indispensáveis para a efetivação do processo democrático descentralizado. A autonomia do Município é restrita aos assun-

tos localizados no âmbito de sua área territorial, dentro de seu exclusivo e único interesse. A liberdade política concretiza-se pela investida do cidadão em todas as formas de atividades constitucionalmente garantidas, deixando de existir se não for assegurada a plenitude dos direitos elementares que se resolvem no governo local. O municipalismo há de ser encarado como uma forma primária de atividade social, que, tornando-se efetiva na larga esfera das relações morais e políticas, oferece enorme contributo para o aprimoramento das instituições.

III — A AUTONOMIA MUNICIPAL

1. O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA

É da tradição do constitucionalismo brasileiro, com maior ou menor acentuação, como consequência mesma da opção pelo Estado Federal, consagrar o princípio da autonomia do Município.

A Constituição de 1891, a primeira da história republicana de nosso país, fixou a tese da autonomia municipal:

“Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse.”

Essa era a regra, excepcionada, no entanto, pelo que continha o artigo anterior da mesma Carta Constitucional. Vejamos:

“Art. 67. Os Estados organizar-se-ão por leis suas, sob o regime municipal, com estas bases:

- 1º. a autonomia do Município, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse;
- 2º. eletividade da administração local.”

Absolutamente incompreensível que o Congresso Constituinte tenha eliminado, do elenco de competências municipais, a eletividade da administração municipal, entregando-a aos Estados. Na linguagem jurídica, o que se denominava como administração municipal era principalmente a Câmara Municipal, tida como uma corporação administrativa. O fato de se atribuir ao Município apenas a elaboração das leis, sendo-lhe estranha a execução, motivou de PEDRO LESSA o seguinte e indignado comentário:

R. Proc. Geral Mun., Fortaleza, 1 (1): 79/105 Jun. 1992

“Resta verificar se nas discussões da Assembléa Constituinte algum subsídio se depara aos que sustentam ter querido aquela assembléa mutilar de modo tão surpreendente a autonomia municipal, entregando o Poder Legislativo ao Município e o Executivo às agentes do Presidente do Estado: isto é, dividindo tudo o que respeita ao peculiar interesse do Município, na linguagem do texto constitucional, em duas partes, para confiar a mais relevante aos funcionários nomeados por um poder estranho.”¹⁸

A Constituição de 1934 procurou assegurar aos Municípios a autonomia política, com a eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, permitindo a eleição daquele por essa (artigo 13, inciso I), a decretação dos seus impostos e taxas, arrecadação e aplicação de suas rendas (artigo 13, inciso II), a organização dos serviços de sua competência (artigo 13, inciso III). Nas capitais e estâncias hidro-minerais, o prefeito poderia ser nomeado pelo Governo. Aos Estados era permitido criar um órgão de assistência técnica à administração municipal e de fiscalização de suas finanças, medidas que, sem dúvida, viriam a afetar a efetiva autonomia municipal, desde que decorre principalmente da livre organização de seu governo: Prefeito e Câmara Municipal.¹⁹

A Constituição de 1937, principalmente em virtude da política decorrente do movimento implantado pelo Estado Novo, aprofundou seriamente a crise do federalismo brasileiro, com a implantação de um profundo sistema autoritário e centralizador. Apesar disso, a Constituição de 1937 assim determinava:

“Art. 26. Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

- a) a escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos municípios alistados eleitores na forma da lei;
- b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas a sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;
- c) à organização dos serviços públicos de caráter local.”

Embora tenha conservado a eletividade dos vereadores, a Constituição de 1937 consagrou o princípio da nomeação

R. Proc. Geral Mun., Fortaleza, 1 (1): 79/105 Jun. 1992

do prefeito. É dessa época o surgimento das chamadas zonas econômicas, instituídas pelo art. 29:

"Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins."

Aqui, dessa nova configuração política esboçada entre o Município e o Estado, surgem talvez os primeiros antecedentes da Região e das Áreas Metropolitanas. De índole totalmente centralizadora, inspirada que foi com o único objetivo de fortalecimento do Poder Executivo, a Constituição de 1937 teve profundos reflexos na organização municipal, transformando os Municípios verdadeiramente nas antigas províncias do Império, principalmente porque, especificamente no respeito aos Municípios, mesmo dando-lhes uma autonomia canhestra, não vigorou, assim como não vigorou em relação à quase totalidade dos assuntos que regulou, pois que havia sido redigida conscientemente para não ser aplicada. Pode-se mesmo afirmar que não havia propriamente Municípios, compreendidos como entes dotados de governos autônomos, mas tão-somente autarquias territoriais, obedientes à estrutura centralizadora do Governo.

Com a queda do autoritarismo implantado em 1937 e a consequente redemocratização do País, a questão do Estado Federal voltou a ocupar o centro dos debates políticos e constitucionais. Desconcentração do poder político, descentralização do sistema administrativo, retração do Poder Executivo Central às suas juntas proporções, recuperação por parte dos Estados-Membros e dos Municípios de sua legítima competência para a constituição de seus poderes legais foram as teses mais discutidas por ocasião dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte de 1946. Essa Carta Constitucional, dita a mais municipalista de todas as constituições brasileiras, fixou normas de fundamental importância para a recuperação do Estado Federal Brasileiro, com intensa repercussão no âmbito da autonomia municipal. A esse propósito, é bem expressiva a lição de MACHADO PAUPÉRIO:

"A Constituição de 1946 é, sem dúvida, a mais municipalista de quantas Constituições já conheceu o Brasil, havendo, por inspiração dos modelos políticos contem-

porâneos, dado ao Município o relevo que, de fato, merecia. Havendo revigorado a autonomia dos Estados-Membros, fê-lo, contudo, com enfraquecimento tributário em prol dos Municípios sobre os quais aqueles já não poderão exercer a mesma faculdade de fiscalização e controle. Aliás, no tocante à organização municipal, não deu a Constituição de 1946 aos Estados-Membros maior liberdade, como o fizera o regime instaurado em 1891. Pelo art. 7º, inciso VII, letra e, facultou-se à União Federal intervir nos Estados, a fim de os compelir à observância do princípio da autonomia municipal. Assim sendo, restabeleceu-se, em sentido amplo, a autonomia dos Municípios, que se fortaleceram economicamente, através da revisão do regime tributário, em detrimento dos Estados. A nova Constituição adotou com felicidade critérios úteis de discriminação dos elementos característicos da autonomia municipal. Isso já se tinha, aliás, concretizado desde 1934, a tal ponto que, desde aquela época, já muitos consideravam a Federação Brasileira como uma verdadeira trilogia, constituída da União, dos Estados e dos Municípios."²⁰

O Golpe de 1964, além de implantar uma crise institucional sem precedentes na história do Brasil, desfigurou, outra vez, o Estado Federal Brasileiro, com evidentes consequências na autonomia municipal. Mesmo tendo permanecido, no plano jurídico-formal, tanto na Constituição de 1967, quanto na Emenda Constitucional nº 01 1969 (verdadeira nova Constituição, uma vez que, em face da decisão unânime do Supremo Tribunal Federal, ficou estabelecido, expressamente, que a Constituição do Brasil de 1967, foi revogada pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969 — RTJ, 98:952-63), uma Federação, era difícil encontrar a configuração de um Estado Federal no Brasil, principalmente nos últimos anos da evolução do regime político implantado pelo movimento militar de 1964.

Quanto ao Município, a partir de 1967, a perda da autonomia foi crescente, sendo especialmente notável na distribuição das arrecadações tributárias. De toda forma, no que pertine exclusivamente à autonomia municipal, depois de sucessivas reformas constitucionais, a Carta de 1969 fixou-se no seguinte texto:

"Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

I — pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País;

II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais."

Na vigência dessa Constituição, os Municípios, embora considerados pessoas jurídicas de direito público, dotados de competências próprias, não participavam, como integrantes necessários, do pacto federativo (v. art. 1º). Isso se constituía em:

"Uma grossa inadequação ou incoerência do nosso Texto Constitucional o erigir o município em uma entidade autônoma, có-participe do exercício da soberania e ao mesmo tempo excluí-la do enunciado descritivo da estrutura federativa brasileira. Até o anterior Texto, a Federação era composta de Estados, ficando, no entanto, sempre no ar a pergunta: mas onde ficariam os municípios, se eles colaboram decisivamente para compor o quadro de nossa organização político-administrativa? Como não aceitá-los como partes integrantes da própria Federação Brasileira? Tratava-se de mero apego fetichista a noções teóricas extraídas de autores estrangeiros refletindo sobre realidades próprias dos seus respectivos Estados. Se o Brasil adotou e pretende preservar a autonomia político-constitucional do município, não há porque deixar de incluí-lo entre os elementos integrantes da Federação Brasileira."²¹

2 — A NATUREZA JURÍDICA DO MUNICÍPIO

Do ponto de vista político, pode-se dizer que há Estados centralizados (com um único centro de produção normativa) e Estados descentralizados, em que a capacidade de edição de normas jurídicas se acha distribuída entre comunidades parciais que os integram. Consagrada tal descentralização política em uma Constituição rígida (cujas normas não possam ser modificadas pelo processo ordinário de elaboração legislativa), estaremos diante de um Estado Federal²², "caracteri-

R. Proc. Geral Mun., Fortaleza, 1 (1): 79/105 Jun. 1992

zado pela associação parcial de coletividades em vista da realização de interesses comuns e, reciprocamente, pela autonomia parcial dessas mesmas coletividades em vista do atendimento a seus interesses particulares."²³

Entre essas coletividades parciais, integrantes do Estado Federal, não existe nenhuma relação de subordinação hierárquica, sendo cada uma delas competente para dispor sobre certos assuntos ou sobre certos aspectos de um assunto, dentro dos limites territoriais em que se circunscrevem.²⁴ Assim, atributo característico das diversas unidades territoriais que compõem o Estado Federal é a autonomia, do mesmo modo que a soberania caracteriza a Federação, no seu todo considerada.

Não é fácil fixar, com exatidão, o conceito jurídico de autonomia, conquanto isso seja fundamental para a compreensão do Estado Federal. Vários são os aspectos que podem ser por ela indicados: auto-organização, autogoverno, auto-legislação e auto-administração são elementos citados como compreendidos no espectro de abrangência da autonomia.²⁵ O que é certo é que se trata de um conceito de conteúdo variável, como bem aceita a doutrina brasileira, podendo-se ir, em verdade, de um ponto máximo a um ponto mínimo de autonomia. Vale dizer: por mais autonomia que disponham, jamais estarão os entes autônomos totalmente liberados de condicionamentos jurídicos, já que não são soberanos. Minimamente, entende-se compreendidas na autonomia as faculdades de auto-regulação e de auto-administração, com a dotação de recursos financeiros próprios, que custeiem o seu exercício. A autolegislação (autonomia política) é, contudo, o elemento essencial e característico da descentralização política, posto que a autonomia administrativa (auto-administração) e a autonomia financeira (rendas próprias) estão também incluídas no fenômeno jurídico da descentralização administrativa.²⁶

O Município brasileiro, nos termos em que o acolhe a vigente Constituição Federal de 1988, está predicado, indubitavelmente, de autonomia administrativa, financeira e, sobretudo, política, não se admitindo, hoje, mais nenhuma controvérsia a respeito de sua capacidade de auto-organização, a teor do que estatui o art. 29, do Estatuto Maior. Nesse sentido, é a doutrina, valendo destacar a de ALAOR CAFFE ALVES, que expõe, com clareza, a natureza jurídica da entidade, de base territorial, conhecida entre nós por Município:

R. Proc. Geral Mun., Fortaleza, 1 (1): 79/105 Jun. 1992

"O município brasileiro possui autonomia assegurada constitucionalmente e é por esta que ele se compõe como pessoa jurídica de direito público interno, dotada de poder político.

É o município o resultado da descentralização política que peculiariza nossa federação; tem personalidade jurídica diferenciada da de outros entes políticos e exerce, nos limites de sua esfera privativa de competência, poderes de gerar o direito, agindo em sua conformidade e no âmbito de um determinado território."²⁷

Oportuno, aqui, lembrar a nova posição constitucional dos Municípios. Na ordem constitucional anterior, os Estados formavam a Federação brasileira. Os Municípios, não. O art. 1º da Constituição de 1969 possuía a seguinte redação:

"Art. 1º. O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios."

O art. 1º da atual Constituição Federal está assim redigido:

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

- I — a soberania;
- II — a cidadania;
- III — a dignidade da pessoa humana;
- IV — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V — o pluralismo político."

Fácil perceber, do exame dos dois dispositivos constitucionais acima transcritos, que os Municípios, hoje, são integrantes necessários da Federação brasileira. Sua autonomia é ampla (ao contrário da ordem constitucional anterior, art. 15, que consagrada uma autonomia apenas relativa), consubstanciada nos arts. 29 a 31, dedicados à sua atuação, assim como uma seção da ordem econômica (reforma urbana) ofertada a seu peculiar interesse. Nessas condições, no exame de questões sobre a competência municipal, não há como permitir invasões de outros entes federativos em sua competência exclusiva. Os Municípios deixaram de ser parte dos

Estados, que compunham a Federação (como ocorre em todas as Federações mais evoluídas), para ganhar densidade e autonomia nunca antes possuídas na experiência constitucional brasileira.

IV — A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988, corrigindo a ambiguidade apontada no texto constitucional anterior, em que o art. 1º parecia contrariar o que estatuiu o art. 15, elevou o Município à mesma dignidade federativa da União e dos Estados-Membros, numa alteração que, espera-se, conduza a um reforço sensível das rendas e das competências municipais. Se isso acontecer, talvez tenhamos iniciado o caminho da superação das nossas maiores dificuldades como Estado Federal, fazendo com que, ao Município, sejam atribuídas muitas competências compatíveis com suas dimensões geográficas, criando aquilo que BASTOS & MARTINS denominaram de "república federativa municipalista", sucedânea da "república federativa estadualista".²⁸

A "regra de ouro" do Estado Federal Brasileiro, na sugestão dos dois ilustrados juristas de São Paulo, poderia ser a seguinte:

"nada será exercido por um poder de nível superior, desde que possa ser cumprido pelo inferior. Isso significa dizer que só serão atribuídas ao governo federal e ao estadual aquelas tarefas que não possam ser executadas se não a partir de um governo com esse nível de amplitude e generalização. Em outras palavras, o Município prefere ao Estado e à União. O Estado, por sua vez, prefere à União."²⁹

Sem ter chegado ao nível da sugestão de BASTOS & MARTINS, a Constituição de 1988 não permite a divergência frontal encontrada nas manifestações doutrinárias sobre a autonomia municipal na nova ordem constitucional. Entendem uns que o Município foi aniquilado como entidade política; outros afirmam que o Município ganhou efetivamente uma autonomia real e concreta. A Lei Maior hoje em vigor, procurando melhor informar todo o processo de institucionalização do Brasil, deu contornos efetivos à autonomia municipal, tendo traçado as seguintes notas tipificadoras dessa autonomia:

1. Em sua dimensão política, a autonomia municipal é assegurada pela eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (art. 29, inciso I), para mandato de quatro anos (decorrência do princípio republicano), mediante eleição direta e simultânea realizada em todo o País.

2. Na eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito, será adotado o princípio da maioria absoluta para os municípios que contém mais de duzentos mil eleitores (eleição em dois turnos). A eleição não será, necessariamente, em dois turnos, desde que algum candidato, já no primeiro turno, alcance a maioria absoluta. O segundo turno só ocorrerá onde isso não acontecer, atentando-se para o fato de que, no âmbito municipal, esses dois turnos somente ocorrerão nos Municípios com número de eleitores superior a duzentos mil.

3. Posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição (art. 29, inciso III). Embora pareça despropositado que a Constituição de tenha preocupado em fixar a data da posse do Prefeito e do Vice-Prefeito, na verdade, não o é. É muito importante a coincidência entre o início do exercício do mandato com o início do exercício fiscal, a fim de se evitar aqui que, no passado, se verificava com frequência: na mudança da legislatura, o Prefeito que saía, no mês de janeiro, liquidava o orçamento municipal.

4. Número de vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites (art. 29, inciso IV):

- mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de menos de um milhão de habitantes;
- mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;
- mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos municípios com mais de cinco milhões de habitantes.

Importante observar a modificação da vinculação da quantidade de vereadores: não mais ao número de eleitores, mas ao número de habitantes. A antiga vinculação (número de eleitores) tinha uma razão interessante: só podia ser eleitor quem fosse alfabetizado. Havia, então, grande interesse ao município em alfabetizar a fim de que com isso, tivesse aumentado o seu número de vereadores. Hoje, essa vinculação se faz, por uma opção política, ao número de habitantes.

5. Remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observados certos requisitos, que, em verdade, por serem muito tênues, não limitam coisa alguma. Importante aqui observar que a remuneração de Prefeito e Vereadores repercute na remuneração dos funcionários municipais, pois vão funcionar como limite máximo da remuneração de tais funcionários. Outro ponto importante é a proibição de qualquer favor fiscal aos titulares dos mandatos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, especialmente no tocante ao Imposto de Renda, o que evita uma prática indecorosa existente até pouco tempo.

É, ainda, importante destacar que a remuneração dos Prefeitos dependia, no passado, da Lei Orgânica dos Municípios, que era uma lei estadual. E a remuneração dos Vereadores dependia de uma lei federal. Agora, isso fica inteiramente a critério da Câmara Municipal, não havendo um limite no tocante à remuneração de prefeitos e vereadores. É comum a formulação de perguntas a respeito de, se a partir de agora o vereador vai fixar, como remuneração, aquilo que quiser. A resposta é forçosamente afirmativa. Trata-se de uma questão de autonomia, de maturidade, de exercício da cidadania, de responsabilidade, com influência direta sobre o processo eleitoral: o eleitor, ao votar, deve saber que vai pagar o preço do Vereador e do Prefeito que eleger. É assim mesmo que funciona o sistema de autonomia com responsabilidade.

6. Inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município (art. 29, inciso VI). Essa inviolabilidade era realmente necessária e bem andou o constituinte ao garanti-la no texto constitucional, para assegurar a liberdade, a autonomia, enfim, o livre e autêntico exercício do mandato. O Vereador não pode ser constrangido, amedrontado, não pode ser aterrorizado. Não se trata, pois, a inviolabilidade de homenagem à pessoa do Vereador, mas de prerrogativa de função, fundamental para o exercício pleno da representação política. Argumenta-se que essa inviolabilidade levará à impunidade. É preciso, no entanto, não se confundir o preceito com a patologia dele. Abusos nesse tocante acontecem. A imunidade parlamentar transformou-se, entre nós, em impunidade parlamentar por uma questão de corporativismo exacerbado. De qualquer sorte, não é isso que a Constituição

Federal assegura. A inviolabilidade diz respeito tão somente às palavras, opiniões e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

7. Proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto na Constituição Federal para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição Estadual, para os membros da Assembléia Legislativa (art. 29, inciso VII). Essas vedações, proibições e incompatibilidades têm um único propósito: evitar que o Vereador, pelo exercício de determinadas funções, possa ficar subordinado, numa situação de submissão a certas autoridades, ao Executivo Municipal, Estadual ou qualquer outra vinculação desse tipo. O objetivo é sempre assegurar o pleno exercício do mandato.

8. Julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça (artigo 29, inciso VIII). De se indagar, aqui, se seria o julgamento do Prefeito efetivado pelo Tribunal de Justiça em qualquer ação que o Prefeito seja parte? Por exemplo: um mandado de segurança contra ato atribuído ao Prefeito seria processado e julgado pelo Tribunal de Justiça? O texto constitucional enfoca o julgamento da pessoa do Prefeito, quando acusado do cometimento de crime comum. Assim, o julgamento pelo Tribunal de Justiça ocorrerá quando estiver em jogo a pessoa do Prefeito, e não atos municipais. Vale dizer: a interpretação desse inciso restringe o julgamento pelo Tribunal de Justiça à pessoa do Prefeito, quando o interesse do Prefeito na condição de mandatário político estiver em jogo.

Por outro lado, cumpre ressaltar que, de acordo com a nossa sistemática constitucional, os crimes de responsabilidade, por não serem infrações penais, mas infrações políticas, sujeitos a julgamento político, não são julgados pelo Poder Judiciário, mas, sim, pelo Poder Legislativo (Câmara Municipal).

9. A Lei Orgânica do Município cuidará da organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal (art. 29, inciso IX). Dispositivo inteiramente desnecessário. Se a Lei Orgânica do Município disso não cuidar, vai cuidar de quê? Talvez pudesse ser enxergado aqui que a Câmara Municipal, obrigatoriamente, terá funções legislativas e fiscalizadoras. Vale dizer: a Câmara Municipal não pode ter apenas uma dessas funções, mas sim, necessariamente, as duas.

R. Proc. Geral Mun., Fortaleza, 1 (1): 79/105 Jun. 1992

10. A Lei Orgânica do Município cuidará da cooperação das associações representativas do planejamento municipal (art. 29, Inciso X). A Carta Política de 1988 não mais admite, na Administração Pública, o empirismo e a improvisação, e elegeu o planejamento como um valor de nível constitucional. A Administração Pública, e também a municipal, por disposição constitucional expressa, há de se reger pelas técnicas de planejamento, por um processo lógico, técnico, objetivo de escolha das ações a serem empreendidas pelo governo municipal. O planejamento é obrigatório para o Município. Esse planejamento municipal, também por expressa disposição constitucional, tem que contar com a cooperação de associações, representativas das várias categorias sociais no âmbito municipal. Assim, o planejamento municipal deve contar com a participação da comunidade, através das suas organizações, por intermédio dos órgãos da sociedade civil.

11. O inciso XI, do art. 29, traz para o âmbito municipal a questão da iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. A Lei Orgânica do Município, ao cuidar do processo legislativo, não pode deixar de contemplar a iniciativa popular, que já é prevista na Constituição Federal e que deverá ser obrigatoriamente encampada pelo Município.

12. Perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único (art. 29, inciso XII). O parágrafo único, do art. 28, da Constituição Federal, diz o seguinte: "Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V". Por semelhança, o Prefeito Municipal também perderá o mandato se assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, exceto a posse em cargo em virtude de concurso público.

13. Ainda no âmbito da autonomia municipal, importante observar as seguintes possibilidades:

a) competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, incisos I e II);

b) competência no Município para instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e

R. Proc. Geral Mun., Fortaleza, 1 (1): 79/105 Jun. 1992

publicar balancetes nos prazos fixados em lei (art. 30, inciso III);

c) competência do Município para criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual (art. 30, inciso IV);

d) o município pode organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de permissão ou concessão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter de essencialidade (art. 30, inciso V);

e) ao Município compete manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30, inciso VI) e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inciso VII);

f) ao Município é permitido promover, no que couber; adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII), assim como promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, inciso IX).

14. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver; além disso, essa fiscalização poderá ser feita pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (art. 31, *caput* e parágrafo primeiro). 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 (parágrafo segundo). Importante é a previsão do parágrafo terceiro, segundo a qual 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.

Mais importante do que tudo isso é a possibilidade de auto-organização municipal prevista expressamente no texto constitucional:

"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara

Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes princípios:"

Ideal seria que essa lei orgânica, na medida em que constitui o Município, seguindo os princípios das Constituições federais e estaduais, pudesse gozar de superioridade formal em relação aos demais diplomas legislativos municipais, bastando, para tanto, que, nessa lei de organização política do Município, constasse, seguidos os parâmetros indicados pelo art. 60, da Constituição Federal, um processo legislativo próprio, especial e solene, que possibilitasse a edição de emendas à lei orgânica municipal, bem como o processo legislativo referente à elaboração de leis complementares à lei orgânica, de leis ordinárias, de decretos, etc.

Há, no entanto, uma firme oposição doutrinária ao regime de leis orgânicas próprias, isto porque se permitiria a cada município editar uma lei orgânica diferente. Há mesmo quem diga ser inútil e prejudicial essa multiplicidade de legislação orgânica municipal, pois que, além de dificultar o conhecimento da lei local, o sistema tem reduzida aceitação no Brasil.³⁰ Inteliramente improcedentes são os argumentos contrários à permissão constitucional de os municípios elaborarem suas próprias leis orgânicas. Num país da extensão territorial do Brasil, da diversidade ecológica, social, populacional e econômica dos municípios brasileiros, seria absolutamente incompreensível que uma pequena comunidade interiorana, com poucos problemas e parcas rendas, fosse obrigada a se constituir pelo mesmo regime administrativo dos municípios populosos, de numerosos e variados problemas, de dispendiosas obras e serviços públicos.

Seria de toda a conveniência que as Constituições estaduais tivessem previsto um regime de administração especial para as Capitais e municípios de população e renda tributária superiores a determinados parâmetros, liberando desses critérios, ou mesmo fixando outros mais consentâneos com a realidade local, os municípios de menores população e renda tributária.

V — CONCLUSÃO

CELSO BASTOS³¹ é um dos autores que mais clamam por uma mudança no federalismo brasileiro. Assim, depois de indicar várias propostas que conduziram inapelavelmente a

uma nova Federação no Brasil, clama por que sejam observadas as profundas diferenças existentes entre as unidades federativas do Brasil, expondo opinião contrária ao fato de serem tratadas igualmente. O que, segundo o festejado constitucionalista, conduz a não poucos desvios, ineficiências e formalismos, inúteis e desprezíveis. Por isso, em conclusão, no referente aos Municípios e sua autonomia, sugere que:

"A isonomia deve ser rompida, também, no que diz respeito ao modelo do municipalismo brasileiro. Não se vê porque municípios tão diferentes tenham de estar submetidos a uma mesma camisa-de-força jurídica na medida em que as regras que definem a autonomia municipal são, hoje, idênticas, quer o município seja uma unidade pouco populosa e igualmente pouco desenvolvida do ângulo econômico e social, quer se trate de uma megalópole, como acontece com algumas grandes cidades brasileiras. É óbvio que é necessário dar-se um tratamento desparifcado aos municípios emprestando-lhes mais força à medida que suas condições políticas, culturais, sociais e econômicas o permitam."³²

Esse rompimento da isonomia municipalista brasileira certamente será conseguido com a edição, pelos Municípios, de suas próprias leis orgânicas, conforme a previsão constitucional do artigo 29, da Carta vigente. Só assim o Município gozará efetivamente da autonomia constitucionalmente assegurada, com a mesma dignidade constitucional das demais ordens jurídicas do Estado Federal Brasileiro, fazendo com que a Federação Brasileira assuma feições próprias, que a tornarão diferente e liberada do protótipo federativo mundial. E isso será possível exatamente porque a Constituição em vigor permitiu que os Municípios, diferentemente do que ocorria na ordem constitucional anterior, definissem a sua própria organização política. Aqui está a grande mudança.

Por organização política entenda-se a possibilidade de estruturação dos poderes, do Executivo e do Legislativo, e no relacionamento entre eles, muito especialmente na questão do processo legislativo. No âmbito legislativo é que vamos deixar de ter, como no dizer de **Celso Bastos**, essa camisa-de-força tratando igualmente todos os municípios. Temos agora um tratamento diferenciado em cada Município. Não se pense, no entanto, que essa organização política seja inteiramente livre, que cada Município vai-se organizar, vai organizar os

seus poderes, os seus governos, os seus órgãos de governo, os seus segmentos de poder, da forma como quiser. Existem limitações que decorrem diretamente da Constituição. A parte final do art. 29 deixa claro que os limites aos assuntos que são tratados pela lei orgânica são de duas ordens: já aqueles que decorrem dos princípios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado e outros que são, em seguida, expressamente enumerados. Tem-se, então, dois tipos de limitações: **as implícitas, decorrentes dos princípios constitucionais, as expressas, que são elencadas nos incisos do art. 29.**

Os princípios implícitos seriam de longuíssima enumeração. Os mais significativos são: o princípio republicano, o princípio da separação de poderes, o princípio democrático. Esses são os grandes princípios ou, pelo menos, um exemplo dos princípios que condicionam as leis orgânicas municipais.

Ao final deste artigo, cumpre destacar três aspectos:

1. Estamos longe do federalismo cooperativo do passado, que provocava, deliberadamente, uma situação de submissão, de pauperismo do Município. Em verdade, nesse tipo de federalismo, inaceitável por todos os títulos, o Município não tinha autonomia (o repasse dos recursos ao Município era sempre condicionado, todos os vícios estruturais eram males municipais).

2. Por outro lado, devemos afastar a idéia de uma soberanização dos Municípios: O Município tem autonomia, mas não soberania, atributo do Estado Federal Brasileiro como um todo, e não de qualquer de suas comunidades jurídicas parciais. O respeito à autonomia não pode jamais levar ao entendimento de que o Município pode fazer o que quiser e bem entender, ignorando por completo o conjunto nacional.

3. É de se buscar, hoje, o verdadeiro federalismo, em tudo o que ele tem de fundamental e essencial. E a essência e fundamento da idéia federalista são a conciliação entre o todo e a parte, a manutenção da unidade nacional convivendo com a autonomia local. Hoje, como demonstrado, está assegurada a autonomia das entidades locais. O povo é, sem dúvida, agente e sujeito da sua história, já que pode decidir sobre os rumos do Município, sobre a orientação do governo municipal de acordo com as suas peculiaridades sem se afrontar e se chocar com os interesses maiores da região e de todo o conjunto da Nação.

Os Municípios são instrumentos institucionais essenciais ao processo de democratização e possibilitam, pela aproximação, maior vivência coletiva local, com repercussões em outros níveis da estrutura governamental. O Estado Federal autêntico assenta-se no fortalecimento político dos Estados e dos Municípios como meio fundamental para a racionalização democrática do poder, ao mesmo tempo que permite reunir em um sistema de cooperação as unidades político-administrativas, com a finalidade de atingir o bem-estar da comunidade nacional.

VI — REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 5ª ed., 1985, p. 57.
- (2) SILVA, Carlos Medeiros. **Parecer**. RDA, 48/474.
- (3) ZANOBINI, Guido. **L'amministrazione locale**. 3ª ed., 1936, pp. 137/138, *apud* CRETELLA JÚNIOR, José, **Direito Administrativo Municipal**. Rio de Janeiro, Forense, 1981, pp. 102/103.
- (4) MOUSKHÉLY. **Teoría Jurídica del Estado Federal**, *apud* MUKAY, Toshio. **O Regime Jurídico Municipal e as Regiões Metropolitanas**. São Paulo, Sugestões Literárias, 1ª ed., 1976, p. 15.
- (5) LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público**. Rio de Janeiro, Forense, 1ª ed., 1960, p. 109.
- (6) citado por QUEIRÓS LIMA, **Teoria do Estado**. 4ª ed., 1943, p. 240.
- (7) LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 112.
- (8) QUINTANA, Linares. **Federalismo y Centralización Política**, *apud* LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 112.
- (9) LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, pp. 112/113.
- (10) ANHAIA MELLO, José Luiz de. **O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas**, p. 92, *apud* MUKAI, Toshio. **O Regime Jurídico Municipal e as Regiões Metropolitanas**. São Paulo, Sugestões Literárias, 1ª ed., 1976, p. 19.
- (11) PONTES FILHO, Valmir. "**Federalismo e Autonomia Municipal**", *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, a. 22, n. 85, jan./mar. 1985, pp. 139/150.
- (12) LE FUR, Louis. **État Fédéral et Confédération d'États**. Paris, Machal et Billard, 1986, pp. 351/352.
- (13) LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona, Ed. Ariel, 1965, pp. 355/356.
- (14) TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1983, pp. 48/54.
- (15) MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo, Saraiva, 1986, p. 25.

- (16) SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1985, p. 49.
- (17) TEMER, Michel. Op. cit., p. 111.
- (18) LESSA, Pedro. **Reforma Constitucional**. Rio de Janeiro, Editora Brasileira Lux, 1925, pp. 72/73.
- (19) Cf. CARVALHO, Orlando M. **Problemas Fundamentais do Município**. São Paulo, Brasiliense, 1937, pp. 96/99.
- (20) PAUPÉRIO, A. Machado. **O Município e seu Regime Jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro, Distribuidora Record Editora, 1959, pp. 69/70.
- (21) BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil — 1º Volume**. São Paulo, Saraiva, 1988, p. 419.
- (22) BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Saraiva, 5ª ed., 1982, pp. 100/101.
- (23) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo, Saraiva, 3ª ed., 1983, p. 49.
- (24) DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo, Saraiva, 1972, p. 225.
- (25) FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-Membro**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1979, p. 54.
- (26) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Natureza e Regime Jurídico das Autarquias**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1968, pp. 37/38.
- (27) ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro**. São Paulo, Bushatsky, 1981, pp. 261/262.
- (28) BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. Op. cit., p. 419.
- (29) BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. Op. cit., p. 416.
- (30) Nesse sentido é a observação de HELY LOPES MEIRELLES, no seu **Direito Municipal Brasileiro** (São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1985, p. 53), para quem a dificuldade de conhecimento da legislação local é fato tão freqüente entre nós, que o próprio legislador federal já o teria sentido, a ponto de dispensar os juízes do conhecimento obrigatório da

- legislação municipal, autorizando-os a exigir, da parte que a invoca, prova de seu teor e vigência (CPC, art. 212).
- (31) BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. Op. cit., Tomo II, p. 259.
- (32) Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. **"A Federação no Brasil"**, in: **Revista de Direito Constitucional e Ciência Política — Número Especial**, Rio de Janeiro, Forense, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1987, pp. 223/224.