

## O *status* do município brasileiro na ordem constitucional vigente

DANILO GARNICA SIMINI\*

### Resumo

A Constituição Federal de 1988 traçou as linhas gerais do federalismo brasileiro, classificado como centrífugo e cooperativo. O município surge nesse contexto como ente federativo, gozando de autonomia política, administrativa e financeira, além de competências próprias cujo critério adotado foi o do interesse local. Não obstante o caráter inovador do texto constitucional, os municípios brasileiros encontram cotidianamente uma série de desafios no interior do nosso federalismo. O presente trabalho visa apresentar o *status* do município brasileiro na ordem constitucional vigente, traçando considerações acerca de suas peculiaridades e desafios.

**Palavras-chave:** federalismo; poder local; autonomia; município.

### Abstract

The Federal Constitution of 1988 outlined the general lines of Brazilian federalism, classified as centrifugal and cooperative. The municipality appears in this context as federative entity, enjoying political, administrative and financial autonomy, besides own competences whose criterion adopted was the one of the local interest. Despite the innovative character of the constitutional text, Brazilian municipalities encounter a series of challenges within our federalism. The present work aims to present the status of the Brazilian municipality in the current constitutional order, drawing considerations about its peculiarities and challenges.

**Key words:** federalism; Local power; autonomy; county.



\* **DANILO GARNICA SIMINI** é advogado, doutorando em Ciências Humanas e Sociais (UFABC), Mestre em Direito (UNESP) e Bacharel em Direito (PUC-CAMPINAS), docente nos cursos de Relações Internacionais e Ciências Contábeis da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP).

## **Introdução**

O federalismo brasileiro, especialmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pode ser classificado como cooperativo, já que cada ente político possui suas próprias competências, bem como atuam em conjunto em determinadas matérias, tais como educação, saúde, cultura e combate à pobreza. O constituinte ao traçar a arquitetura do Estado brasileiro estabeleceu que são entes federativos a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os municípios.

Nesse contexto de definição do Estado brasileiro, verifica-se que os municípios são alçados à categoria de ente federativo, uma das grandes inovações do texto constitucional de 1988. Tal afirmação traz como consequência a atribuição de autonomia política, administrativa e financeira ao município, além do estabelecimento de competências que lhes são próprias. Contudo, a realidade vem demonstrando que há ainda muitos desafios na consolidação do poder local, já que muitas vezes a distância entre a norma constitucional e a prática cotidiana nos municípios é significativa.

O presente trabalho visa traçar um panorama do *status* do município brasileiro na ordem constitucional vigente, apresentando uma revisão da literatura correlata, a fim de que seja mais bem compreendida a posição do município em nossa ordem política-constitucional. Nesse contexto, será debatida a autonomia municipal, as competências municipais, além das contradições e desafios inerentes ao poder local em um federalismo tão contraditório como o brasileiro.

## **1. Município como parte integrante do federalismo brasileiro**

Analisar o *status* do município brasileiro na ordem constitucional vigente não se mostra tarefa fácil, pois o seu conceito “[...] flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa” (MEIRELLES, 2006, p. 45).

De acordo com Maria Coeli Simões Pires (1999) a Constituição de 1891 foi a responsável por consagrar o federalismo, revigorando a instituição local ao introduzir o termo “autonomia municipal”. Todavia, tal construção se deu de modo frágil, pois a extensão desta autonomia deveria ser traçada pelo próprio Estado. Assim, esta regra, somada à escassez de recursos financeiros destinados aos municípios e as limitações referentes às nomeações de prefeitos, reservou àquele modelo de autonomia um caráter meramente nominal (PIRES, 1999, p. 147).

Posteriormente, a Constituição de 1934 fez ressurgir o denominado municipalismo. Houve o restabelecimento e alargamento da autonomia municipal com fundamento no critério do peculiar interesse, autonomia assegurada pelo próprio texto constitucional. Também foi prevista eleição para prefeitos e vereadores, bem como garantiu-se rendas próprias para os municípios através da outorga de competência tributária para que os entes locais pudessem instituir seus próprios tributos. A inovação do texto constitucional de 1934 se explica justamente pelo fracasso da Constituição de 1891 no que diz respeito à valorização do poder local. O regime anterior

demonstrou que a previsão da autonomia municipal, por si só, era insuficiente. “Precisavam as Municipalidades não só de governo próprio, mas – antes e acima de tudo – de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município.” (MEIRELLES, 2006, p. 40). Contudo, a Constituição de 1934 teve curtíssima vigência, já que com o Estado Novo de Getúlio Vargas houve a formulação de uma nova Constituição no ano de 1937.

Com a deposição do regime ditatorial de Getúlio Vargas o Brasil foi palco de reconstitucionalização que culminou na promulgação da Constituição de 1946. Durante a Constituinte “[...] o Municipalismo ganhou corpo e veio a se refletir na Constituição de 1946 sob o triplice aspecto político, administrativo e financeiro.” (MEIRELLES, 2006, p. 42). Desta forma, os constituintes realizaram uma equitativa distribuição de poderes e descentralizaram a administração, “[...] repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os Municípios, de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal.” (MEIRELLES, 2006, p. 42).

Posteriormente, com o Golpe Militar de 1964, o poder local novamente foi restringido pela Constituição de 1967 e sua Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Houve a manutenção do regime federativo e das autonomias estadual e municipal, porém em termos mais restritos. A limitação do município se deu no âmbito político, administrativo e financeiro.

A redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 trouxeram significativas alterações no que se refere às instituições políticas, entre elas o município. De acordo com Celina Souza (2004) estas mudanças institucionais são resultado de compromissos elaborados

durante a redemocratização. Entre esses compromissos estavam a restauração da Federação, por meio da consolidação do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o fortalecimento da democracia através do incentivo à participação das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. Neste contexto, pode-se dizer que o fortalecimento do poder local no âmbito da Constituinte evidencia que a municipalização está longe de ser uma questão de ordem exclusivamente administrativa, mas sim uma questão eminentemente política (SOUZA, 2004). De qualquer forma, no que diz respeito às recentes mudanças na estrutura federativa brasileira e a valorização do poder local, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 foi fortemente influenciada por um período histórico marcado por intensas demandas dos entes subnacionais que pleiteavam maior descentralização (PIRES, 2013, p. 168).

Este modelo federativo é considerado de arquitetura emblemática por ter alçado o município à categoria de ente federado, ao lado da União e dos Estados. Trata-se de caráter inovador apontado, principalmente, nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, dispositivos que demonstram que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Os artigos indicados podem ser considerados os pilares estruturantes da Federação Brasileira (PIRES, 1999, p. 150).

Por isso, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 elevou o município “[...] a um grau qualitativo muito acima daquele a que juridicamente esteve cingido em quase cem anos de constitucionalismo republicado.” (BONAVIDES, 2011, p. 352).

Atualmente, a maior parte dos autores constitucionalistas defende ser o município uma entidade federada. Contudo, José Afonso da Silva (2012, p. 475) se posiciona em sentido contrário quando leciona que “[...] essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida.”

Hely Lopes Meirelles (2006, p. 46), por sua vez, entende que o município deve sim ser considerado um ente federado, integrando nossa federação como entidade de terceiro grau. Explica o autor que “[...] diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, sua posição atual no seio da Federação é de entidade político-administrativa de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição.” Desta forma, o município com a promulgação da Constituição de 1988 não pode ser mais encarado como uma entidade meramente administrativa.

Também é este o posicionamento de Celso Ribeiro Bastos (2002). De acordo com o autor, o principal argumento favorável a esta interpretação é que, sendo a autonomia municipal um dos “[...] centros de polarização de competência constitucional a ser exercida de forma autônoma, não se vê por que não hão de, os municípios, figurar naquele próprio artigo que fornece o perfil jurídico-político da República Federativa do Brasil.” (BASTOS, 2002, p. 488). Assim, afirma ser o município “[...] peça estrutural do regime federativo brasileiro, à semelhança da União e dos próprios Estados.” (BASTOS, 2002, p. 512).

<sup>1</sup> Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p. 31) define federalismo de vocação cooperativa como sendo aquele “caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que

Maria Coeli Simões Pires (1999) ao ressaltar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocasionou relevantes alterações na fisionomia do Estado brasileiro afirma que estas mudanças trouxeram impactos significativos no que diz respeito ao tratamento dado ao poder local. Este ganha relevância no plano federativo, “[...] seja pela excepcionalidade do *status* a ele conferido, seja pela sinalização – pelo menos no plano constitucional – no sentido da inversão do movimento expansionista do poder central.” (PIRES, 1999, p. 151). Afirma ainda que considerar o município como ente federado ratifica o federalismo de vocação cooperativa<sup>1</sup>, previsto no artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

Outro autor que possui o mesmo posicionamento é André Ramos Tavares (2006b). Este ao tratar dos fundamentos para um terceiro nível federativo relaciona valorização do município e descentralização administrativa do Estado. Neste contexto, afirma o autor que “[...] quanto mais descentralizado o exercício do poder do Estado, maiores as chances de participação política do cidadão e, por consequência, mais elevado o nível democrático que se pode alcançar.” (TAVARES, 2006, p. 972).

Nesta discussão, concordamos com a literatura majoritária no que se refere ao fato do município ser considerado sim um ente federado, não obstante o pensamento dissonante de José Afonso da Silva. Há no texto constitucional vigente a previsão da autonomia municipal como um princípio constitucional sensível (artigo 34, inciso VII, da CF), o que evidencia sua

as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento.”

importância no federalismo brasileiro. De outra parte, o fato dos modelos clássicos de federalismo não tratarem o município como ente federativo, por si só, não impede que o federalismo como forma de organização estatal passe por transformações em cada Estado de acordo com suas peculiaridades.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 ao tratar o município como peça estrutural do regime federativo, procedeu à repartição de competências entre os três entes políticos, bem como conferiu autonomia ao ente local, autonomia que, para ser efetiva, exige ao menos a existência de governo próprio e a titularidade de competências privativas. Desta forma, o “Município pode ser definido como pessoa jurídica de direito público interno, dotado de autonomia assegurada na capacidade de autogoverno e da administração própria.” (BASTOS, 2002, p. 512). Portanto, investigar o *status* do Município na Constituição Federal de 1988 exige que também se analise sua autonomia e suas competências. Estas discussões serão feitas a seguir, iniciando-se com a temática da autonomia municipal.

## **2. Autonomia dos municípios brasileiros**

Hely Lopes Meirelles (2006, p. 90) afirma que autonomia deve ser compreendida como a “[...] prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18).” Ou seja, autonomia é “[...] a administração própria daquilo que lhe é próprio.” No mesmo sentido está José Afonso da Silva (2012, p. 640) ao conceituar autonomia como “[...] capacidade ou poder de gerir

os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior.”

Contudo, na história brasileira nem sempre os municípios detiveram esta ampla prerrogativa política conferida e limitada pela Lei Fundamental, já que os textos constitucionais anteriores outorgavam aos municípios apenas governo próprio e competência exclusiva. Com o advento da Constituição de 1988 este cenário foi alterado, pois também foi reconhecido ao ente local o poder de auto-organização. Dessa forma, com essa alteração ocorrida após a promulgação do texto constitucional vigente, a autonomia municipal encontra-se fundamentada em quatro capacidades: capacidade de auto-organização, capacidade de autogoverno, capacidade normativa própria e capacidade de autoadministração. Estas quatro capacidades correspondem, respectivamente, a autonomia política, autonomia normativa, autonomia administrativa e autonomia financeira. Esta é a classificação das capacidades proposta por José Afonso da Silva (2012).

No mesmo sentido, ainda no que se refere às capacidades inerentes aos municípios, encontra-se Maria Coeli Simões Pires (2001, p. 168) ao afirmar que a Constituição de 1988 apresenta “[...] um arranjo consistente da autonomia em fisionomia retratada a partir de quádruplo enfoque: político, auto-organizatório, financeiro e administrativo.”. Entretanto, a mesma autora ressalta que tradicionalmente o conceito de autonomia municipal fixou-se “[...] sobre os pilares do provimento privativo dos cargos governamentais e da competência exclusiva do ente local no trato de assuntos afetos do seu peculiar interesse.” (PIRES, 1999, p. 153).

André Ramos Tavares (2006b), por sua vez, fala em tríple capacidade que caracteriza a autonomia: capacidade de autogoverno, capacidade de auto-administração e capacidade de auto-organização, incluindo-se nessa espécie a chamada capacidade de autolegislação, que é chamada de capacidade normativa própria por José Afonso da Silva (2012). Assim, a diferença entre as classificações de André Ramos Tavares e de José Afonso da Silva reside no fato de ser a capacidade normativa própria uma categoria autônoma ou se estaria inserida na capacidade de auto-organização. Ademais, Hely Lopes Meirelles (2006, p. 93) afirma que essa enumeração não é taxativa, constituindo apenas o “[...] mínimo de autonomia que os Estados-membros e a própria União devem reconhecer em favor do Município, nada impedindo, todavia, que concedam outras franquias à Administração local.”

De qualquer forma, deve-se ter em mente que o conceito de autonomia se modificou historicamente e ao longo das Constituições já existentes no país, fazendo com que os autores afirmem que a história brasileira constitui “[...] uma crônica de centralização, reforçada por interdependência política entre o governo federal e os estaduais, com mais ou menos poder para um dos lados, mas sempre em detrimento da autonomia do município.” (MOHN, 2006, p. 205).

José Afonso da Silva (2012, p. 641) ressalta que antes da Constituição de 1988 o reconhecimento da autonomia municipal tinha um sentido remissivo, ou seja, “[...] a Constituição remetia aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios.” Assim, o chamado caráter remissivo da autonomia municipal “[...] consistia em determinar aos Estados que, ao organizarem seus Municípios, lhes

assegurassem a autonomia, mas apenas quanto às capacidades de autoadministração, autolegislação e autogoverno.” (SILVA, 2012, p. 641). De qualquer forma, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a autonomia municipal no Brasil “[...] alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes.” (BONAVIDES, 2011, p. 345), cuja importância pode-se verificar especialmente nos artigos 18, 29 e 30 da Lei Fundamental de 1988.

Por outro lado, no regime constitucional vigente as normas referentes à autonomia dirigem-se diretamente aos municípios a partir da Constituição de 1988, sendo que esta lhes confere o poder de auto-organização e conteúdo de suas leis orgânicas, além de estipular as competências. Portanto, José Afonso da Silva (2012, p. 641-642) ao concluir afirma que a “[...] ingerência dos Estados nos assuntos municipais ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição Federal, como, por exemplo, os referentes à criação, incorporação, fusão e ao desmembramento de Municípios (art. 18, § 4º) e à intervenção (arts. 35 e 36).”

A autonomia política, primeira espécie de autonomia municipal, está intimamente relacionada às capacidades de auto-organização e de autogoverno. A capacidade de auto-organização é exercida pelo município mediante a elaboração de sua Lei Orgânica, espécie de constituição municipal. Enuncia o artigo 29, *caput*, da Constituição Federal de 1988 que o município “[...] se regerá 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.” A Lei Orgânica terá, portanto, *status* de lei fundamental no que se refere ao

município, desde que observados os requisitos do artigo 29 da Constituição Federal de 1988 e os princípios estabelecidos na Constituição estadual.

A autonomia política também está diretamente relacionada com a denominada capacidade de autogoverno, consubstanciada na eletividade do Prefeito e dos Vereadores, tendo a Constituição Federal de 1988 eliminado totalmente a nomeação de prefeitos em todos os municípios, como ocorria durante a Ditadura Militar. A autonomia administrativa, por sua vez, traduz a ideia de que o município terá administração própria no que se refere ao interesse local, além da organização e execução dos serviços públicos de sua competência. Administração própria pode ser definida como a “[...] gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro.” (MEIRELLES, 2006, p. 109). Em outras palavras, “[...] o plano administrativo da autonomia diz respeito ao espaço de ação do Município voltada para organização e prestação de serviços de sua competência.” (PIRES, 1999, p. 155). Esta espécie de autonomia encontra-se prevista principalmente no artigo 30, incisos IV, V, VI, VII, VIII e IX da Constituição Federal de 1988.

Deve-se ressaltar que o plano administrativo da autonomia municipal exige uma análise cuidadosa de seu limite, sob pena do ente local invadir área de atuação relativa à União e/ou Estados-membros. Esse limite de atuação é o denominado interesse local. De qualquer forma, conforme assevera Maria Coeli Simões Pires (1999, p. 156), a autonomia municipal deve ser interpretada por meio de análise conjunta dos artigos 23 e 30 da Constituição Federal de 1988, partindo-se do interesse

local enquanto parâmetro fundamental em termos de atuação municipal.

Por fim, tem-se a autonomia financeira, que se encontra prevista no artigo 30, inciso III, da Constituição Federal de 1988, cuja redação enuncia competir ao município “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” (BRASIL, 1988). O plano financeiro da autonomia municipal deve ser exercido conforme os artigos 145, 149-A, 156 e 158, todos da Lei Fundamental. Em síntese, este é o conteúdo da autonomia municipal previsto na Constituição Federal de 1988. Por outro lado, entender o *status* do município brasileiro na ordem constitucional vigente, além de uma investigação acerca de sua autonomia, também exige uma análise no que se refere às suas competências, estudo feito a seguir.

### **3. Das competências atribuídas aos municípios e o critério do interesse local**

José Afonso da Silva (2012, p. 479) define competência como sendo a “[...] faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões.” Competências, por sua vez, “[...] são as diversas modalidades de poder que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.” (SILVA, 2012, p. 479).

A Constituição Federal de 1988 mantendo a tradição dos textos anteriores preservou o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados para a União e para os municípios, restando aos Estados as competências ou poderes remanescentes, a denominada competência residual.

Este sistema encontra-se positivado no texto constitucional vigente em seu artigo 25, parágrafo 1º, que enuncia: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” A sistemática da competência residual, como se vê, foi mantida, não obstante a existência de críticas entre os autores constitucionalistas, tais como Celso Ribeiro Bastos (2002).

De qualquer forma, a sistemática ainda encontra-se prevista na Constituição Federal de 1988. Sendo assim, ante a manutenção do sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados, deve-se definir o que são estes poderes. Inicialmente, os poderes reservados “[...]” são os enumerados na Constituição como pertencentes à União e aos Municípios, e também os que estão ínsitos naqueles e nos princípios constitucionais adotados.” (MEIRELLES, 2006, p. 131), já os poderes explícitos “[...]” são aqueles que estão literalmente expressos no texto constitucional, como os dos arts. 21 e 22, para a União, e os do art. 30, para os Municípios.” (MEIRELLES, 2006, p. 131).

Outro tema decorrente diz respeito às espécies de competências, já que “[...]” as matérias que compõem seu conteúdo podem ser agrupadas em classes, segundo sua natureza, sua vinculação cumulativa a mais de uma entidade e seu vínculo a função de governo.” (SILVA, 2012, p. 479). Neste contexto, de acordo com José Afonso da Silva (2012), podemos classificar as competências através da divisão em dois grupos. O primeiro diz respeito à competência material ou administrativa que, por sua vez, se subdivide em exclusiva (artigo 21) e comum, cumulativa ou paralela (artigos 23). O segundo grupo é o da competência legislativa que pode ser exclusiva (artigo 25, §§ 1º e 2º), privativa

(artigos 22 e 30, incisos III a IX), concorrente (artigo 24) ou suplementar (artigo 24, § 2º).

No que se refere à categoria da competência material ou administrativa, a primeira subdivisão diz respeito à competência exclusiva, que é “[...]” aquela na qual cada ente federativo tem seu campo de atuação próprio, excludente da atuação de qualquer outra atividade federativa” (TAVARES, 2006, p. 988). Trata-se de competência indelegável, ao contrário da competência privativa, que é delegável. A competência comum, outra subdivisão de competência material ou administrativa, “[...]” é aquela pela qual todos os entes federativos detêm, concomitantemente, idêntica competência. A atuação, portanto, não é exclusiva, mas sim ‘concorrente.’” (TAVARES, 2006, p. 989).

Por outro lado, na categoria denominada de competência legislativa, tem-se inicialmente a competência exclusiva, definida anteriormente. Além desta, há a competência privativa que é aquela própria de uma entidade, contudo, com possibilidade de delegação. Há ainda a competência concorrente que compreende dois elementos, quais sejam, “[...]” possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa e primazia da União no que tange à fixação de normas gerais.” (SILVA, 2012, p. 481). Finalmente, há a competência suplementar podendo ser definida como o “[...]” poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas.” (SILVA, 2012, p. 481).

Falar em espécies de competências também nos remete ao tema da repartição de competências, “[...]” considerada como um dos elementos

essenciais ao federalismo e sua caracterização efetiva.” (TAVARES, 2006, p. 987). A repartição de competências é tratada por meio do princípio da predominância do interesse, cuja definição é também apresentada por André Ramos Tavares:

Nesse campo, identifica-se uma orientação geral para estruturar a repartição de competências. Trata-se do denominado “princípio da predominância do interesse”. Esse princípio significa, sucintamente, que à União cabe tratar das matérias de interesse geral, nacional, amplo. Aos Estados, daquelas que suscitam um interesse menor, mais regional. Por fim, aos Municípios cabe tratar das matérias de interesses restritos, especialmente locais, circunscritos a sua órbita menor. (TAVARES, 2006, p. 987).

Obviamente o princípio da predominância do interesse deve ser estudado com cuidado, pois muitas vezes “[...] no Estado moderno, se torna cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local.” (SILVA, J. A., 2012, p. 478). Assim, “[...] é por isso que se fala em predominância e não em exclusividade. Difícil ou impossível será a tarefa de sustentar uma matéria como sendo exclusivamente de âmbito nacional, regional ou local.” (TAVARES, 2006, p. 987-988). Essa dificuldade ocorre porque em diversos casos “[...] certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles.” (SILVA, 2012, p. 478).

O princípio da predominância do interesse se mostra de fundamental importância ao estudarmos as competências constitucionais atribuídas aos municípios brasileiros, já que a

Constituição Federal de 1988 ao tratar do tema adotou o seguinte critério: “[...] competem aos Municípios todos os poderes inerentes a sua faculdade para dispor sobre tudo aquilo que diga respeito ao seu interesse local.” (BASTOS, 2002, p. 512). O cerne da competência municipal na Constituição Federal de 1988 encontra-se no artigo 23 e no artigo 30.

No que se refere ao artigo 23 da Lei Fundamental, que trata da denominada competência comum, observa-se que a União, Estados, Distrito Federal e municípios possuem a responsabilidade de tratar sobre as atividades ali indicadas (saúde, educação, preservação do meio ambiente, combate à pobreza, cultura, etc.). Assim, pode-se afirmar que “[...] os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis.” (SOUZA, 2005, p. 111-112). Este dispositivo confirma a ideia de que o federalismo brasileiro, ao menos no plano teórico, possui um caráter cooperativo. Portanto, com o advento da Constituição de 1988, o município emerge como um relevante agente em termos de políticas públicas nas mais diversas áreas, recebendo através do texto constitucional importantes e complexas tarefas.

Em relação ao artigo 30 da Constituição Federal, comando de centralidade inegável para o município (PIRES, 1999), deve-se primeiramente esclarecer que o constituinte apresentou no mesmo dispositivo as competências materiais e legislativas do ente local, sendo que o critério do interesse local é o ponto de partida em ambas as hipóteses. Antes de se tentar conceituar o que seja interesse local cumpre destacar que a expressão “[...] abrange não só as leis votadas pela

Câmara e promulgadas pelo prefeito como, também, os regulamentos expedidos pelo Executivo em matéria de sua alçada.” (MEIRELLES, 2006, p. 109), bem como mostra-se igualmente importante asseverar que “[...] os assuntos de interesse local surgem em todos os campos em que o Município atue com competência explícita ou implícita” (MEIRELLES, 2006, p. 136).

A expressão interesse local veio substituir o termo peculiar interesse utilizado nas constituições anteriores, “[...] no que ganhou em amplitude e precisão conceitual, permitindo a evolução e adaptação do regime estabelecido, em face da vastidão do território nacional e das particularidades de cada localidade” (MEIRELLES, 2006, p. 135). Falar em interesse local traz consigo uma premissa, qual seja, a de que “[...] uma correta interpretação constitucional dessa norma há de concluir ser prescindível a exclusividade do interesse local. Basta que predomine o aspecto local do assunto” (TAVARES, 2006, p. 993). Assim, a expressão não se refere à exclusividade, mas ao critério de prevalência (PIRES, 1999, p. 156).

Portanto, “[...] estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local” (MEIRELLES, 2006, p. 135).

O Supremo Tribunal Federal em alguns julgados já se pronunciou acerca do conceito de interesse local. O mais importante a ser destacado neste trabalho diz respeito ao julgamento do Recurso Extraordinário 586.224/SP (BRASIL, 2015)<sup>2</sup> de relatoria do Ministro Luiz Fux,

quando foi asseverado que o conceito e a definição de interesse local são diferentes, pois a definição somente é obtida mediante análise de cada caso concreto, ao contrário do conceito que pode ser compreendido em abstrato. Sendo assim, pode-se dizer que a análise do conceito de interesse local não dispensa uma investigação referente às circunstâncias da situação *in concreto*.

A análise do contexto no qual encontra-se inserido o poder local não se mostra relevante apenas para definir o que constitui o chamado interesse local. Essa investigação também revela que o município brasileiro está inserido em um federalismo contraditório, que impõe ao poder local grandes desafios e, ao mesmo tempo, faz com que o poder local se transforme em um importante agente concretizador das promessas existentes na Constituição Federal de 1988. É justamente esse debate que será feito a seguir como forma de se melhor compreender a realidade político-constitucional brasileira no que se refere ao *status* do município na ordem constitucional vigente.

#### **4. Contradições do federalismo e os desafios do poder local**

As análises feitas até agora realçaram a importância dada ao poder local pela Constituição Federal de 1988 ao lhe considerar ente federado, reconhecendo sua autonomia e fixando suas competências materiais, legislativas e tributárias. Contudo, não obstante estas importantes inovações, algumas observações devem ser feitas no que se refere aos desafios do poder local no âmbito do federalismo brasileiro.

A primeira grande questão que se coloca é a relação entre federalismo e descentralização. De acordo com

<sup>2</sup> STF - RE 586224/SP – Relator: Min. Luiz Fux  
– Julgamento: 05/03/2015 – Órgão Julgador:

Tribunal Pleno – Publicação: DJe-085 – Divulg.  
07-05-2015 – Public. 08-05-2015.

Eduardo Kugelmas e Lourdes Sola (1999) as análises relativas ao federalismo brasileiro tradicionalmente se utilizam do binômio centralização-descentralização, associando a centralização com autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos, sendo que houve durante a elaboração da Lei Fundamental de 1988 a utilização dessa relação descentralização e democratização. Contudo, segundo os autores, essa análise se mostra equivocada, já que a história política do país demonstra que, na verdade, foram colocados em prática, muitas vezes e simultaneamente, mecanismos centralizadores e descentralizadores. Marta Arretche (1996, p. 5), na mesma linha de raciocínio, no que se refere ao ideal democrático, afirma que a realização deste “[...] depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições.”

Por isso, a dificuldade em se rotular o federalismo brasileiro, fez com que Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p. 29) tenha ressaltado que a federação no Brasil constitui um “[...] arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados.” Assim, nos parece correta a afirmação de Celina Souza (2005, p. 111) que “[...] outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade.” Neste contexto, o mais adequado seria considerar a federação brasileira alinhada ao federalismo cooperativo, conforme expresso no artigo 23 da Constituição Federal, ainda que a

aplicação deste dispositivo ocasione críticas e debates dos mais variados.

O fortalecimento ou constrangimento da descentralização no âmbito do federalismo cooperativo teria como fator fundamental o desenho institucional da política pública, sendo que as municipalizações da educação e da saúde constituem exemplos nesse sentido. De acordo com Celina Souza (2004, p. 35) as políticas de educação e saúde foram concebidas “[...] como um sistema complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas e sanções. Tal sistema tornou racional para os municípios a adesão a uma nova institucionalidade.”

O federalismo brasileiro também se mostra contraditório em relação à distribuição de competências, podendo-se afirmar, novamente com fundamento em Celina Souza (2005, p. 112), que a “[...] lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal.” O paradoxo consiste na concentração de um maior número de competências em torno da União, ao mesmo tempo em que o texto constitucional considera o município um importante agente indutor e executor de políticas públicas em áreas relevantes, tais como nos casos da educação e da saúde.

Se não bastasse a concentração de competências em torno da União, fazendo com que esta exerça um papel hegemônico na atividade pública, o que se verifica muitas vezes ainda no Brasil é a implementação de uma política nacional traçada pelo governo federal, cabendo aos municípios apenas a execução desta política pública, já que estes estão mais próximos do problema a ser enfrentado, o que seria apenas uma mera descentralização de conotação jurídico-administrativa e não política. A título de exemplo, têm-se novamente as

políticas públicas educacionais que, não obstante o papel fundamental dos municípios no que se refere a sua implementação, são traçadas através de diretrizes gerais estipuladas pela União. Desta forma, apesar de todas as inovações constitucionais, ainda permanece em vigor este “[...] modelo de dependência da esfera municipal das instâncias estadual e federal, com seus consequentes defeitos, como o clientelismo, o governismo e outros mecanismos espúrios, como a adoção de critérios políticos para a liberação de emendas orçamentárias” (MOHN, 2006, p. 234).

Assim, pode-se igualmente dizer que “[...] a noção tradicional de autonomia é hoje insuficiente para sintetizar a compreensão de todos os vetores do poder local” (PIRES, 2001, p. 230). Esta compreensão tradicional da autonomia pode ser considerada defasada justamente em razão da nova significação do município no contexto atual, sendo o poder local constantemente pressionado em termos de demandas por serviços públicos de qualidade. Afinal, “[...] tudo, efetivamente, acontece ou repercute nas cidades, impondo-lhes, em especial às megacidades, desafios imensuráveis de superação da crise e das disfunções da política mundial” (PIRES, 2001, p. 234).

De qualquer forma, Dieter Bruhl (1993, p. 41) ao analisar a Constituição Federal de 1988 assevera que “[...] a nova posição constitucional dos Municípios no sistema do Estado brasileiro não pretende, simples e unicamente, conferir o desejo de um melhoramento essencial da administração do país.” A intenção do constituinte, segundo o autor, foi muito além, pois o “[...] sentido destes novos dispositivos está muito mais em assegurar, através da nova organização do Estado, um fundamento para uma

profunda democratização da sociedade brasileira” (BRUHL, 1993, p. 41). Obviamente não se trata de tarefa fácil, principalmente em razão do contexto tão desigual que marca a realidade brasileira.

### **Considerações Finais**

O presente trabalho demonstrou que o federalismo brasileiro possui uma arquitetura contraditória, pois ao mesmo tempo em que realça o município enquanto ente federativo também continua extremamente centralizador, permanecendo a União com uma série de competências importantes. De qualquer forma, houve avanços com o texto constitucional de 1988, já que o município foi alçado à categoria de ente federativo, lhe conferindo autonomia política, administrativa e financeira, além de apresentar competências próprias traçadas pelo critério do interesse local.

Os desafios do poder local são inúmeros. Em muitos casos a autonomia está longe de ser efetiva, tendo em vista que a União acaba estabelecendo as diretrizes de diversas políticas públicas, cabendo ao município apenas executá-las, o que demonstra ser a autonomia plena um objetivo a ser alcançado. Ademais, a descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 também apresenta obstáculos, exigindo igualmente constantes debates e reivindicações por parte dos representantes das cidades.

De qualquer forma, não obstante esse cenário de inovações e dificuldades em relação ao poder local, não se deve esquecer o protagonismo dos municípios no que diz respeito ao enfrentamento dos problemas sociais, políticos e econômicos inerentes ao país, já que as cidades constituem um verdadeiro lócus privilegiado ao estarem próximas das dificuldades e dos cidadãos. Assim, o

contexto exige a contínua valorização dos municípios enquanto espaço fundamental na construção da cidadania e da busca por melhorias nas condições de vida da população.

#### **Referências**

- ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. Recentralizando a federação. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 out. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência**. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 2 ago. 2015.
- BRUHL, Dieter. A Constituição de 1988 e os municípios brasileiros. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 118, p. 41-52, abr./jun. 1993.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 12, p. 63-81, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MOHN, Paulo Fernando. Autonomia municipal, centralização e liberdade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 171, p. 199-209, jul./set. 2006.
- PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 142, p. 143-165, abr./jun. 1999.
- \_\_\_\_\_. A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 149, p. 229-241, jan./mar. 2001.
- \_\_\_\_\_. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 106, p. 163-189, jan./jun. 2013.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.
- \_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e as instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Recebido em 2017-02-21  
Publicado em 2017-10-05