

## O MUNICÍPIO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL<sup>1</sup>

Tatiane Heloisa Martins Cavalcanti<sup>2</sup>

### SUMÁRIO

Introdução. 1 A organização político-administrativa da república federativa do Brasil conforme a CRFB/88. 2. princípios constitucionais e organização político-administrativa da república federativa do Brasil. 2.1. Princípio da indissolubilidade do vínculo federativo. 2.2. princípio da predominância do interesse na distribuição de competências entre os componentes da federação. 2.3. Princípio da autonomia dos entes federados. 2.3.1. o princípio da autonomia municipal na CRFB/88. 3. O município como ente federado – conceito e caracterização. Considerações finais. Referências das fontes citadas.

### RESUMO

Discussão científica sobre o *status* do município na atual organização político-administrativa da República Federativa do Brasil de acordo com a CRFB/88 e breve relato a respeito do princípio da autonomia municipal.

**Palavras-chave:** Município; Federação; Ente federativo; Autonomia municipal.

### ABSTRACT

Scientific discussion about the *status* of the Municipalities at the present political administrative organization of the Federative Republic of Brazil according to the CRFB/88 and a brief account of the municipal autonomy principle.

**Keywords:** Municipalities; Federation, Federal Being; Municipal autonomy

### INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é contribuir para o debate acerca do *status* do município na atual organização político-administrativa da República Federativa do Brasil a partir da promulgação da Constituição da

---

<sup>1</sup> Artigo produzido sob orientação e revisão do Professor Doutor Paulo Márcio Cruz, do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, Linha de Pesquisa Hermenêutica e Princiologia Constitucional, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, Linha de Pesquisa Hermenêutica e Princiologia Constitucional, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI - Advogada.

República Federativa do Brasil de 1988 e fazer um breve relato acerca do princípio da autonomia municipal.

O presente trabalho aborda no item 2 a atual organização político-administrativa da República Federativa do Brasil no intuito de se demonstrar a forma de Estado adotada pela CRFB/88; No item 3 é abordada a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e o princípios constitucionais que regem essa organização, dando-se especial atenção ao princípio da autonomia municipal. Trata-se, ainda, da autonomia municipal consubstanciada nos princípios da autonomia política, da autonomia normativa, da autonomia administrativa e financeira. Já no item 4 é abordado o município com o intuito de lhe estabelecer um conceito e caracterizá-lo como ente federativo, assim definindo seu *status* de acordo com a CRFB/88. Com o presente artigo objetiva-se o debate sobre o tema organização político-administrativa da República Federativa do Brasil com enfoque nos princípios constitucionais, especialmente no princípio da autonomia municipal, bem como o atual *status* do Município como ente federativo.

## **1. A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL CONFORME A CRFB/1988**

Em data de 2 de fevereiro de 1987, quando da sessão de abertura dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães<sup>3</sup>, então presidente da Constituinte, discursou aos seus integrantes e a toda Nação:

Federação e democracia continuam sendo as reivindicações nacionais maiores, e nossa Assembléia não poderá deixar estas questões ao relento. Elas devem ser enfrentadas com a coragem necessária. Incluo-me entre os que, como Carneiro da Cunha, consideram a autonomia federativa a base da unidade nacional. Esta autonomia reclama, em primeiro lugar, uma justa apropriação tributária. Só há unidade entre entidades de igual direito, e não pode a União transformar-se, como se transformou, em poder isolado das realidades estaduais.

A Federação, golpeada pelo Estado Novo, foi praticamente destruída nos recentes anos de arbítrio. Cumpre-nos restaurá-la em toda a sua

---

<sup>3</sup> In BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. p. 823.

plenitude, tornando realidade um ideal que nasceu com a própria Independência. (...).

A teor do discurso de seu presidente, a Assembléia Nacional Constituinte enfrentou o tema "Federação" e, através do texto da Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988, adotou o federalismo como forma de Estado (CF, art. 18), bem como determinou a impossibilidade de qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a Federação (CF, art. 60, § 4º, I).

Federação, etimologicamente, quer dizer pacto, aliança, eis que deriva do latim *foedus*, e assim é conceituada por Dalmo de Abreu Dallari<sup>4</sup> como aliança ou união de Estados.

Esse mesmo autor<sup>5</sup> assevera ainda que os Estados "são *federais* quando conjugam vários centros de poder político autônomo" e que, antes de tudo, o Estado Federal indica uma forma de Estado, não de governo, listando, entre outras, suas principais características como sendo a Constituição como base jurídica do Estado Federal e a perda da soberania dos Estados que aderem à federação em favor da União Federal.

Sobre a Federação, Carl Schmitt<sup>6</sup> escreve:

*La Federación es una unión permanente, basada em libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros em atención al fin común. (...) La Federación da lugar a um nuevo status de cada miembro; el ingreso em una Federación significa siempre, para el miembro que ingresa, una reforma de su Consitución.*

Konrad Hesse<sup>7</sup>, analisando a República Federal da Alemanha, aponta que o Federalismo "expressa, como princípio fundamental político, a livre unificação

---

<sup>4</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. p. 256.

<sup>5</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. p. 255, 258-260.

<sup>6</sup> SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitución*. p. 348.

<sup>7</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. p. 180-181

de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente, com os mesmos direitos, em regra regionais que, deste modo, devem ser unidas para colaboração comum”.

A forma como se concebe a sociedade política alicerçará a organização estatal de um determinado povo. Discorrer sobre os Estados federais significa trabalhar uma forma de Estado que se distingue dos seus tipos históricos e das formas e sistemas de governo, isso porque “forma de Estado é o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político)”<sup>8</sup>.

Importante diferenciar Federalismo de Federação, pois muito embora estejam estreitamente ligados, possuem conotação diversa. “O primeiro se constitui num conjunto de valores, de idéias, de princípios que orientam a consubstanciação dos Estados federais; por sua vez, federação é a concretização desses princípios, idéias e valores numa determinada realidade, ou seja, num determinado Estado”. Essa é a conceituação de Giovanni Corralo<sup>9</sup>, que escreve:

Como decorrência dos princípios da separação, da autonomia e da participação, os Estados federais são marcados pela repartição constitucional de competências entre a União e os entes federados, pela autonomia de cada ente federado nos limites fixados no pacto federativo sem qualquer relação de controle e pela participação nas decisões federais.

A Federação brasileira consiste na união indissolúvel de seus componentes, coletividades regionais, que são os Estados Federados, o Distrito Federal e os Municípios, estes agora também incluídos na estrutura político-administrativa da Federação através dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, podendo também integrá-la os Territórios Federais, sendo todos autônomos.

---

<sup>8</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. p. 298-299.

<sup>9</sup> CORRALO, Giovanni. *Autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira*. p.184.

A *autonomia federativa*, diz José Afonso da Silva<sup>10</sup>, assenta-se em dois elementos básicos que são a *existência de órgãos governamentais próprios*, ou seja, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura, e um mínimo de *posse de competências exclusivas*.

Aduz, esse autor<sup>11</sup>, que a *repartição de competências* entre a União e os Estados-membros para o exercício e desenvolvimento de suas atividade normativas constitui o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa em que, muitas vezes, se torna notória a dificuldade em se definir que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que ficarão a cargo do Município.

Os pressupostos da autonomia federativa encontram-se configurados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seus artigos 18 a 41, em que são delimitadas as atribuições da União, dos Estados e dos Municípios. Estes membros da Federação não estabelecem entre si relações hierárquicas, mas sim de desenvolvimento legítimo das funções que lhe são constitucionalmente atribuídas.

“Os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de Federação” afirma José Afonso da Silva<sup>12</sup>, e em algumas Federações “a área da competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área de atuação estadual”.

Sobre a repartição de competências entre os entes da Federação Brasileira, Luís Roberto Barroso<sup>13</sup>, observa:

Classicamente, as competências dos entes estatais costumam ser identificadas como *político-administrativas, legislativas e tributárias*<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p.

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 243.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 243.

<sup>13</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. p. 142.

<sup>14</sup> O autor remete o leitor à obra BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. 1982.

Na técnica adotada pela Constituição de 1988, União, Estados e Municípios têm competências exclusivas – que desempenham sem a participação de qualquer outro – e competências concorrentes, em áreas que comportam a atuação das diferentes esferas de poder.

Neste mesmo tema, José Afonso da Silva<sup>15</sup> assevera que a “Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica”.

José Afonso da Silva<sup>16</sup>, acerca do Sistema de Repartição de competências adotado pela Constituição de 1988, escreve:

Nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da *enumeração dos poderes da União* (arts. 21 e 22), com *poderes remanescentes para os Estados* (art. 25, § 1º) e *poderes definidos indicativamente para os Municípios* (art. 30). Mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêm atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar.

Finalizando esse item, verifica-se que a repartição de competências é um pressuposto da autonomia federativa, passando agora ao estudo dos princípios constitucionais que regem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, com ênfase ao Princípio da Autonomia Municipal.

---

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. p. 243.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. p. 244.

## **2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

O presente trabalho trata, mais especificamente, dos municípios na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, com ênfase ao princípio da autonomia municipal, requerendo, portanto, uma breve, mas não menos importante, menção aos princípios.

Sobre os princípios, Paulo Bonavides<sup>17</sup> escreve:

Os princípios baixaram primeiro das alturas montanhosas e metafísicas de suas primeiras formulações filosóficas para a planície normativa do Direito Civil. Transitando daí para as Constituições, noutro passo largo, subiram ao degrau mais alto da hierarquia normativa.

Ocupam doravante, no Direito Positivo contemporâneo, um espaço tão vasto que já se admite até falar, como temos reiteradamente assinalado, em Estado *principal*, nova fase caracterizadora das transformações por que passa o Estado de Direito.

Os princípios constitucionais, *lato sensu*, de acordo com Paulo Márcio Cruz<sup>18</sup>, são as normas básicas de todo o sistema constitucional.

Eros Grau<sup>19</sup>, fazendo referência ao conceito trazido por Jerzy Wróblewski, de forma extremamente sucinta, diz que os princípios são regras, palavras (*noms*) ou construções que servem de base ao direito como fontes de sua criação, aplicação ou interpretação.

De acordo com Luiz Henrique Urquart Cademartori<sup>20</sup>, os princípios constitucionais, ao serem reconhecidos como normas na *Lei Suprema*, "o fizeram como prescrições de primeiro grau, de suma importância e de imediato, as mais qualificadas entre as normas constitucionais", ou seja,

---

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. p. 293.

<sup>18</sup> CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. p.101

<sup>19</sup> GRAU, Eros Roberto, *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. p. 136.

<sup>20</sup> CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*. p. 83.

tornou-se patente a sua supremacia, no sentido de função preponderante dentro do sistema, no ordenamento jurídico.

Os princípios constitucionais estudados no presente trabalho, são os *princípios políticos constitucionalmente conformadores*, adotando-se desde já a tipologia dos princípios de J.J. Gomes Canotilho<sup>21</sup>, ou seja, são *os que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte* e são aqueles em que *se condensam as opções políticas nucleares e se reflecte a ideologia inspiradora da constituição*.

J.J. Gomes Canotilho leciona:

Nesta sede situar-se-ão os *princípios definidores da forma de Estado*: princípios da organização económico-social, como, por ex., o princípio da subordinação do poder económico ao poder político democrático, o princípio da coexistência dos diversos sectores da propriedade – público, privado e cooperativo; os princípios definidores da *estrutura do Estado* (unitário, com descentralização local ou com autonomia local e regional), os *princípios estruturantes do regime político* (princípio do Estado de Direito, princípio democrático, princípio republicano, princípio pluralista) e os *princípios caracterizadores da forma de governo* e da organização política em geral como o princípio da separação e interdependência de poderes e os princípios eleitorais.

Ainda segundo J. J. Gomes Canotilho, todos os órgãos encarregados da aplicação do direito devem ter em conta os princípios políticos constitucionalmente conformadores, seja em atividades interpretativas, seja em atos inequivocamente conformadores (leis, atos políticos), tal como acontece com os princípios jurídicos gerais, pois “são princípios *normativos, directrizes e operantes*”.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a “República Federativa do Brasil”, adotou como princípios politicamente conformadores, definidores da forma e estrutura do Estado Brasileiro, o princípio da Federação e princípio da autonomia entre os entes federados.

---

<sup>21</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. p. 1166.

À Federação brasileira estão relacionados alguns princípios constitucionais que devem ser mencionados e analisados neste trabalho, especialmente no que se refere à sua organização político-administrativa.

## **2.1 Princípio da indissolubilidade do vínculo federativo**

O princípio da indissolubilidade do vínculo federativo está consagrado no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que preceitua que a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, sendo reafirmado pelo artigo 18, que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Esse princípio já foi adotado pelas constituições republicanas anteriores, desde 1891 (art. 1º) e segundo Alexandre de Moraes<sup>22</sup>, tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora.

Não existe em nosso ordenamento jurídico o *direito de secessão*, sendo, portanto, inadmissível qualquer pretensão de separação de um Estado-membro, Distrito Federal ou qualquer Município da Federação.

De acordo com o artigo 34, inciso I, da Constituição Federal de 1988, qualquer tentativa de secessão do Estado-membro permitirá a intervenção federal a fim de que seja mantida a integridade nacional, pelo que Alexandre de Moraes<sup>23</sup> assevera: "(...) devendo sempre a Constituição ser interpretada de sorte que não ameace a organização federal por ela instituída, ou ponha em risco a coexistência harmoniosa e solidária da União, Estados e Municípios".

Sobre a indissolubilidade da Federação Brasileira, Roque Antonio Carrazza<sup>24</sup> diz:

A preservação dos Estados e de seus peculiares interesses está tão assegurada quanto a própria indestrutibilidade do Estado Federal. Nem

---

<sup>22</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 247.

<sup>23</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 247.

<sup>24</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. p. -143-144.

poderia ser de outro modo, pois se o todo (o Estado Federal) é infracionável, as partes que o formam (os Estados-membros) necessariamente também o são.

(...), os Estados-membros devem ter respeitada sua integridade territorial. Com efeito, não podem, sem seu expresse consentimento, exteriorizado na forma constitucionalmente prevista, sofrer qualquer tipo de alteração em sua base territorial. Aliás, seria rematado contra-senso admitir que os Estados federados, que se uniram numa Federação justamente pra terem preservadas suas personalidades políticas, pudessem, à sua revelia, ser divididos, desmembrados, incorporados a outros etc.

Geraldo Ataliba<sup>25</sup>, quando se refere aos princípios da Federação e da República, escreve:

É importante salientar que tais princípios, em suas mais essenciais exigências, só podem ser revogados por força de uma verdadeira revolução, que deite por terra o Texto Constitucional e ab-roque categoricamente todo o sistema, a partir de suas bases. Só avassaladora revolução popular pode anula-los. Só o movimento político constituinte poderá derroga-los, dada a irresistibilidade da força por ele desencadeada.

Portanto, no atual ordenamento constitucional brasileiro não se permite a revogação do princípio federal, entendendo-se deste modo que, somente através de um movimento separatista é que se poderia dissipá-lo.

## **2.2 Princípio da predominância do interesse na distribuição de competências entre os componentes da Federação**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu matérias próprias de cada um dos entes federativos, ou seja, repartiu competências legislativas, administrativas e tributárias entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, acentuando a centralização do poder, ora na própria Federação, ora nos Estados-membros.

Como visto anteriormente, a autonomia federativa pressupõe uma repartição de competências entre os membros da Federação, sendo esta distribuição de

---

<sup>25</sup> ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. p. 39-40.

poderes um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal.

Para a distribuição de competências na Federação aplica-se um princípio básico que é o da *predominância de interesse*.

Segundo José Afonso da Silva<sup>26</sup>, de acordo com esse princípio, “à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os *assuntos de interesse local*, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito de ‘peculiar interesse local’, que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência”.

O princípio da predominância do interesse na distribuição de competências foi adotado pelo legislador constituinte, observa Alexandre de Moraes<sup>27</sup>, sendo que estabeleceu quatro pontos básicos no regramento constitucional para a divisão de competências administrativas e legislativas: reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa; possibilidade de delegação; áreas comuns de atuação administrativa paralela e áreas de atuação legislativa concorrentes.

### **2.2.1 Princípio da autonomia dos entes federados**

Ao adotar a Federação como forma de Estado, a CRFB/88 nominou seus integrantes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e acentuou a autonomia de todos, consagrando, assim, o princípio da autonomia entre os entes da Federação.

No Direito Constitucional, diz Maria Helena Diniz<sup>28</sup>, a autonomia é um “Poder concedido aos Estados-Membros e aos Municípios de se autogovernarem, dentro das limitações impostas constitucionalmente”.

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. p. 244.

<sup>27</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. p. 270.

<sup>28</sup> DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. p. 348.

No dizer de Ercias Rodrigues de Souza<sup>29</sup>, a federação repousa exatamente sobre o conceito de autonomia, pois que em nome da unidade do Estado, outorga-se, em nível interno, a especial prerrogativa de que os entes políticos venham a determinar suas ações, sempre segundo os limites constitucionalmente postos. A extensão dessa autonomia é que comporta graus, variáveis quase que de ordenamento para ordenamento, no ponto em que se albergue uma ou outra das formas federais acima delineadas.

Os caracteres relativos à autonomia dos entes políticos, transparecem nítidos em vários pontos da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, nos termos dos artigos 1º e 18, com a seguinte redação:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se 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.

(...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A autonomia, tanto municipal, como dos Estados-membros e do Distrito Federal, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

---

<sup>29</sup> SOUSA, Ercias Rodrigues de. A Federação brasileira: a repartição constitucional da competência tributária e o papel das normas gerais. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 59, out. 2002.

José Afonso da Silva<sup>30</sup> assinala que é importante se distinguir a *autonomia* da *soberania* dentro do Estado Federal e se estabelecer seus respectivos titulares, pois já houve muita discussão sobre a sua natureza jurídica, e escreve:

(...) hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, é o único titular da soberania, considerada *poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação*. Os Estados Federados são titulares tão-só de autonomia, compreendida como *governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal*.

E, continua o autor:

A *autonomia federativa* assenta-se em dois elementos básicos: (a) na *existência de órgãos governamentais* próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na *posse de competências exclusivas*, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido.

Em razão do presente trabalho tratar especificamente dos limites da autonomia municipal dentro da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, o princípio da autonomia será objeto de estudo e análise mais aprofundada nos próximos capítulos, especialmente no que se refere à autonomia do município com ente da Federação.

### **2.2.2 O Princípio da autonomia municipal na CRFB/88**

O preceito constitucional sobre a autonomia municipal está no artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que por diversas vezes já foi referenciado neste trabalho e que dispõe da seguinte forma: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Sobre a inclusão do município entre os entes da federação, Paulo Márcio Cruz<sup>31</sup> escreve:

---

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p.102.

<sup>31</sup> CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. p. 254.

No Brasil, sob a égide da Constituição da República de 1988, o pacto federativo abriga traços de centralização, dispositivos de cooperação e o caráter tripartido de sua organização federal, com o Município sendo reconhecido como membro da federação e tendo suas competências elencadas naquela Constituição.

A dimensão federativa conferida aos municípios pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através de seu artigo 18, ao inseri-lo na organização estrutural da forma do Estado brasileiro, fez com que ele, no dizer de Paulo Bonavides<sup>32</sup>, viesse a formar “aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de uma nova dimensão básica”.

No contexto da CRFB/88, o estabelecimento da autonomia municipal como um princípio constitucional fundamental significa que é um princípio essencial da organização do Estado Federal brasileiro e que, por isso, não admite a secessão, pois tem a finalidade de manter a unidade nacional e a necessidade descentralizadora. Não é uma autonomia remissiva, mas o máximo da autonomia.

Na atual Constituição o município brasileiro tem poderes para eleger seu Governo; decretar, arrecadar e aplicar seus próprios tributos; organizar e administrar seus serviços; questionar os assuntos que sejam de seu peculiar interesse, além de legislar sobre matérias de sua competência estabelecidas na Constituição e não poderão ser reduzidos pela União ou pelos Estados.

Jamil Reston<sup>33</sup> afirma que, política e administrativamente, o Município brasileiro é um dos mais autônomos do mundo e, ao contrário do que ocorre em muitos países, é uma entidade política e não uma corporação administrativa. E, afirma que “as leis municipais são leis tanto em sentido formal como em sentido material – ou seja, leis plenas que somente poderão ser revogadas por outra lei municipal e declaradas nulas ou inconstitucionais pelo Poder Judiciário”.

---

<sup>32</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15 p. 345.

<sup>33</sup> RESTON, Jamil. *O município como base da organização política e o poder público no Brasil*. Tecnologia educacional. p. 4.

“No regime constitucional vigente a autonomia concedida aos municípios não é delegação do Estado-membro ao Município para prover sua administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República”, acentua Hely Lopes Meirelles<sup>34</sup>. E, prossegue: “Há pois um *minimum* de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro .

Como um fecho para o presente subtítulo, convém aqui transcrever Pinto Ferreira<sup>35</sup> que, ao encerrar capítulo de sua obra, que versa sobre o verdadeiro significado da autonomia municipal no atual ordenamento jurídico brasileiro, escreve:

Em resumo, a plena autonomia dos Municípios no regime federativo brasileiro significa o poder de eleição do prefeito e dos vereadores, o poder de editar as suas normas jurídicas dentro das competências previstas na Constituição Federal, enfim, o poder de administração própria no que concerne ao seu interesse local.

Após incluir o Município entre os componentes da federação e lhe conferir a autonomia, a Constituição Federal de 1988, através de seus artigos 29 e 30, dispõe sobre as capacidades do município, também chamados de poderes, de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de auto-administração.

Essas capacidades do município outorgadas pela Constituição Federal de 1988 compõem os princípios constitucionais da autonomia municipal, ou seja: **princípio da autonomia política**, através do qual é assegurado aos municípios os poderes de auto-organização e de autogoverno; o **princípio da autonomia normativa**, assegurando-lhe o poder de autolegislação; o **princípio da autonomia administrativa e financeira**, que garante-lhes a sua auto-administração e o poder de instituir e cobrar seus próprios tributos e aplicar suas rendas.

---

<sup>34</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 91.

<sup>35</sup> FERREIRA, Pinto. *As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988*. p. 60.

Sobre esses princípios constitucionais da autonomia municipal, Hely Lopes Meirelles<sup>36</sup> adverte:

Essa enumeração não é taxativa, nem exaure as atribuições municipais, mas constitui 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. No sistema constitucional brasileiro, que é o de *poderes enumerados*, as competências são, em regra, estanques, salvo as que expressamente a Lei Magna declara concorrentes ou comuns (CF, arts. 23-24).

O princípio da **autonomia política** dos Municípios encontra-se estabelecido no artigo 29 da Constituição Federal de 1988, onde se determina, praticamente, toda a vida do governo municipal, dando-lhe o poder de se auto-organizar, através da elaboração de sua Lei orgânica própria (artigo 29, *caput*, da CRFB/88) e de se auto-governar, mediante eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores (artigo 29, I a XIV, da CRFB/88).

A **autonomia normativa** é o princípio através do qual se confere aos Municípios a capacidade de autolegislação, mediante o poder de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva, suplementar e comum. Essa capacidade de autolegislação é também denominada poder normativo próprio.

É através do princípio da **autonomia administrativa e financeira** que a Constituição da República confere aos Municípios o poder de auto-administração, estando este intimamente ligado ao *interesse local* e referindo-se à organização e execução dos serviços públicos de sua competência, à ordenação urbanística de seu território e à criação e cobrança de tributos e aplicação de suas rendas.

Assim, verifica-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou o Princípio da Autonomia como fundamental na organização político-administrativa da Federação Brasileira e que a autonomia municipal

---

<sup>36</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 93.

consubstancia-se nos princípios da autonomia política, da autonomia normativa, da autonomia administrativa e financeira, além de ter elevado o Município à categoria de ente federativo conforme se verá a seguir.

### **3 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO – CONCEITO E CARACTERIZAÇÃO**

Segundo conceito do Direito Romano, de acordo com De Plácido e Silva<sup>37</sup>, município é “*território delimitado, em que seus habitantes, dizendo-se munícipes, gozam, do direito de cidadania e se investem no direito de dirigi-lo, autonomamente, pelos representantes que escolhem e formam a *corporação administrativa municipal*” e acrescenta que o vocábulo “município”, deriva do latim *municipium* e designa *toda extensão territorial, constituída em divisão administrativa de um Estado federado, colocada sob um regime de *autonomia administrativa*, para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes, ou, segundo conceito do Direito Romano por ele citado.**

A atual doutrina brasileira vai além de conceituá-lo como “toda extensão territorial constituída em divisão administrativa de um Estado Federado (...)”<sup>38</sup>, dá ao município uma conceituação de maior amplitude e, segundo Meirelles<sup>39</sup>, pode ser feita sob três aspectos distintos, o sociológico, o político e o jurídico, que escreve:

Do ponto de vista sociológico, o Município Brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Sob o aspecto político, o Município Brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, “c”).

---

<sup>37</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. p. 1044.

<sup>38</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. p. 1044

<sup>39</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 124.

Na ordem legal, o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC de 1916, art. 14, III; CC de 2002, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º)<sup>40</sup>.

O conceito político de município como entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, dotado de personalidade jurídica, governo próprio e competência, normativa deve-se à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que, em seu artigo 1º, estabeleceu que *"A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)"* bem como no art. 18 *"A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição"*.

A partir da promulgação da CRFB/88, passou-se a discutir esse novo *status* dado ao Município, ou seja, de ente da federação, pois até então era tido como unidade político-administrativa, o que vem gerando grande polêmica entre os doutrinadores pátrios, uma vez que, ao ser integrado ao Estado Democrático de Direito, embora dotado de autonomia, subordina-se aos princípios e preceitos estabelecidos na CRFB/88 e aos princípios da Constituição do Estado.

No entendimento de Pinto Ferreira o município é uma "uma entidade ou uma corporação de direito público dotada de autonomia política ou de governo próprio para a realização de suas finalidades locais".<sup>41</sup>

Petrônio Braz<sup>42</sup> considera que o Município é uma criação jurídica que se assenta num princípio de direito natural e que, muito embora seja a menor unidade da Federação, é a base da organização política e administrativa do País. Adota o conceito de Pontes de Miranda, para quem o município é *"entidade interestadual rígida como o Estado-membro"* e acrescenta: *"O Município, assim como leciona Toshio Mukai, passou a ganhar expressamente*

---

<sup>40</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 124-125.

<sup>41</sup> FERREIRA, Pinto, *As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988*. p 56.

<sup>42</sup> BRAZ, Petrônio. *Tratado de Direito Municipal*. p. 375 e 377.

*o status constitucional, não só pelo que definem os artigos 1º e 18, mas também pela expressão de sua competência elencada nos arts. 29 e 30, da Constituição Federal”.*

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal, afirma Paulo Bonavides<sup>43</sup>, configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

E continua dizendo que se faz mister assinalar o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. “Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica<sup>44</sup>”.

Não se pode deixar de citar a divergência doutrinária a respeito de considerar-se o município como um ente federado. Dentre aqueles que entendem que não se pode considerar o município integrante da Federação, afirmando que o município adquiriu apenas um *status* constitucional após a Constituição de 1988, estão Celso Ribeiro Bastos<sup>45</sup>, José Nilo de Castro<sup>46</sup>, José Afonso da Silva<sup>47</sup> e Roque Antonio Carraza<sup>48</sup>.

Entretanto, os municípios anteriormente eram tratados como unidades político-administrativas e com a Constituição de 1988 alcançaram *status* de ente da Federação, com competência para elaborar sua Lei Orgânica, pelo que

---

<sup>43</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. p. 344.

<sup>44</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. p. 345.

<sup>45</sup> BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil* (promulgada em 5 de outubro de 1988).

<sup>46</sup> CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal positivo*.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*.

<sup>48</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*.

se passa a adotar esse posicionamento doutrinário, pois como afirma Paulo Bonavides<sup>49</sup>:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia.

A Constituição vigente consagrou o município como entidade federativa indispensável ao sistema constitucional brasileiro, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota da análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da lei fundamental. A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, auto-governo e auto-administração, conforme lição de Alexandre de Moraes<sup>50</sup>.

Paulo Márcio Cruz<sup>51</sup>, quando trata das variações do modelo federal, leciona que “no Brasil, sob a égide da Constituição da República de 1988, o pacto federativo abriga traços de centralização, dispositivos de cooperação e o caráter tripartido de sua organização federal, com o Município sendo reconhecido como membro da federação e tendo suas competências elencadas naquela Constituição”.

Em defesa dos argumentos positivos a fim de se considerar o Município um ente federativo, Petrônio Braz<sup>52</sup> afirma que negar ao Município o *status* de ente federativo é negar a vigência da própria Constituição e argumenta:

---

<sup>49</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. p. 347.

<sup>50</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. p. 696 e 713.

<sup>51</sup> CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. p. 254.

<sup>52</sup> BRAZ, Petrônio. *Tratado de Direito Municipal*. Direito administrativo e municipal. São Paulo: Mundo Jurídico, 2006, v. 1. p. 399-400.

A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças e responsabilidade fiscal, em seu art. 2º, reconhece expressamente o Município como ente federativo.

Em segundo lugar, justifica:

O Constituinte de 1988 reservou aos Municípios um capítulo distinto (Capítulo VI, do Título III), nas mesmas condições dos Estados e do Distrito Federal, enquanto que aos Territórios, que não são entes federativos, destinou uma Seção, no capítulo do Distrito Federal (art. 33, da CF). Essa distinção constitucional, sem paralelos nas constituições anteriores, é o argumento a *fortiori ratione* que sustenta a disposição contida no art. 1º, já referido, que assegura ao Município a condição de *ente federativo*.

E em sua conclusão sobre o tema, Petrônio Braz<sup>53</sup> diz que o Município é a mais importante instituição jurídica da Federação e, assevera:

Pela vontade objetiva e expressamente manifesta do constituinte de 1988, como força determinante da racionalidade (Schopenhauer), em presença da factividade (Dilthey) que ressalta da evidência histórica, livre de influências exógenas (Oliveira Vianna), em consonância com a realidade física do país (Montesquieu), foi deferida ao Município a condição de ente federativo, não cabendo, pela diagnose do fato concreto, uma fuga à realidade que extrapola da norma constitucional.

Feitas todas estas considerações, percebe-se que após a Constituição de 1988 passando o Município a ser considerado um ente federativo, faz-se necessário estabelecer um conceito de município que esteja de acordo com o "espírito" constitucional. Nesse diapasão, Nelson Nery Costa lembra que os municípios são freqüentemente conceituados na suas Leis Orgânicas Municipais, mas merecem aqui uma nova definição. Assim, "o Município pode ser entendido como a organização política, pessoa jurídica de Direito Público interno, com base territorial determinada, englobando um conjunto de vizinhos, com interesses locais e comuns, com autonomia política, administrativa e financeira garantida pelo Constituição, que lhe define a competência<sup>54</sup>".

---

<sup>53</sup> BRAZ, Petrônio. *Tratado de Direito Municipal*. v.1 p. 401.

<sup>54</sup> COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. p. 61-62.

Adota-se o conceito de município dado por Nelson Nery Costa como conceito operacional da categoria Município para a elaboração do presente trabalho.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o presente trabalho buscou-se evidenciar que Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil tem como fundamental o princípio da autonomia e que esse princípio é uma prerrogativa política outorgada pela Constituição aos entes federativos, conferindo-lhes capacidades de auto-organização e auto-governo, auto-legislação e auto-administração. Adotando-se o dizer de Paulo Bonavides, a autonomia é um dos princípios capitais que formam a chave de todo o sistema federativo e assim foi adotada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Procurou-se dar especial ênfase ao fato de ter sido o Município incluído como integrante da Federação, juntamente com os demais entes federativos: União, Estados-membros e Distrito Federal, pelo texto constitucional de 1988, bem como à significativa ampliação de sua autonomia a partir de 1988.

Refletindo-se acerca do tema abordado, conclui-se que o Município brasileiro integra uma forma de união federativa em que o princípio da autonomia municipal alcançou um alto grau de caracterização política e jurídica.

O princípio da autonomia municipal é objeto de inúmeras discussões doutrinárias, pois se trata de um tema amplo, inovador, e que cuida diretamente dos interesses e da repartição de competências entre os entes federados.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 15 vols. São Paulo, Saraiva, 1988-1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 5.ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de edições técnicas, 2006.

BRAZ, Petrônio. *Tratado de Direito Municipal*. São Paulo: Mundo Jurídico, 2006. 5 v.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*. Curitiba: Juruá, 2001. p. 83.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORRALO, Giovani. *Autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira*: 2006. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/5951/1/GIOVANI+CORRALLO-+Tese+na+%3Fntegra+II.pdf>. Acesso em 05/11/2007.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense. 1999.

CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva. 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. 4 v.

FERREIRA, Pinto. *As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1992.

GRAU, Eros Roberto, *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. Tradução da edição portuguesa.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 247.

RESTON, Jamil. *O município como base da organização política e o poder público no Brasil*. Tecnologia educacional. Rio de Janeiro, v. 22, n. 119/120, jul./out. 1994.

SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial. 1996.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3. ed. São Paulo: Forense, 1973, v. 3.

SOUSA, Ercias Rodrigues de. A Federação brasileira: a repartição constitucional da competência tributária e o papel das normas gerais. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3309>>. Acesso em: 3 set. 2005.