

O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

WILCINETE DIAS SOARES¹

MARCELLO ESPINOSA²

Resumo. O presente artigo fará uma análise quanto a posição do Município na Constituição Federal de 1988, abordando os pontos de vista dos principais estudiosos da matéria. Pretende-se registrar ainda, as ideias vinculadas às competências do Município em face do que determina o texto constitucional atual que inovou ao atribuir status de pessoa política ao Município.

Palavras –Chaves- Município; Federação; Constituição Federal; Ente Federativo

¹ Procuradora do Município de Diadema-SP. Especialista em Direito Municipal pela UNIDERP. Especialista em Direito Administrativo e Processual Civil pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá-FIJ. Advogada Militante na área do contencioso cível no Estado de São Paulo.

² Procurador do Município de Diadema-SP. Especialista em Gestão Pública pela EAESP da Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Direito Administrativo e Processual Civil pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá. Advogado militante na área do contencioso cível no Estado de São Paulo.

Introdução.

A descentralização, a adoção da Forma Federativa Brasileira atual se mostrou inovadora.

A Carta Magna de 1988, influenciada pelo movimento democrático, fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação, com três entes considerados pactuantes originários: União, Estados e Municípios.

Sob a égide da nova Carta Constitucional a realidade do Município sofreu grandes modificações. Essas modificações configuram-se, principalmente, nas mudanças ocorridas na distribuição dos recursos tributários e também no processo de descentralização de políticas públicas, que conferiu ao Município novas responsabilidades político administrativas para exercitar com autonomia os assuntos relativos ao peculiar interesse local em decorrência de seu inédito papel no novo padrão de organização federativa que a Constituição implantou.

Este estudo objetiva, realçar a importância desse novo Ente Federado, a partir das modificações introduzidas pelo princípio da autonomia municipal na Constituição de 1988, que inovou ao atribuir status de pessoa política ao Município, ampliou sua competência material e legislativa, ocasionando a descentralização do exercício do Poder Estatal, instituiu um novo modelo de Pacto Federativo após longo período de ditadura militar.

Serão analisados os pontos de vista dos principais estudiosos da matéria, as principais discussões dos doutrinadores no tocante à condição atual do Município na formação da República Federativa do Brasil; bem como as suas competências constitucionais. Por último, se tratará da questão da autonomia administrativa municipal, vez que a vigente Constituição, definitivamente, de modo categórico, traçou o perfil da autonomia do Município brasileiro.

1. A Posição do Município na Constituição Federal de 1988.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Município obteve a consagração máxima de autonomia, como nunca outrora havia vivenciado. A atual Carta Magna traz, no bojo de seu texto, a repartição de competências entre União, Estados-Membros e Municípios; deu, assim, ênfase à descentralização administrativa.

O Texto Constitucional, conforme preconiza os seus artigos 1º e 18º³, consagra o Município como integrante da estrutura da Federação brasileira. Assim, o Município integra a ordem administrativa e política, cuja autonomia foi devidamente reconhecida pelo Constituinte de 1988.

Segundo o professor de José Afonso da Silva (2009, p. 619):

A Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os consideram componentes da estrutura federativa. Realmente, assim o diz em dois momentos. No art. 1º declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e *Municípios* e do Distrito Federal. No art. 18 estatui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os *Municípios*, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados.⁴

Entendimento semelhante tem Celso Ribeiro Bastos (2010, p. 310), para quem:

O Município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais

³ 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... Art. 18- A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios...

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 2009, Malheiros p. 619

diferentes: a federal, a estadual e a municipal. À Semelhança dos Estados-Membros, o Município brasileiro é dotado de autonomia, a qual, para que seja efetiva, pressupõe ao menos um governo próprio e a titularidades de competências privativas. Nos arts. 29 e 30 a Constituição Federal assegura os elementos indispensáveis à configuração da autonomia municipal.⁵

Assim, o Diploma Constitucional Federal de 1988 confere ao Município, ao lado da União e dos Estados-Membros, legítimo poder estatal, garantindo, pois, autonomia política e administrativa dentro de seu território, conforme imperativo inserto nos seus artigos 29 e 30.

Ainda, nessa linha de pensamento Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 68).

O Município, no Direito Constitucional em vigor, é entidade política, de existência prevista como necessária, com autonomia e competência mínima rigidamente estabelecida.

A Constituição Federal provê o Município como entidade federativa (art. 1º), lhe confere competência (art. 30) e lhe discrimina rendas (art. 156).

Encerra-se, com isso, a polêmica doutrinária sobre a natureza do Município, que alguns entendiam não ser entidade federativa por ter sido omitido no texto do art. 1º da EC nº 1/69⁶

Contudo, ao contrário do que afirma Ferreira Filho, a polêmica doutrinária sobre a natureza do Município não está encerrada se levada em conta a opinião de doutrinadores que não admitem o Município como entidade federada.

Assim é o posicionamento de José Afonso da Silva, que em outro trecho de sua obra observa (2009, p.620):

A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e os Estados Federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela realmente três esferas governamentais: a da

⁵ BASTOS Ribeiro Celso. Curso de Direito Constitucional, 2010 p.310

⁶ FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, São Paulo- Saraiva, 38ª Ed. 2012.

*União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia. E os Municípios transformaram-se mesmo em entidades federadas? A Constituição não diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural) referindo-se apenas aos Estados e ao Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios.*⁷

Por sua vez, sustenta José Nilo de Castro (2010, p. 57-58),

Tem-se dito e escrito, aqui quanto alhures, que o Município brasileiro é ente federativo, é entidade federada, tal o relevo e a ênfase que se lhe emprestam e comunicam por boa parte da doutrina nacional, após a Carta de 1946, sobretudo. Não nos é, porém, apropriável esse entendimento.

Inegavelmente, a teoria do federalismo não pressupõe o Município como entidade federada. Os únicos entes federativos são o Estado Federal e os Estados-membros ou federados. A Federação, destarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja característica se perfaz com o exercitamento de *suas leis fundamentais*, a saber, a da autonomia e da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação. Os Municípios não tem representação no Senado Federal, como possui os Estados federados, não podem propor emenda à Constituição Federal (art. 60, CR), como o podem os Estados, nem possui Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis e atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Ainda, o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos vereadores. Esse *quorum* não é exigido na Carta Magna para os entes federativos (União e Estados). Sem Estados-membros, não há se falar em Federação. Sem os Municípios, não se pode afirmar o mesmo, evidentemente.⁸

Ainda, importante trazer à colação o entendimento de Roque Antônio Carraza (2012, p. 106),

Os Municípios não influem nem muito menos decidem no Estado Federal. Dito de outro modo, não participa da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (casa dos Estados), nem na Câmara dos Deputados (casa do povo). Como se isso não bastasse, a autonomia não é uma *cláusula pétrea*. O Congresso Nacional no exercício de seu *poder constituinte derivado*, pode, querendo, aprovar emenda constitucional que venha a diminuir ou, mesmo, a eliminar a autonomia dos Municípios.⁹

⁷ Op. Cit. p.620

⁸ CAASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo, Belo Horizonte Del Rey, 2010 p.57/58

⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário, São Paulo, Malheiros, 28ª Ed. 2012.

Em que pese a polêmica existente entre os doutrinadores, ousa-se a dizer, o Município, na Constituição Federal de 1988, foi alçado à condição de Ente Federado, compondo, juntamente com a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal, a República Federativa do Brasil. Não pairam dúvidas que, de acordo com o texto constitucional vigente, o Município deixou de ser mero desmembramento territorial dos Estados-Membros para alcançar o status de esfera de poder, compondo, efetivamente a Federação brasileira.

De fato, o Município, na Constituição atual, foi elevado à categoria de Ente Federado, dotado de autonomia política, administrativa e financeira. Basta atentar-se pelo que preleciona o art. 18 da Carta Magna, já referenciado, para que se conclua que o Município é mesmo Entidade Federativa. Pois que a organização dos poderes do Estado Brasileiro compreende sensível forma de repartição de competências entre a União, os Estados-Membros e os Municípios, todos devidamente delimitados na Constituição Federal, ou seja, o Pacto Federativo. O que significa dizer que há influência relevante de três esferas de atuação: uma de âmbito nacional, a União, outra de âmbito regional, os Estados-Membros e , uma terceira, de âmbito local, os Municípios. Estabelece-se, com isso, a descentralização político-administrativa, consolidando a plena harmonia entre os Entes da Federação.

Ainda, não se pode esquecer que, só pelo fato de o Município não possuir representante no Senado Federal, nem tampouco na Câmara dos Deputados, não descaracteriza sua condição de Ente Federado, pois, conforme esclarece Hely Lopes Meirelles (2009, p. 44), “o Município ocupa a Federação como entidade de terceiro grau”, o que pressupõe a existência do segundo grau, os Estados-Membros e o primeiro grau, a União.

Inegável que o Município, integra a ordem administrativa e política, tendo reconhecida a sua autonomia. Ademais, essa autonomia municipal é tema prestigiado pelo constituinte federal, que a colocou entre os princípios sensíveis, de necessária obediência pelo constituinte decorrente (art. 34, VII, c), e cuja inobservância implica a decretação da intervenção federal no respectivo Estado-Membro.

Argumentos de que quando do nascimento da Federação, o Município não integrava as duas ordens jurídicas necessárias à formação do Estado Federal, nem tampouco está sujeito a sofrer intervenção federal, também não prosperam. Conforme já frisado, o artigo 1º da Constituição Federal, traz o Município como integrante da forma federativa de Estado.

2. Competências Constitucionais dos Municípios.

A Constituição Federal de 1988, traz em seu bojo o aperfeiçoamento da organização política administrativa brasileira. Estabeleceu-se um complexo sistema de repartição de competências. Assim, de acordo com a Constituição, a competência legislativa tem três formas diferentes a saber: competência privativa; competência concorrente e competência suplementar. Entretanto, no que se refere a competência administrativa, tem-se apenas a competência privativa ou competência comum.

A Carta Federal de 1988, definitivamente, traçou o perfil de competências dos Municípios brasileiros. Ao Município como Ente Federado, foram asseguradas competências que não podem ser invadidas por outro Ente Federado, União ou Estados-Membros, salvo a intervenção estadual no caso extremo de desrespeito às normas constitucionais.

Cabe aqui definir o conceito de competência que segundo José Afonso da Silva (2009, p. 477), "*Competência é faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões*".

O sistema de repartição de competências conforme adota a Constituição Federal, leva em consideração a predominância do interesse. Assim, as matérias de interesse nacional serão atribuídas à União, aos Estados-Membros são reservadas as competências pertinentes às matérias de interesse regionais, enquanto que as matérias de interesse locais ficam sob a incumbência dos Municípios.

Conforme esclarece Celso Ribeiro Bastos (2010, p. 311),

No que toca à repartição de competências entre os três níveis de governos existentes do Brasil, a Constituição 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; competem aos Estados-Membros todos os poderes residuais, isto é, tudo aquilo que não lhes foi vedado pela Magna Carta, nem estiver contido entre os poderes da União e dos Municípios.

O conceito-chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do Município é o de interesse local. Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município a parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.¹⁰

A competência do Município para organizar e manter serviços públicos locais está constitucionalmente definida como um dos princípios asseguradores da autonomia administrativa (art. 30). A única restrição é a de que tais serviços sejam de interesse local. O interesse local, conforme esclarecido pelo autor supracitado, não é o interesse exclusivo do Município, porque não há interesse local que não o seja, reflexamente, regional ou nacional. O que caracteriza o interesse local é a predominância desse interesse para o Município.

Pode-se afirmar que matéria de interesse local não é aquela que interessa exclusivamente ao Município, mas aquela que predominantemente afeta aos municípios. Portanto, não se pode excluir qualquer matéria do rol dos temas a serem legislados pelo Município. Isto porque havendo interesse local estará fixada a competência municipal.

¹⁰ Op. Cit. p.311

3. Classificação de Competências.

Conforme já esboçado, o Município, com a Constituição Federal de 1988, obteve maiores poderes políticos e administrativos, aliás, pode-se dizer que o Município pela primeira vez teve sua competência claramente definida na Constituição. Para Marco Antônio Queiroz Moreira (2008,p.25) ¹¹, “a autonomia do Município vem esculpida fundamentalmente no Texto Constitucional, em seus artigos 29 e 30, nos quais encontram-se os poderes que a Carta Magna confere a esse Ente Federativo”. Com os poderes devidamente delimitados, pode o Município se auto organizar de acordo também com suas competências exclusivas, dispondo de governo próprio.

Assim, pode-se asseverar que a autonomia municipal é incontestável. Pode o Município eleger seu Prefeito e a Câmara de Vereadores, ou seja, o Município possuindo seu Poder Legislativo próprio é capaz de editar suas próprias leis na forma que melhor lhe convier. Esse fenômeno só é possível porque a Constituição Federal procedeu a uma partilha de competências e de distribuições entre as diversas pessoas políticas existentes na esfera Federativa.

Para José Afonso da Silva (2009, p. 477), "Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções"¹².

Dessa forma, pode-se falar em classificação de competências, que podem ser definidas pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Portanto, a auto organização do Município se dá através de sua Lei Orgânica e, posteriormente, por outras leis municipais editadas pelo Poder Legislativo municipal. O Município autogoverna-se por meio de eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores, sem qualquer subordinação aos governos federal e estadual. Por último, auto administra-se exercendo, autonomamente, suas competências administrativas, tributárias e legislativas, conforme lhe confere a Constituição Federal.

¹¹ QUEIROZ, Moreira Marco Antonio. Democracia Participativa no Município, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2008, p. 25

¹² Op. Cit. p.477

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles (2009, p. 93):

A atual Constituição da República, além de inscrever a autonomia como prerrogativa intangível do Município, capaz de autorizar até a intervenção para mantê-la, quando postergada pelo Estado-membro (art. 34, VII, "c"), enumera dentre outros, os seguintes princípios asseguradores dessa mesma autonomia: a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito e do vice-prefeito e dos vereadores; c) poder normativo próprio, ou de auto legislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; d) poder de autoadministração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas¹³.

No que se refere a repartição de competências municipais, concentra-se no art. 30 da Constituição Federal, as espécies diferentes de competências. Dessa forma, o inciso I do art. 30, trata das competências legislativas e matérias privativas, compreendendo os assuntos de interesse local, ao passo que o inciso II, traz a classificação referente à competência legislativa suplementar, que é a competência conferida a determinado Ente o poder de suplementar a legislação produzida por outro, no caso o Município tem competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, sempre tendo como princípio diretivo a predominância do interesse municipal face aos interesses estaduais e federais.

De outra parte, a manutenção de programas de educação pré-escolar e ensino fundamental (CF art. 30, VI), a prestação de atendimento à saúde da população (CF, art. 30 VII), e a proteção do patrimônio histórico-cultural local (CF, art. 30, IX), constituem áreas de competências materiais comuns das três esferas da Federação, União, Estados-Membros e Municípios.

Estabelece, ainda, a Constituição Federal para o Município, a competência politico-administrativa, tais como os poderes para instituir e arrecadar seus tributos bem como para aplicar suas rendas, com a obrigação da prestação de contas e publicação de balancetes nos prazos fixados em lei (CF, art. 30, III); a organização e a supressão de distritos (CF, art. 30, IV); a organização e a prestação de serviços públicos locais (CF,

¹³ Op. Cit. p.93

art. 30, V); o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e o da ocupação do solo urbano (CF, art. 30 VII).

A Constituição confere também aos Municípios competências materiais, como a constituição das Guardas Municipais, com a finalidade de proteger os bens, serviços e as instalações municipais (CF, art. 144, § 8º) e a elaboração de plano diretor, com o objetivo de executar a política de desenvolvimento urbano (CF, art. 182, § 1º).

A classificação de competências dos Municípios é diversa da utilizada para os Estados-Membros e União. Enquanto para os Estados-Membros e a União a Constituição definiu as matérias objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica para legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação estadual e federal no que couber.

Portanto, mantida uma área de competências privativas dos Municípios, todavia não nitidamente explicitadas. Mas, vale ressaltar que o constituinte optou por discriminar algumas das competências exclusivas dos Municípios, conforme consta de alguns dos incisos do art. 30 da Constituição Federal. Assim, pode-se afirmar que, das competências reservadas aos Municípios, parte delas estão enumeradas e outra parte corresponde a competências implícitas, cuja identificação será sempre determinada conforme o interesse local.

4. Autonomia Administrativa Municipal.

A autonomia administrativa municipal é a faculdade que possui os Municípios em organizar os serviços públicos locais, sem a ingerência de qualquer outro Ente Federado, seja a União ou Estados-Membros. Para Marco Antônio Queiroz Moreira (2005, p. 63), “Autonomia é prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição à entidade estatal, para que esta promova a organização de seu governo e sua administração”.

A autonomia administrativa, no Estado brasileiro, compreende também à competência legislativa, necessária ao pleno desenvolvimento das atividades adstritas ao interesse local.

Segundo o magistério de Hely Lopes Meirelles (2009, p. 110-111),

A Constituição Federal de 1988 mantém em seu texto, além da autonomia política do Município (composição de seu governo e legislação local), a administração própria no que concerne ao *interesse local*, mais a organização e execução dos serviços públicos de sua competência e a ordenação urbanística de seu território (ar. 30, IV, V, VI, VII, VIII, e IX). A *organização dos serviços públicos locais* constitui outra prerrogativa asseguradora da autonomia administrativa do Município. Nem se compreenderia que uma entidade autônoma, política e financeiramente, não dispusesse de liberdade na instituição e regulamentação de seus serviços.¹⁴

Portanto, a autonomia administrativa se consubstancia na capacidade que a Constituição outorga aos Municípios o poder de organizar os serviços de interesse local, bem como de estabelecer a ordenação urbanística de seu território.

O Município, pelo fato de ser um Ente Federado, detém autonomia político-administrativa, conforme já explanado, possuindo seu próprio poder Executivo e Legislativo, com competência para realizar a auto-organização, elegendo o Prefeito e o Vice-Prefeito, bem como os Vereadores que são os encarregados da edição das leis municipais.

Assim, o Município, como Pessoa Administrativa, participa da repartição constitucional de competências administrativas com União e os Estados-Membros. Importante ser enfatizado que o Município, na qualidade de Ente Federado é Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, e nessa condição, realiza o desempenho de seus interesses administrativos, consubstanciados em atos do Poder Público.

O Poder Público do Município está afeto ao Executivo e ao Legislativo. O Poder Executivo é desempenhado pelo Prefeito e seus auxiliares, Secretários Municipais; o Poder Legislativo é exercido pela Câmara de Vereadores, ambos independentes de acordo com a separação de poderes prevista na Constituição Federal.

No tocante à administração própria, no que respeita a função administrativa exercida pelo Poder Executivo municipal cuja atividade é desempenhada pelo Prefeito. A título exemplificativo, podem ser citadas algumas de suas atribuições principais,

¹⁴ Op. Cit. p.110/111

necessárias e imprescindíveis à prestação dos serviços públicos municipais, quais sejam: representação do Município; participação no processo legislativo; execução das leis e outras normas, expedição de atos administrativos; administração do patrimônio público; elaboração e execução do orçamento; arrecadação, guarda e aplicação da receita municipal e execução da dívida ativa, execução de obras e serviços; desapropriação; prestação de contas; prestações de informações à Câmara Municipal, quando solicitadas por esta; convocar extraordinariamente a Câmara Municipal; organizar e dirigir o funcionalismo público municipal; publicar os atos oficiais do Município.

Nas palavras de Alexandre de Moraes (2013, p. 255),

A função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do Município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos Municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão *interesse local* como catalisador dos assuntos de competência municipal. Interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do Município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias, “é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional”¹⁵.

Como visto acima, a questão do interesse local é de importância ímpar, pois está a delimitar a competência do Município. Assim, a correta compreensão do termo, interesse local, o qual substituiu a expressão anterior, peculiar interesse, é de suma importância. Conforme asseverado por Alexandre Moraes, será de interesse local toda matéria que tenha ligação direta com as necessidades do Município.

As atribuições de competência administrativa municipal são as mais amplas possíveis, pois, que por meio dessa competência é que o Município desenvolve as

¹⁵ MORAIS, Alexandre de . Direito Constitucional, 29ª ed. São Paulo, Atlas, 2013. p. 255

atividades de interesse local. Institui e arrecada seus impostos necessários ao custeio de seus serviços, promove a prestação dos serviços públicos, educação e saúde, transporte coletivo urbano, iluminação pública, cria, organiza e suprime distritos, cuida do adequado ordenamento territorial de controle de uso e parcelamento e ocupação do solo urbano, protege o Patrimônio Histórico e Cultural local, dentre outros serviços.

Importa ter clareza de que serviços públicos de interesses locais devem ser entendidos como todos os serviços instituídos e mantidos pelo Município, quer diretamente, através de seu pessoal, quer indiretamente, através dos permissionários ou concessionários de serviços públicos, portanto, o Município tem ampla liberdade para gerir todos os negócios de interesse da comunidade local.

Conforme escólio de Giovani da Silva Corralo (2009, p. 184),

A administração própria significa que nenhuma outra esfera de governo ou de função estatal tem o poder de controlar o conteúdo das ações municipais, salvo as situações extremas de intervenção do Estado no Município ou pela via judicial, no caso de ilegalidade. Diante dessa perspectiva é que devem ser apreendidas as competências constitucionais na esfera administrativa conferidas aos Municípios¹⁶.

A atuação do Município em relação a competência conferida pela Constituição Federal, no que concerne seus interesses, não poderá ser objeto de ação de outro ente federativo, seja estadual ou federal. A autonomia tem como premissa a preservação dos interesses locais, portanto, não pode o Estado, nem tampouco a União intervir na atuação do Município, vez que este em seu espaço territorial, tem total autonomia no tocante a tais aspectos. Isto é, o Município, na gestão de seus negócios tem total independência, na medida em que está adstrito apenas ao que estabelece a Constituição Federal, a Constituição estadual e sua própria Lei Orgânica.

¹⁶ CORRALO da Silva Giovani . Município- Autonomia na Federação Brasileira, Curitiba, Juruá Editora, 2009 p. 184

5. Conclusão.

O Constituinte Federal de 1988 corrigindo falhas das Constituições anteriores e atendendo aos anseios da sociedade brasileira, inseriu na Carta Magna o reconhecimento do Município como parte integrante da Federação. Assim, conforme estabelece os seus artigos 1º e 18º, o Município foi elevado a categoria de Ente Federado.

O Município, como entidade estatal e integrante da Federação, faz parte da organização politico-administrativa da República Federativa do Brasil, ao lado da União, Estados-Membros e do Distrito Federal.

Em que pese o Município brasileiro, ser juridicamente criado por lei estadual, conforme dispõe o art. 18 § 4º da Constituição Federal, tal disposição constitucional não o desqualifica como Ente Federado, haja vista sua autonomia definida na própria Constituição.

É bem verdade que a elevação do Município à condição de entidade federativa, nos termos dos artigos 1º e 18º, do Texto Constitucional, encontra como visto no decorrer deste trabalho, muitas divergências entre os doutrinadores. Contudo, pelo que se pode aferir da singularidade da Federação brasileira, conforme se depreende de sua história e pelo que consta da atual Constituição Federal, pode se afirmar que, atualmente, o Município brasileiro ocupa um lugar destacado no Pacto Federativo e, ousa-se dizer, correto o posicionamento dos que entendem que o Município faz parte da Federação como Ente Federado.

Os que não admitem o Município como integrante da Federação, tem como principal argumento a não presença de todas as características necessárias para a configuração de Entidade Federada, como por exemplo a representação no Senado Federal e Judiciário próprio. Entretanto, ressalte-se que a ausência de tais características não desfigura a qualidade do Município como integrante da Federação brasileira, haja vista que a própria Constituição Federal fixa as competências dos Municípios em igualdade de condições aos demais entes federativos, União, Estados-Membros e Distrito Federal.

O Município, conforme estabelecido na Constituição, veio a fortalecer a própria Federação brasileira. Isto porque, tendo o ente local fortalecido em suas competências, conseqüentemente, também estará fortalecida a própria Federação.

O tratamento dispensado aos Municípios pela atual Constituição Federal é de igualdade de condições aos demais Entes Federados. No que respeita aos limites constitucionais ao poder de tributar todos os Entes Federados tem suas capacidades definidas na Carta Magna. Assim nenhuma das entidades federativas poderão instituir tributos que não estejam previstos na Constituição, conseqüentemente, nenhuma entidade federativa pode invadir área de competência tributária de outra. Esse tratamento dispensado aos Municípios, demonstra, ainda mais, ser o Município um Ente Federado.

Os Municípios, assim como os Estados-Membros têm suas autonomias delimitadas na Constituição Federal. Os Estados-Membros não têm qualquer ingerência na autonomia municipal, apenas existem os casos de intervenção dos Estados nos Municípios, todavia tal intervenção não fica na decisão aleatória do ente estatal, vez que somente ocorre nos casos especificamente previstos pela Constituição Federal e, ainda assim, de forma restrita.

Outra característica importante para a consolidação do Município como Ente Federado é a presença de uma ordem jurídica local. O Município tem seu Legislativo, sendo de sua exclusiva competência a instituição das normas jurídicas municipais, também conta com o Executivo que tem a incumbência pelas atribuições administrativas. Portanto, existe pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais autônomas. O Município apenas não possui um judiciário local. Contudo, a falta de poder judiciário local, não desfigura a qualidade do Município como componente do Pacto Federativo, na qualidade de Ente Federado.

O Município tem ampla liberdade para instituição de normas em defesa de seu interesse local, somente encontrando como limites restritivos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Assim, o Município, uma vez observados os princípios constitucionais, pode inscrever em sua Lei Orgânica tudo que for de interesse da comunidade local.

Conforme estabelece o art. 1º da Constituição Federal, "A República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito ...". Nesse preceptivo constitucional percebe-se claramente a proibição de secessão aos Municípios da mesma forma que aos Estados-Membros, logo, ainda que o Município não quisesse, ainda assim, seria parte integrante da Federação na qualidade de Ente Federativo, haja vista o imperativo constitucional, explicitado no artigo 1º da Magna Carta.

Aqueles que negam que o Município participa do Pacto Federativo, têm como crítica principal a inexistência de participação dos Municípios na vontade nacional, ou seja, não tem representação no Senado Federal e, portanto, não participa no processo legislativo federal. É bem verdade tal afirmativa. Todavia, há que se considerar que os deputados federais e os senadores são eleitos pelo voto direto dos eleitores residentes nos Municípios, portanto, ambas as Câmaras Federais têm vínculo estreito com os Municípios.

Não obstante serem os senadores representantes dos Estados-Membros, tendo em vista o nosso sistema político partidário, os senadores, na maioria das vezes fogem de suas atribuições principais que é a representação dos Estados-Membros na Federação, passando a agir da mesma forma que os deputados federais, isto é, agindo como verdadeiros representantes do povo, portanto, incluindo a comunidade local.

Importante, nesse momento, ser mencionada a Lei Federal nº 9.882/1999, a qual dispõe sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental da Constituição Federal. Esta questão é de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal. Esse instituto inovou em relação aos Municípios, vez que por meio da referida lei, existe a possibilidade de controle direto de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais perante a Corte Constitucional do Brasil, ou seja, o Supremo Tribunal Federal. Tal fato constitui-se em mais uma das características a reforçar a posição do Município como parte integrante da Federação na qualidade Ente Federado.

Conclui-se que o Município integra a Federação como componente da República Federativa do Brasil, pois, tendo-se em mente que se encontra devidamente adequado às pertinências políticas da Federação brasileira. Além disso, possui particularidades próprias e singularidades históricas e culturais que o credencia a ocupar

um lugar de destaque no Pacto Federativo brasileiro como Ente Federado, como, aliás, está previsto na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

BIBLIOGRAFIA.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo, Ed. Verbatim, 17ª Ed. 2013.

BARROSO. Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**, 2008.

BASTOS, Evandro Castro de - JUNIOR, Odilon Borges. **Novos Rumos da Autonomia Municipal**, São Paulo, Max Limond, 2001

BASTOS Ribeiro Celso. **Curso de Direito Constitucional**, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo, Malheiros, 2013

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, São Paulo, Malheiros, 28ª Ed. 2012.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**, Belo Horizonte, Del Rey, 2010.

CORRALO da Silva Giovani. **Município- Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba, Juruá Editora, 2009.

CRETELLA. Jr. José. **Direito Administrativo Municipal**. Rio de Janeiro-Forense, 1981.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**, São Paulo, Atlas, 2011.

FERRAZ, Luciano. **Direito Municipal Aplicado**. São Paulo, Fórum, 2009.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo-Saraiva, 38ª Ed. 2012.

FERREIRA, Wolglan Junqueira. **O Município à Luz da Constituição de 1988**. São Paulo, Edipro, 1999.

FILHO, Ubirajara Custódio. **As competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos, Editor, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo, Malheiros, 2009.

MELLO FILHO, Urbano Vitalino de. **Direito Municipal em Movimento- Pareceres e Opiniões Pontuais**. Ed. Nelpa: Belo Horizonte.

MONTORO, Eugenio Franco. **O Município na Constituição Brasileira**, São Paulo. Ed. Jurid Villenich, 1975

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional** 29ª Ed. São Paulo, Atlas, 2013.

MOREIRA QUEIROZ, Marco Antonio. **Democracia Participativa no Município**, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2008.

MOTA, Leda Pereira- Spitzcovsky, Celso- Curso de Direito Constitucional, Ed. Damásio de Jesus, 2008.

PEREIRA, Junior, José Torres. Da Reforma Administrativa Constitucional. Rio de Janeiro, Renovar. 2000.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direito Fundamentais**, São Paulo, Saraiva 2010.

QUEIROZ, Moreira Marco Antonio. **Democracia Participativa no Município**, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2008, p. 25.

SANTANA. Jair Eduardo. Competências Legislativas Municipais, Belo Horizonte. Del Rey, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros, 2009.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo, Juarez de Oliveira, 2008.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional, São Paulo. Ed. Saraiva, 2013.