

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 36 • nº 142

abril/junho – 1999

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Autonomia municipal no Estado brasileiro

Maria Coeli Simões Pires

Sumário

1. Considerações preliminares. 2. Origem do Município brasileiro. 3. Evolução do regime municipal no Brasil e conformação da autonomia. 4. Neo-municipalismo na Constituição de 1988. 4.1. Competências constitucionais do município. 5. Descentralização e poder local sob uma visão comparativa. 5.1. Descentralização na Alemanha. 5.2. Outras experiências de governos locais. 6. Conclusão – uma visão crítica da autonomia no Brasil.

1. Considerações preliminares

O Município, tradicional objeto de investigações no campo do Direito, da Administração Pública e do Urbanismo, hoje, sensivelmente impactado, por um lado, pelo marcante fenômeno de complexificação social a impor a densificação de demandas e relações em âmbito local, e, por outro, pela tendência globalizante da economia e da cultura, a par de continuar como desafio daquelas ciências, suscita a canalização de esforços de estudiosos de outras áreas do conhecimento, notadamente da Sociologia, da Psicologia, da Economia, da Ciência Política e da História, para quem já se coloca como categoria funcional estratégica de garantia de referência e de identidade dos cidadãos. Assim é que se afirma o Município como contraponto da tendência universalizante, como espaço de expressão do homem-sujeito, e, então, de significação do dado ou estatística e, ainda, como o *locus* de apro-

Maria Coeli Simões Pires é Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG, doutoranda e profesora junto à mesma Faculdade.

priação dos benefícios da civilização e de revelação de seus efeitos perversos.

Nesse contexto, o próprio direito há de desenvolver ânimo criador de nova reflexão acerca dos conteúdos desse núcleo de estudos, na busca de releitura e ressemantização de seus elementos, a partir de considerações outras, que, classicamente, refugiriam ao plano comum de análise.

A autonomia municipal, tema estruturante das construções jurídicas nesse campo, há, pois, de ser retomada tendo em vista a nova contextualização e a contribuição multidisciplinar que se adensa no estudo de estratégias de gestão contemporânea e de compreensão da trama urbana e dos diversos atores que a tecem.

Nesse sentido, as questões relacionadas com as tendências internas quanto à organização local e com as perspectivas do direito comunitário assumem um papel fundamental na ressemantização do conceito da autonomia municipal no Brasil, o que está a demandar estudo específico.

Com o propósito de preparar as bases para a reflexão, buscar-se-á, neste passo, o recuo na tentativa de rastrear as origens da instituição municipal, em breve escorço histórico, sem uma científica sistematização dos diversos estamentos de razões que a erigiram no tempo; as construções teóricas só permearão a abordagem como suporte para reavaliação, tendo em vista o prisma da realidade brasileira, dos pontos essenciais e das teses fundamentais que o tema suscita, pacificadas ou não. O presente trabalho não abre espaço para que se possa passar a limpo a teoria dos Municípios, seja porque a pertinaz caminhada da Doutrina brasileira nessa seara já muito avançou, seja porque a realidade da Federação brasileira está a invocar uma reflexão sobre o tema sob perspectiva mais conjuntural.

Tomar-se-á, então, o aporte já feito em substanciosos trabalhos sobre a matéria, muitos deles anteriores à Constituição de 1988, e outros editados na vigência da nova ordem, sendo certo que, sob a égide do Esta-

do Democrático de Direito, intensificaram-se as contribuições, ampliando-se consideravelmente a plêiade de estudiosos de assuntos atinentes à municipalidade brasileira.

2. *Origem do Município brasileiro*

Diferentemente das cidades européias surgidas a partir do século XII como fruto de evolução natural dos grupos sociais, as brasileiras foram impulsionadas pelos artifícios e interesses colonialistas da Metrópole¹.

Segundo Castro², nossa instituição municipal, tendo sua origem nas comunas portuguesas, inaugurou-se no Brasil com a criação, por Martim Afonso, em 1532, sob a vigência das Ordenações Manuelinas de 1521, da Vila São Vicente, atual São Paulo, seguida aquela por Olinda, Santos, Salvador, Santo André de Borda do Campo e Rio de Janeiro. A Vila, por sua vez, marcou o início da República Municipal Brasileira, constituindo-se, historicamente, no *primeiro governo local autônomo das Américas*, conforme registra Godoy³.

A política de colonização portuguesa, partindo da fundação de vilas e atendendo aos interesses da Metrópole, tomara, inicialmente, a descentralização como estratégia para a ocupação territorial, um modo mais seguro de garantir a dependência da Colônia. A lógica de dispersão do poder em diversos pólos justificou a instituição das Capitânicas Hereditárias, concedidas aos donatários sob regime de sujeição à Metrópole e com autonomia interna, cabendo àqueles, entre outros poderes, o de criar Vilas, conforme anota Rocha⁴.

Essas Capitânicas, em sua feição original, perpétuas, inalienáveis e hereditárias, organizaram-se sob os signos da autonomia e indivisibilidade, submetendo-se, contudo, às imposições da Coroa.

A organização municipal lusitana foi, então, transplantada para as primeiras vilas e cidades do Brasil com suas múltiplas

figuras: um alcaide, juizes ordinários, vereadores, almotacés, juiz de fora, procurador e homens bons. A estrutura revelou logo a imposição da Metrópole e um certo desprestígio da Comuna, alçada ao controle cerceador daquela, especialmente, pela integração dos representantes da Coroa nos Conselhos, os juizes de fora⁵.

O principal papel de governo local fora reservado à Câmara Municipal ou Câmara de Vereança, composta de vereadores escolhidos entre os grandes proprietários, os chamados “homens bons”, e juizes, ordinários ou de fora, estes enviados de Portugal para zelar pelos interesses da Coroa. Entre as atribuições da Câmara, a administração do patrimônio público, a autorização para construção de obras públicas, o policiamento, a nomeação de funcionários e o estabelecimento de impostos.

As vilas e as cidades evoluíram. O sistema de Capitânicas, contudo, não apresentou os resultados esperados, verificando-se o desenvolvimento de algumas delas apenas.

Surgiram, então, propostas unificadoras da Colônia, estruturadas pela reação das Capitânicas, ou a partir do espírito centralista da Coroa, e que se revelaram em contraditórias medidas: a instalação do Governo-Geral na Bahia, que, entanto, logo dividiu poder com o estabelecido no Rio de Janeiro (1572); a transferência da Corte Portuguesa para a Colônia, com o propósito de dominação das capitânicas; a elevação daquela a Vice-Reino, a Reino Unido de Portugal e Algarve; o próprio evento da Independência, que, conquanto tivesse precedentes relacionados com a alternativa de índole federativa, assentou solução unitarista, sob o argumento de adequação aos propósitos de consolidação da emancipação do Estado Brasileiro⁶.

Apesar da lógica centralista da Coroa no tocante à administração, persistente na subjugação da Colônia e na resistência das Capitânicas às Comunas, a instituição municipal ganhou incontestável vigor ainda no Brasil Colônia, para o que contribuíram,

entre outros fatores: a distância da Metrópole; a vastidão territorial da Colônia; o afastamento entre a cidade e a sede dos latifúndios, o que projetava a necessidade de que cada cidade logo se constituísse em centro de poder auto-suficiente; a ênfase dada pela colonização portuguesa à instalação de núcleos urbanos como suporte às aspirações de desenvolvimento da burguesia mercantil, seja como ponto de convergência da produção rural, seja como estratégia para alcance do mercado europeu; as determinações contidas nas cartas de doação aos donatários e nos regimentos dos Governadores-Gerais quanto às atividades econômicas e quanto à fundação dos centros político-administrativos; o apoio da Igreja; o poder político da vereança e a iniciativa própria das câmaras que se arrogavam relevantes atribuições em assuntos das Capitânicas e de interesse local; o poder econômico dos proprietários rurais; o sentimento nativista de cada povo e a reação das Câmaras contra os governadores das Capitânicas Hereditárias. Registros desse tempo dão conta da existência de senadores das Câmaras Municipais do Brasil e do clima de resistência das Casas Legislativas locais aos Governadores, como resposta às sucessivas tentativas da Coroa de submeter as localidades à superioridade das Capitânicas. Nesse clima de resistência, as Câmaras, gozando de autonomia, chegaram a questionar o domínio da Coroa, o que levou a sucessivas medidas de restrição do poder local por parte da Metrópole⁷.

A despeito das tentativas de unificação no Brasil Colônia e da unidade do Brasil Império, a estrutura descentralizada do Estado brasileiro, adotada, na Carta de 1824, por imposição política, fora assimilada como solução natural. Em efeito, a centralização caiu logo em declínio, antes que se aglutinassem as Províncias em torno do monarca, motivando a partida de D. Pedro I para Portugal em 1831. Após esse episódio, instalou-se a regência em clima francamen-

te aberto à descentralização, principalmente pela posição independente das Províncias e pelas injunções regionais com o apelo de participação. Desse período, anotam-se, ainda, providências importantes de inspiração descentralizadora: o Ato Adicional – Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, e o Código de Processo. O referido Ato, embora não tendo acolhido soluções aventadas no projeto que lhe servira de antecedente, como a de Monarquia Federativa, entre outras alternativas mais ousadas, adotou a substituição dos Conselhos Gerais das Províncias por Assembléias Provinciais com poderes significativamente mais amplos que os daqueles. Não se registrara, contudo, linearidade nesse processo, eis que não infenso às pressões e críticas, constatando-se alternância centralização – descentralização até que se firmaram as bases do federalismo⁸.

3. Evolução do regime municipal no Brasil e conformação da autonomia

Deitando raízes no contexto sócio-político e econômico do período colonial, a instituição municipal aí se conformou e evoluiu, sofrendo, também, adaptações na fase seguinte, na qual se elevou a Colônia à categoria de Vice-Reino (1763). Com efeito, estruturou-se o regime municipal, principalmente, a partir de 1549, no Governo-Geral, quando as Câmaras Municipais, revestindo-se de grande prestígio político, tiveram nas pessoas de seus senadores os responsáveis pela administração do Município, pela arrecadação dos impostos e pela administração da justiça, detendo poder de controle sobre Governadores e forte atuação no processo emancipacionista brasileiro. Presentes naquelas representações a índole libertadora e a identificação com as aspirações de nacionalidade.

Referindo-se ao regime municipal sob os auspícios da Coroa Portuguesa, Brasileiro⁹ mostra os interesses que sustentaram a organização local de então:

“No período colonial, que se estende até 1822, as cidades funcionaram, principalmente, para promover os in-

teresses dos colonizadores portugueses voltados para a exportação ou para a ocupação do interior. (...) A municipalidade brasileira conservou-se num estágio primitivo e foi bastante ineficiente como unidade de governo”.

No Brasil Império, a instituição municipal ganhou foro constitucional. A Carta de 1824, num aceno de fortalecimento da instância local, destinou tratamento especial às Câmaras Municipais, em capítulo apartado, estabelecendo, entre outras prescrições, que, em todas as cidades e Vilas então existentes e nas mais que para o futuro se criassem, haveria Câmaras eletivas, às quais competiria o governo econômico e municipal (art. 167).

A Constituição reservara à lei a definição do número de vereadores às câmaras e a explicitação das funções municipais e dos critérios de formação das Posturas Policiais, a forma de aplicação das rendas e todas as particularidades e atribuições do Município.

A Lei 28, de 1/10/1828, editada como documento básico da organização municipal no Brasil, em linha centralizadora, e em contradição com as idéias nacionalistas, estabeleceu subordinação administrativa e política das Câmaras aos presidentes das Províncias, reduzindo o órgão legislativo municipal a mera corporação administrativa dos Conselhos Provinciais, sem atuação na jurisdição contenciosa. Configurou-se, aí, absoluta fragilidade da autonomia, já que ficou, então, reservado um papel secundário e subalterno à Câmara, por sua vez, amplamente submetida à tutela permanente do poder central mediante autorizações para obras, aprovação de nomeações dos empregados e outras manifestações limitadoras, e, sobremaneira, vitimada pela perda de muitas franquias. Nesse quadro, não passaram os Municípios de meras circunscrições administrativas.

Meirelles¹⁰ afirma, contudo, que as municipalidades, mesmo sob o centralismo

imperial, foram mais autônomas que no regime de 1937, porque os

“interesses locais eram debatidos na Câmara de Vereadores e levados ao conhecimento dos Governadores (Lei 1828) ou das Assembléias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834)”.

Em 1834, o Ato Adicional abriu perspectiva no sentido de que as Províncias recuperassem o prestígio do poder municipal, como reação à linha centralizadora da Lei 28. Não houve, entretanto, qualquer fortalecimento no plano da reforma constitucional ou das normas subseqüentes, tendo prevalecido, em todo o Império, o desprestígio do governo municipal e o clima francamente desfavorável ao ideário de autonomia das municipalidades.

Consoante apostila Tavares Bastos¹¹, em estudo clássico sobre a matéria, o que se buscou, posteriormente, foi a descentralização provincial, não se tendo cogitado da autonomia municipal.

A Constituição de 1891, consagrando o Federalismo e revigorando a instituição local, inaugurou, no art. 68, a expressão *autonomia municipal* e o próprio termo Município, vinculando o conteúdo daquela ao critério do peculiar interesse. Fê-lo, todavia, em frágil construção, já que sua extensão deveria ser traçada pelo próprio Estado. Tal peculiaridade, aliada à escassez de recursos destinados aos municípios e às contingências de nomeação de prefeitos para a maioria dos municípios, reservou àquele modelo de autonomia um caráter meramente nominal.

O municipalismo — segundo as críticas não-liberais, uma idéia exótica, e, sobretudo, americana — só emergiu, verdadeiramente, no século XX, na esteira do Movimento Pluralista. A ideologia municipalista aí se estruturou para desembocar na campanha do Movimento Municipalista, que gerou, a um só tempo, instituições como o IBAM e a Associação Brasileira dos Municípios, conforme assevera Melo¹².

Até a década de 30, as circunstâncias sócio-político-econômicas do Brasil, tais como a prevalência da economia de exportação do café, da oligarquia rural e do coronelismo, distanciaram, sobremaneira, as perspectivas de um Brasil urbano, a despeito da ocorrência de alguns processos de urbanização em algumas regiões do País.

Todas essas determinantes estiveram na base da política dos Governadores, falsearam as eleições, interferiram no processo da organização municipal e projetaram reflexos na máquina governamental.

No período de 1930 a 1934, com a ascensão da classe média ao poder e com a ditadura de Vargas e, mais, na ausência de Constituição, o Brasil esteve sujeito às drásticas conseqüências do Decreto 19.398, de 11/11/1930: inexistência de Poder Legislativo; exercício de governo por interventores nomeados para os Estados, e por prefeitos, também, nomeados e sujeitos àqueles. Iniciou-se o período de centralização da Ditadura de Vargas, sob a bandeira de um projeto nacional urbano, de cunho industrialista. Nessa fase, teve, ainda, espaço o movimento constitucionalista.

Com a Constituição de 1934 (art. 13), sob o pálio das idéias sociais democráticas, registrou-se o renascimento do municipalismo, ao amparo do Poder Central, com o restabelecimento e a ampliação da autonomia municipal, baseada no critério do peculiar interesse e assegurada em plano constitucional: em termos políticos, pela eleição de prefeito e vereadores; em matéria financeira, pela previsão de rendas próprias para o Município por meio de atribuição de competência tributária para decretação de seus impostos e, finalmente, pela capacidade organizatória de seus serviços, severamente protegida contra a ingerência do Estado.

Lembra Melo¹³ que a ideologia municipalista dessa época colocou-se contra as forças oligárquicas e corruptas, comprometedoras da racionalidade do aparelhamento estatal:

“Na década de 30, Alberto Torres e Oliveira Viana enunciavam o municipalismo como algo antagônico ao suposto estadualismo da República Velha que, dentro dessa crítica, era vista como inteiramente oligárquica e corrupta, onde as oligarquias estaduais e o mundo da política imprimiam irrationalidade à esfera pública”.

Segundo registro do mesmo autor¹⁴, a idéia então defendida foi a de um Estado forte, no qual o Município pudesse significar a esfera política comunitária. Nesse contexto, o enaltecimento do municipalismo foi a estratégia de fortalecimento da União — contra a idéia da Província — tendo-se convertido, então, *nessa ideologia curiosa, ruralista que aparece como redenção do interior, uma espécie de pedagogia rural*.

No período de 1937 a 1945, atingido pelos reflexos do impulso da industrialização, da crise de 1929, do Estado Novo, da deflagração da Segunda Guerra Mundial, registrou-se um quadro desolador da história municipalista.

A Carta de 1937 manteve apenas nominalmente o poder local. Vulnerou a autonomia política: previu eleição de vereadores, mas, ao mesmo tempo, desprezou o Legislativo, ao assinalar a dissolução dos sistemas de representação; definiu a nomeação pelo Governador como critério para investidura dos prefeitos e abrigou um regime interventor nos Estados e Municípios. Neutralizou a autonomia financeira e administrativa no âmbito da Federação, mediante rigorosa técnica de concentração de poderes no âmbito do executivo federal em prejuízo de Estados e Municípios, transformados estes em instâncias gerenciais da União, tendo-se voltado a atenção desta, em especial, para as cidades estratégicas e de expressão industrial.

No período de 1945 a 1964, o Brasil viveu o cenário do fim da Guerra Mundial, da deposição do Governo Ditatorial, da queda do Estado Novo, da reconstitucionalização do País, do liberalismo político, das

bandeiras do nacionalismo, da expansão da base econômica nacional, com substituição das importações. De traço democrático, o período restaurou o sistema federativo descentralizador, oportunidade em que se restabeleceram os poderes das Casas Legislativas e em que se abriram perspectivas de reorganização partidária.

A campanha municipalista teve grande reflexo na Constituinte de 1946 e impregnou a política do Estado Novo. Nesse contexto, imbricada na cultura política não-liberal, surgiu a proposta de uma República Municipalista, com base na redivisão dos Estados, como contraponto da hegemonia do *café com leite*¹⁵.

A Constituição de 1946, que reinaugurou os valores democráticos, deu nova densidade às três linhas básicas: política; financeira e administrativa (art. 28). O arranjo constitucional prestigiou a instituição municipal, seja pela equitativa distribuição de renda mediante ampliação da participação do ente local nas finanças, seja pelo delimitamento dos fundos de transferência, seja pela reintegração do Município no sistema eleitoral do País e, ainda, pelas categóricas barreiras à indiscriminada intervenção estadual nos municípios. Não se pode dizer, todavia, de uma consistente autonomia política no referido período, sobretudo pela ausência de clareza no sistema de repartição de competências e poderes entre as diversas esferas.

No período de 1964 a 1970, num cenário marcado pela queda de João Goulart; pelo golpe militar, com a ascensão das Forças Armadas, a distribuição do poder nas mãos de militares, tecnocratas e burguesia industrial; pela ditadura das armas, sob as bandeiras da moralização, do desenvolvimentismo, do combate à inflação e da segurança nacional, a autonomia municipal apenas se manteve nominalmente. Esteve, aí, afetada pela hipertrofia do Poder Executivo, notadamente na esfera da União, pelo dirigismo estatal, caracterizado por forte poder de in-

tervenção do Governo Central em todos os domínios, por meio de planejamento federal compreensivista dos diversos setores, pela expansão da máquina pública federal em modelo conformador do aparelhamento das esferas estadual e municipal, com prevalência da simetria dos organogramas racionalistas e burocráticos.

Com efeito, a Carta de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69 fragilizaram os Municípios em termos políticos, administrativos e financeiros. Ficaram eles, financeiramente, submetidos à União, que passou a concentrar a maior parte da receita pública e a impor-lhes condição de mendicância e de dependência na aplicação das verbas; e tornaram-se os entes locais mais vulneráveis perante o Estado-membro, do ponto de vista político, pelo aumento das hipóteses de intervenção estadual; administrativamente, estiveram condicionados à simetria na organização, segundo matrizes da União, sem espaço para o necessário afinamento às peculiaridades de cada qual. E é, ainda, nesse período que se estabeleceram rigorosas restrições à remuneração de vereadores, determinando-se, para municípios com população abaixo de certa faixa, a gratuidade dos mandatos.

De 1970 a 1984, ainda sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/69, e presentes a ideologia e a estratégia da Revolução de 1964, os Municípios continuaram reféns da União, eis que permaneceram sujeitos à linha centralizadora do Governo Federal, no obstinado propósito de assimilar e impor os avanços da tecnologia. Tal linha, de caráter racionalista, estratificou, sobremaneira, a dependência dos Municípios à tecnocracia dos gabinetes.

Com efeito, na ditadura militar, a autonomia política foi atingida diretamente pela regra de nomeação de prefeitos de capitais, de estâncias e de municípios de Segurança Nacional; o campo de atuação legislativa foi, também, sensivelmente restringido, de modo que os governos locais atuaram como meros executores da política central, espe-

cialmente no tocante ao desenvolvimento urbano traçado pela União.

Registra-se a contribuição de Melo¹⁶ sobre o municipalismo nas décadas de 60 a 80:

“Durante o regime militar, salvo num primeiro momento em que o Ministério do Interior tinha a idéia de planos de desenvolvimento integrado, o municipalismo foi absorvido pelas políticas governamentais. Mas, com o segundo PNB e a recentralização que o governo Geisel imprime, o municipalismo ficou deslocado, enquanto princípio ordenador de políticas. Isso se mantém até 1985, quando se iniciam os movimentos que vão transparecer na Constituição de 1988, que é profundamente Municipalista.”

No período de 1984 a 1988, abriram-se amplas perspectivas, a partir da mobilização da sociedade, de abertura política e distensão.

Essas sinalizações intensificaram-se depois de 1984, com os movimentos populares pró-constituente, as campanhas municipalistas, a sensibilização da sociedade para participação das cruzadas pelos Planos de Estabilização do Cruzado, passando pelo Bresser e pelo Verão, e com o processo constituinte, de caráter participativo e democrático, que culminou com a edição da Constituição de 1988, rotulada como Constituição da Cidadania, a qual, restabelecendo, por inteiro, a autonomia política, prescreve tratamento privilegiado à entidade local, integra-a formalmente à Federação e agrega, ainda, ao poder local a competência para elaboração de sua lei orgânica, consolidando, de modo expressivo, o conteúdo de autonomia municipal, sob o pilar do interesse local.

Vê-se, pois, que, ao longo da história brasileira, o conteúdo da autonomia municipal não se manteve uniforme, nem esteve infenso aos interesses da Coroa, às vicissitudes dos regimes, nem aos caprichos dos ditadores ou tecnocratas.

Desde a sua inauguração nominal no texto constitucional de 1891, a autonomia foi mantida nas cartas seguintes, muitas vezes, relativizada: no plano político, pela nomeação de prefeitos, pelo fechamento das câmaras, pela neutralização do campo de competência legislativa municipal; no plano administrativo, pelas linhas centralizadoras, pelos processos centrípetos de planejamento e decisão no âmbito da União, pela prefiguração de modelos administrativos e de estrutura de serviços; no plano financeiro, por uma perversa repartição de receita que estruturou a onipotência da União. Esta, concentrando a receita pública, pode manter reféns os Municípios, tendo estes, por sua vez, na ode palaciana, o espaço de mendicância.

Nesse tópico, utilizaram-se amplamente dados constantes de estudos e quadros desenvolvidos por Brasileiro¹⁷ e Dias¹⁸.

4. Neo-municipalismo na constituição de 1988

Erigem-se como pilares estruturantes da Federação Brasileira, na Constituição de 1988, os comandos expressos nos artigos 1º e 18.

Na interpretação dos referidos dispositivos, especialmente no que tange à posição do Município no quadro federativo, divergem os doutrinadores, sustentando alguns a absoluta inconsistência da tese da figuração daquele como entidade federativa, e outros, a integração do ente local naquela estrutura. Na primeira corrente, colocam-se, entre outros, Baracho¹⁹ e Silva²⁰. Aduzem, em abono à tese, argumentos como o de que o federalismo não pressupõe o Município como elemento essencial; o da não-participação do ente local na formação da vontade e das decisões do Senado e na prestação jurisdicional; o de que não se lhe reconhece o poder de apresentação de emendas à Constituição. Sustentam, categoricamente, que a possibilidade de intervenção do Estado nos Municípios mostra a vinculação direta des-

ses à entidade federativa intermediária ou regional, afastando, portanto, a vinculação dos entes locais à unidade federativa aglutinadora ou central, que é a União.

Em posição antagônica, colocam-se Bastos, Horta, Ferrari e Santana, entre outros.

Sustenta o primeiro²¹:

“Desde o momento em que a Constituição brasileira alçou o Município a entidade condômina do exercício das atribuições que, tomadas na sua unidade, constituem a soberania, não poderia, para ser conseqüente consigo mesma, deixar de reconhecer que a própria Federação estava a sofrer um processo de diferenciação acentuada, relativamente ao modelo federal dominante no mundo, que congrega apenas a ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: a União e os Estados Membros”.

Por sua vez, referindo-se ao esforço de reconstrução e retificação do federalismo como mérito inegável da Constituição de 1988, Horta²² assinala:

“Projetou-se além da edificação reconstruída, para introduzir novos fundamentos e modernizar o federalismo constitucional brasileiro.

Entre esses fundamentos, sobressai a singular inclusão do Município entre os entes que compõem a união indissolúvel da República Federativa, no artigo inicial da Constituição (art. 1º). Essa eminência do Município não dispõe de correspondência nas anteriores Constituições Federais Brasileiras, nem tão pouco nas Constituições Federais dos Estados Unidos, do México, Argentina, Venezuela, Áustria, Alemanha, Canadá, Índia, Suíça e Austrália. A inovação da Constituição adveio da atração suggestionadora do movimento municipalista, que rompeu o quadro da lógica constitucional e erigiu o Município autônomo em componente da República Federativa”.

Ferrari²³, embora reconhecendo que o federalismo se assenta sobre duas idéias fundamentais – a autonomia das entidades federativas e a participação dessas na formação da vontade dos órgãos federais e nas suas decisões –, não nega a integração do Município no condomínio federativo:

“... na Federação brasileira, conforme determina a Constituição Federal, os Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, autonomia essa limitada pelos princípios contidos na própria Lei Magna do Estado Federal e naqueles das Constituições Estaduais”.

Na mesma linha, e admitindo a relevância dos argumentos contrários à tese da configuração do Município como entidade federativa encontradas na doutrina, adverte Santana²⁴:

“... o fato é que não podemos nos esquecer de que os modelos federativos não podem ser transplantados de um Estado para outro. Enfatizamos novamente que cada Estado possui suas próprias características e, assim, tipificam sua estrutura interna. No caso brasileiro é de se dar grande importância a esse aspecto, porque, como sabido, todas essas particularidades que o Município apresenta são, em verdade, notas definidoras dos contornos da nossa fisionomia federativa; são especificidades do ser-federativo-pátrio”.

De fato, a Constituição de 1988 introduz significativas alterações na fisionomia do Estado Brasileiro. E, se já não tínhamos uma federação segundo o modelo tradicional, a partir da nova ordem, ela mais se afasta daqueles moldes, pela tonificação de suas peculiaridades. Acentua-se, portanto, a distinção de tratamento dado ao ente local. Ganha este 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.

Sobre a importância desse *status* do ente local, lembra Horta²⁵:

“ a ascensão do Município desfaz antigas reservas que se opunham às relações diretas entre a União e o Município”.

Em efeito, a Carta é categórica ao explicitar o Município na configuração da Federação, é pródiga em referências ao ente local: uma leitura de seu texto evidencia a preocupação do constituinte em enaltecê-lo, quer no plano da estrutura do federalismo; quer na partilha de competências, embora seja possível verificar-se, ainda, a persistência de competências centralizadas em relação a uma gama considerável de matérias; ou, ainda, no reconhecimento de seu papel como importante agente de políticas públicas, e, especialmente, na dedicação de comandos básicos e preordenadores da lei orgânica municipal.

Sob a perspectiva reconstrutiva do federalismo, acena a Constituição para soluções mediante cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, consoante disposto no artigo 23, parágrafo único.

Além da reconstrução formal e material do federalismo de vocação cooperativa, com ênfase para o ente local, a concepção democrática de Estado é fator de fortalecimento da esfera municipal de governo.

De fato, a Constituição de 1988, acolhendo as reivindicações dos movimentos organizados, firma o compromisso com a igualdade material, reconhece garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos sociais, consagra a universalização dos benefícios da seguridade social, entre outros, e traça diretriz de participação da sociedade na concepção, na execução e controle das políticas públicas, o que põe em realce, sobretudo, o poder local²⁶.

Como consequência do agravamento do quadro social e daquela mobilização, a máquina pública é impactada pela demanda

cada vez mais densa e diversificada de benefícios, o que reflete de forma mais clara nas esferas estadual e local, tendo em vista, principalmente, a diminuição da capacidade de investimento do Governo Federal na prestação direta de serviços ou no financiamento das políticas²⁷.

A resposta natural seria a criação de mecanismos cooperativos consistentes entre as diversas esferas de governo e entre estas e o setor privado, como recurso indispensável para o enfrentamento das questões relacionadas com emprego, segurança, acesso a equipamentos básicos. O Poder Público deveria conjugar seus esforços buscando sinergia no âmbito da esfera pública estatal e, insuficientes tais esforços, pois o Estado não poderia dispor de todos os recursos e modos de gestão para o atendimento das demandas sociais, invocar-se-ia, também, a integração da sociedade e do próprio setor de mercado.

O quadro de múltiplas demandas e o apelo de participação forçaram a precipitação dos processos de descentralização e cooperação, que têm conduzido, nos últimos anos, à formação de várias políticas setoriais, sob novos moldes, alimentadas, também, por tendências internacionais: o SUS, que teve sua matriz na Reforma Sanitária Italiana de 1978; as políticas de controle social, que têm sua inspiração na França socialista²⁸.

Esses processos de descentralização e cooperação desenvolveram-se, então, sem os pressupostos das negociações políticas para que a incorporação de ações, serviços, equipamentos se fizesse sem os traumas que se impuseram como resultado da lógica autoritária no traspasse dos serviços sociais. As bases de cooperação federativa revelam-se insuficientes no plano constitucional e sequer estavam disciplinadas pela via legal ou mediante pactos sociais. E, ainda, o vetor da participação popular se conduzia mais em caráter emblemático que conseqüente, não figurando como instrumento efetivo de controle. Entre esses fatores, a

ausência da lei complementar preconizada pelo art. 23 da Constituição da República ressaí como dificultador da desejável interação ou inviabiliza, na prática, o federalismo cooperativo²⁹.

Nesse sentido, a crítica de Ferreira³⁰, Coordenador do Grupo de Trabalho sobre Descentralização e Federalismo do IPEA:

“Apesar do avanço no reconhecimento da autonomia dos entes federativos, o Texto Constitucional é, porém, falho no que diz respeito a uma definição clara de competências dentro da Federação. (...) Mas a indefinição de perfil da estrutura cooperativa dentro da Federação e a imprecisão das fronteiras de competência faz com que a União dificulte esse processo de descentralização, interferindo na autonomia dos outros níveis de poder”.

O certo é que, nesse contexto, o municipalismo passa a ser defendido sob enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas: como *princípio democrático* e como *princípio de engenharia administrativa*, com vistas à construção da eficiência na prestação do setor público. Essas idéias, segundo Melo³¹, constituem o núcleo de sustentação do *consenso em torno da idéia do neo-municipalismo*.

O autor³² sustenta, contudo, ser meramente aparente essa unidade em torno do municipalismo, colocando sob foco o aparente consenso relativo à autonomia do ente local, que, na sua advertência, *escamoteia um dissenso muito profundo*. Para ele, *oneo-municipalismo brasileiro ou o neo-localismo*, como discurso recorrente, há de ser apreendido segundo as conotações que lhe emprestam os núcleos filosóficos subjacentes, os quais, por sua vez, se inscrevem em *genealogias intelectuais distintas*:

“Na realidade, a idéia de descentralização é hoje lugar comum tanto em uma agenda neo-liberal quanto em uma agenda histórica, identificada com a social-democracia, uma agenda reformista e, ambas aquelas são simétricas dentro de uma tradição neo-liberal.

A idéia da descentralização, da devolução de funções e competências a entes subnacionais, equivale a uma estratégia maior de retirada de parcela do poder do Governo central. Este é o *Leitmotiv* da idéia da descentralização. Da mesma forma, dentro de uma agenda social democrática, histórica, a idéia de descentralização é inteiramente diversa; aqueles que propugnam pela descentralização e pela autonomia local, em última instância, estão postulando a democratização da gestão e a ampliação do controle social”.

Na perspectiva da teoria econômica, o contraponto é o mercado como mecanismo locativo; sob a ótica da democratização da gestão, a participação do cidadão tem o primado”³³.

Assim, na prática de descentralização de políticas públicas, não se tem verificado a sintonia entre os entes federativos, o que acarreta irracionalidade de gastos públicos e prejuízo de qualidade da prestação. De igual modo, as parcerias público e privado, por ausência de tradição na realidade, fragilizam-se, na prática, em razão do comprometimento do interesse público e da prevalência da lógica de socialização de ônus e privatização dos benefícios. E, por fim, a participação popular, apesar dos avanços já conquistados, ainda não alcançou o estágio de efetivo controle social. Demais disso, a nova ideologia municipalista há de se assentar, sim, sobre os pilares da participação, da democratização da gestão, da eficiência do setor público na prestação de serviços públicos, da parceria, mas isso não basta, eis que não pode perder de vista os fatores que desafiam a criatividade e o arrojo das cidades, as quais se colocam como referência de identidade e estratégia de superação da crise contemporânea.

Nesse sentido, deve-se acreditar como Magalhães³⁴ que, à luz dos paradigmas do Estado Democrático de Direito, na perspectiva da construção do Estado Constitucio-

nal, novo tratamento há de ser dado ao poder local, projetando-lhe força proativa da mudança do próprio Estado na relação com a sociedade.

4.1. Competências constitucionais do Município

Tradicionalmente, o conceito de autonomia do Município 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.

Na Constituição de 1988, o arranjo da autonomia municipal está estruturado pelos artigos 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158, e 182, entre outros. O conteúdo do poder aí delineado expressa-se em quatro planos: o da auto-organização, o do autogoverno, o da autolegislação e o da auto-administração, sendo o primeiro a principal novidade incluída no objeto do “direito público subjetivo” do Município, oponível aos demais entes federativos, consoante anotação de Meirelles³⁵.

O teor político da autonomia revela a capacidade de o Município estruturar seus poderes, organizar e constituir seu próprio governo mediante eleições diretas de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores e de editar o seu próprio direito, observados os princípios estabelecidos na Carta da República e na Constituição do Estado. Nesse plano, ganha relevância a análise da competência legislativa do ente local.

Os artigos 21, 22, 23 e 24 da Constituição da República atribuem competências aos diversos entes federativos.

A norma prevista no art. 21, relativa à União, enunciada por verbos que remetem a ações concretas, sugere um plano de atuação administrativa, ou seja, indica competência executiva. Contudo, essa prevalência de seu caráter não exclui competência legislativa em matérias referidas naquele espaço de atribuição. E, conquanto aquela atuação não esteja restringida privativamente à União, não parece comportar partilhamen-

to com as demais esferas, salvo no que toca à elaboração e execução de planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico, social e urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes, pela pertinência do interesse e tendo em vista o apelo de complementariedade que a competência atribuída à União suscita.

A competência estabelecida no art. 22 dirige-se à União em caráter privativo e tem natureza legislativa. Só comporta partilha com outras esferas quando têm sede na União as diretrizes ou normas gerais ou, ainda, quando a matéria, mesmo tematizada no art. 22, tenha um desdobramento específico a justificar a tutela direta do interesse local. Quanto ao Estado, é de destacar-se o disposto no parágrafo único do artigo referido, que deixa à lei complementar a possibilidade de autorização para que aquele legisle sobre questões específicas relacionadas no artigo.

No art. 23, a Constituição da República trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esse traço da competência é definido por Silva³⁶ como *a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra*.

Assim, não obstante catalogue o artigo uma série de ações comuns aos diversos entes, do que se deduz, à primeira leitura, um traço executivo de competência, tem-se que a legislação instrumental de ações enunciadas fica, também, alçada às entidades indicadas no *caput*.

No art. 24, tratou o constituinte de disciplinar a competência no âmbito da legislação concorrente. Não incluiu nesse condomínio o Município. Contudo, a referida ausência não significa, segundo sustentam alguns autores, que o Município não tenha competência nesse campo concorrencial, pois restar-lhe-ia a competência para legislar sobre matéria de interesse local, com ful-

cro no art. 30, I, bem assim para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, a teor do art. 30, II, podendo incidir sobre matérias constantes do artigo 24.

Nessa ordem de idéias, Santana³⁷, traçando um elástico contorno do poder de atuação legislativa do Município, afirma a existência de competência concorrente originária do ente local.

Adverte o magistrado³⁸, no entanto, para o fato de que os Municípios não estão habilitados a editar normas concernentes ao art. 24, simultânea ou concomitantemente com a União ou Estado, restringindo-se ao âmbito da expressão *no que couber*.

E assenta o mesmo autor³⁹:

“Evidente não se tratar apenas de competência administrativa regulamentar. Os Municípios estão autorizados, por força de dispositivo constitucional, a legislar suplementarmente. Podem, em nosso entender, ditar leis que tenham por objetivo o estabelecimento de regras específicas e, quando for o caso, também estão legitimados à elaboração de leis gerais quando tal se faça necessário em razão do exercício de competências materiais, comuns ou privativas”.

De outro lado, os que inadmitem atuação do Município no âmbito da legislação concorrente, isto é, competência suplementar por força do art. 24, destacam que o disposto no art. 30, II, há de ser entendido como poder de mera complementação, ou seja, de adaptação às peculiaridades comunais.

Contudo, tem-se reconhecido ao Município operar no campo legislativo relativamente a matérias elencadas no art. 24, por força de conjugação com outras normas atributivas de competência ao Município ou ao poder público genericamente.

Nesse sentido, por exemplo, o julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais na Apelação Cível nº 72.988/9 – Comarca de Belo Horizonte. Rel. Des. Campos Oliveira, cuja ementa encontra-se assim registrada: “Tombamento de Imóvel – Com-

petência Legislativa do Município. Inteligência dos Arts. 24, VII; 30, II, e 216, § 1º da Constituição Federal. Mandado de Segurança – Fundamentação da Sentença (“MG” 5/4/1997).

A capacidade auto-organizatória é um desdobramento da autonomia política, que ganha contorno no poder de edição pelo Município de sua própria lei orgânica.

Horta⁴⁰, referindo-se a esse aspecto da autonomia municipal, leciona:

“Prestigiando a descentralização normativa, consectário da descentralização política, a Constituição de 1988 implantou o poder de auto-organização do Município, atribuindo-lhe a elaboração da lei orgânica.

A decisão do Constituinte federal retoma no plano mais elevado da Constituição da República a solução originariamente contemplada na Constituição do Rio Grande do Sul, de 14 de julho de 1981 (art. 64)”.

A Constituição, inovando nesse ponto, apresenta uma matriz da lei orgânica municipal, isto é, traz normas de preordenação balizadoras do tratamento de determinados temas na esfera local. O processo de elaboração daquela lei tem, por sua vez, caráter especial, consoante definido na própria Carta da República, em linha bastante rígida, à semelhança do processo constituinte.

O art. 29 da Carta da República localiza o Estado Brasileiro no sistema de Cartas Próprias relativamente à organização municipal, projetando a lei orgânica com *status* de lei fundamental.

O plano administrativo da autonomia diz respeito ao espaço de ação do Município voltada para a organização e prestação de serviços de sua competência. Esse componente do poder autônomo do Município tem seu fundamento, especialmente, no disposto no art. 30, V, cuja redação é a seguinte:

“Art. 30 – Compete ao Município:

(...)

V – organizar e prestar, direta-

te ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

Analisando o art. 30, comando de centralidade inegável para o Município, afirma Santana⁴¹:

“Sendo a base das competências legislativas municipais aquela formada pelo teor do art. 30 da Carta Federal, cumpre-nos esclarecer que o constituinte acabou por fazer opção em não apartar em dispositivos distintos as competências materiais das competências legislativas.

(...)

Convivem, assim, no mesmo dispositivo as competências municipais de ordem legislativa e de ordem material. Isto porque o constituinte, também para as competências materiais, erigiu o critério do interesse local como o ponto de partida para a sua concretização”.

Com efeito, essa competência administrativa desenha-se em função do interesse local, o que justifica atenção especial na análise da expressão, cuja adequada interpretação poderá inibir a invasão de competência, pelo Município, de outra esfera de governo⁴².

Da lição de Bastos⁴³, colhem-se alguns elementos conformadores do interesse local:

“Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu 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 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.”

A conotação da expressão, portanto, não remete à exclusividade – sob pena de, no sistema federativo, comprometer-se a unidade, que pressupõe superposição de interesses com a impossibilidade de absoluto isolamento de seus diversos níveis –, mas ao critério da prevalência.

Relativamente ao poder administrativo do Município, a derradeiro, enfatiza-se constituir o art. 23 em conjugação com o art. 30, V, VI, VII, VIII, IX, a sede especial de sua previsão.

O elemento da autonomia no campo financeiro está previsto no art. 30, III, cuja redação prescreve competir àquele ente: *instaurar 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.*

Esse poder no plano financeiro deve ser exercido nos termos dos artigos 145; 149, parágrafo único; 156 e 158 da CF.

5. Descentralização e poder local sob uma visão comparativa

A leitura comparativa de diversos quadros de poder local em países desenvolvidos leva à conclusão de que o Brasil detém posição privilegiada quanto à descentralização, o que não afasta a necessidade de que a referida técnica, entre nós, persiga a vertente da democratização da gestão ou, por outras palavras, a incorporação do poder local que se localiza fora dos centros oficiais dos Poderes Executivo e Legislativo. Com efeito, poucos países apresentam experiências em que o Município participe do condomínio de poder de forma tão expressiva, pelo menos em plano nominal. Para exemplificação desse contraste entre o Município brasileiro e outras experiências de poder local, comenta-se a descentralização no Estado alemão, no qual a instância comunal, reconhecidamente um destaque em

termos de eficiência na prestação de serviços públicos, ostenta uma autonomia sensivelmente menos expressiva que a do Município brasileiro, que traz matrizes muito peculiares. São registradas, também, informações básicas relativas a outras organizações de governos locais de destaque no plano da prestação de serviços públicos.

5.1. Descentralização na Alemanha

A descentralização é um fenômeno internacional, ganhando matizes próprios em cada realidade que lhe serve de suporte de aplicação. O modelo alemão de descentralização, pelas suas peculiaridades, é aqui destacado a partir de considerações desenvolvidas no Seminário Internacional *Princípio da subsidiariedade e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha*⁴⁴, realizado em São Paulo, em 1994.

No referido evento, Lässig⁴⁵, Prefeito da Microrregião de Rems-Murr-Kreis e Presidente da Associação Brasil-Alemanha do Distrito de Baden-Württemberg, realça os traços da Federação alemã, em considerações que são amplamente usadas no presente tópico.

Aquela federação compõe-se de 16 Estados Federados (11 da Velha República Federal da Alemanha e os novos que ressurgiram a partir de 1990) e da União Federal, detendo cada qual a qualidade de Estado. A organização comporta ainda as entidades locais, os Municípios ou autarquias municipais, cerca de 10.000, aproximadamente, e os *Landkreis*, circunscrições ou regiões, que atuam como instâncias de governo de nível intermediário de Municípios e Estados.

O princípio do Estado Federativo é intocável na Constituição alemã, enquadrando-se numa longa tradição constitucional, só interrompida com o Estado unitário dos Nazistas, de 1933 a 1945, de modo que a Alemanha faz parte dos clássicos países federalistas⁴⁶.

Os encargos da legislação dividem-se entre a União e os Estados Federados, con-

tando também os *Landkreise* com sua própria câmara, a *Kreistag*, com Constituição Regional própria.

Na autonomia legislativa do Estado Federado, inclui-se a competência relativa à edição da Constituição Municipal, documento que traça modelos próprios de estruturação do poder local, apresenta arranjo específico e peculiar aplicável aos municípios integrantes do território estadual, aos quais é reservado o direito de regulamentar, sob responsabilidade própria, todas as questões de interesse da comunidade local, isto é, todas as funções públicas nos respectivos territórios⁴⁷.

As competências administrativas distribuem-se entre as diversas instâncias. Estão sob responsabilidade direta da União, entre outras, a política externa, a defesa, a organização e manutenção do serviço militar, a definição da política econômica e monetária, podendo o Estado participar da Administração da União. Uma administração própria da União só existe, basicamente, em estreito campo de atuação, cabendo aos Estados autonomia no tocante a uma gama de atividades administrativas. A eles cabem o ensino público, a política de cultura e a responsabilidade pelo corpo policial, entre outras competências⁴⁸. Já os Municípios, consoante disciplinam as leis comunais, são responsáveis primariamente pelas questões de interesse local, prevalecendo, assim, em relação a eles a norma da universalidade, que pode ser restringida pela legislação, já que esta pode ser instrumento de transferência dessas questões para instâncias intermediárias ou para a estadual ou federal.

A relativização da universalidade, que se dá pela lei, não pode perder de vista o princípio da subsidiariedade, aplicável ao sistema alemão, e que se assenta na racionalidade das soluções da instância local pela sua proximidade com os problemas e demandas mais imediatas e concretas. Por força do referido princípio, só o que não pode ser adequadamente atendido pelos Municí-

pios é transferido para outra esfera de governo.⁴⁹

Nesse diapasão, cabe à União a definição quanto aos conteúdos mais abstratos e ideológicos; aos Municípios, de uma forma geral, ficam reservadas as funções traduzidas por prestações obrigatórias como as de registro, de proteção por corpo de bombeiros, de instalação de cemitérios, de criação de câmaras de desenvolvimento, de manutenção de escolas para todos os níveis de formação, de construção de rodovias, de abastecimento de água, e por encargos voluntários relacionados com o oferecimento de infra-estrutura adequada para a prática de esportes, o acesso à educação, à cultura, ao lazer, entre outras prestações. Além de cumprir essas funções básicas que afetam a vida da comunidade, o Município vem atuando, também, como elemento de peso na economia, dirigindo empresas de eletricidade, gás, e transportes; *aos Landkreise cabe a solução de problemas que ultrapassem a capacidade administrativa ou financeira dos Municípios, como construção de grandes hospitais, coleta de lixo, escolas profissionalizantes, escolas especiais, rede rodoviária, assistência social, transporte público, entre outros*. E não desempenham eles apenas funções das autarquias municipais, mas também do Estado, sujeitando-se à fiscalização deste no que se refere à execução das leis vigentes⁵⁰.

Na esfera de sua autonomia, estão os Municípios protegidos contra o próprio Estado de que fazem parte, que a eles deve respeito, sem prejuízo do poder de lhes impor sujeição à sua fiscalização jurídica e aos interesses mais abrangentes e gerais⁵¹.

A publicação *Perfil da Alemanha* registra fragmentos históricos da autonomia municipal naquele país:

“A autonomia administrativa municipal, como expressão da liberdade cívica, tem tradição na Alemanha. Remonta aos privilégios das cidades livres da Idade Média (...)”, entanto, em tempos recentes, relacionada com o surgimento do Código das Cidades,

adotado na Prússia em 1808. A lei fundamental “garante a autonomia administrativa das cidades, comunidades municipais e distritos, dando-lhes o direito de regulamentar a critério próprio todos os assuntos da comunidade local, dentro da moldura traçada pelas leis. O Direito comunal é da competência dos Estados: as Constituições Municipais diferem muito de Estado a Estado; isso também tem razões históricas”⁵².

Lässig⁵³, relatando a experiência municipal alemã, destaca a importância histórica desse nível de governo:

“Depois da destruição da II Guerra Mundial, foram os Municípios que primeiro alcançaram condições de funcionamento, pois na miséria e no caos do pós-guerra, foram eles os primeiros a retomar suas atividades, pois seu funcionamento era necessário para solucionar os problemas imediatos”.

Na mesma linha, Jung⁵⁴, Diretor da Fundação Konrad Adenauer – Stiftung no Brasil, assimilando a tendência mundial de fortalecimento do Município no Estado Democrático, mostra o conteúdo da autonomia no Direito alemão:

“Na Alemanha, existe a medida necessária de autonomia para que cada Município possa germinar, de per si e sobre sua própria responsabilidade, todas as questões que dizem respeito à comunidade local. Nessa concepção, a auto-administração municipal deve ficar livre, na medida possível, da tutela do Estado. Por isso, os cidadãos são instados a participar ativamente da solução dos assuntos locais. Desta forma, a auto-administração municipal funciona como espécie de escola de democracia”.

Estudiosos como Scheid⁵⁵ chamam a atenção para o grau de solidez de implantação de regulamentos territoriais democráticos e descentralizados na Alemanha, reco-

nhecendo nos *Länder* os verdadeiros protagonistas da política de organização territorial. Nesse nível subnacional, a República Federal Alemã ostenta estrutura administrativa de planejamento extremamente desenvolvida e abrangente, cujo princípio é o do “contrafluxo” que materializa uma estreita combinação do planejamento dos *Länder* e de suas entidades subregionais, e que projeta o Município como instância de execução de várias políticas contempladas no amplo planejamento.

Finalmente, com relação às bases de financiamento das políticas públicas, cabe ressaltar que as Regiões dispõem de rendas próprias oriundas da cota arrecadada pelos municípios, do recolhimento de impostos a elas destinados, de taxas e tarifas relativas aos setores sob sua responsabilidade. Recebem, também, subvenção da União e do Estado para execução de leis ou para investimentos específicos. Os Municípios, igualmente, dispõem de receitas próprias e beneficiam-se de transferências e subsídios dos Estados e da União para compensação por execução de leis ou para subsidiar certos encargos⁵⁶.

Observa-se que o Município alemão, conquanto assentado em concepção diversa de autonomia e cuja delimitação decorre do próprio Estado-Membro, na prática, coloca-se como autêntica instância de democracia, e de cumprimento efetivo do papel estatal.

5.2. Outras experiências de governos locais

A descentralização do Estado como estratégia de democratização é uma tendência generalizada, sobretudo na Europa.

O artigo intitulado “La Democracia Territorial. Descentralización Del Estado Y Políticas en la Ciudad”, de Borja i Sebastián⁵⁷, analisa o crescente processo de descentralização do Estado na Europa, mostrando a tentativa de se dotarem as instituições administrativas de maior identidade comunitária. O trabalho indica os Municípios como

sujeitos comunitários privilegiados no referido processo de descentralização, abordado como elemento chave para modernização das administrações públicas e como condição prévia e favorável à participação cidadã. Por outro lado, cuida de questões polêmicas derivadas da experiência europeia de descentralização, notadamente das situações em que se verifica a hipertrofia das instituições representativas locais sem os correlatos fins de democratização da gestão e atuação mais global. Por fim, o artigo mostra que o urbanismo que se afigura, acatando a diretriz participativa, abandona o rígido funcionalismo do passado em favor de uma concepção mais compreensiva e polivalente da cidade, postulando mecanismos de inclusão da cidadania para materialização da democracia política, econômica, social e cultural. Nesse sentido, deve ser entendida a revalorização das cidades, bairros e comunidades enquanto espaços privilegiados de enraizamento da estrutura político-administrativa e de gestão política contemporânea na Europa.

Um estudo comparado dos modelos de organização de governos locais adotados por diversos países que se destacam na prestação de serviços mostra que o grau de autonomia do governo local não guarda relação direta com o nível de eficiência dos serviços no plano municipal, isto é, a forma de Estado ou o tipo de organização não interfere diretamente nesses resultados. A relação mais direta se estabelece em função dos padrões de gestão e do grau de identificação do cidadão com a esfera comunitária. Registramos alguns fragmentos de estudos nesse sentido e que sintetizam as principais características das administrações selecionadas neste tópico.

Relativamente aos Estados Unidos, Estado Federal por excelência, Meirelles⁵⁸, enfatizando a eficácia do Município a despeito da falta de arrojo de sua burocracia, aponta a multiplicidade de modelos de estruturação do poder local:

“Quanto à forma de administração municipal, não é menor a diversidade de sistemas adotados nos vários Estados e até mesmo entre cidades de um mesmo Estado, podendo-se distinguir os seguintes tipos básicos: 1) o governo por um Conselho (*council*) que toma decisões colegiadas; 2) o governo por uma Comissão (*comission*), em que cada membro cuida individualmente de uma atividade pública; 3) o governo por um indivíduo (*Mayor*), em cujas mãos se concentram amplos poderes, embora assessorado por um Conselho; 4) o sistema denominado *federal analogy*, bastante próximo do regime municipal brasileiro; 5) o governo por um gerente (*Manager*), contratado para administrar a cidade por um determinado período”.

Entre esses sistemas, o mais comum é o Governo pelo *Mayor*, no qual a figura central é a do prefeito eleito, por voto direto e não obrigatório, pela respectiva comunidade, e o Conselho corresponde a uma Câmara Municipal; no sistema de Governo por *Council*, o prefeito é eleito pelo mesmo processo, mas detém poderes muito mais restritos, já que as decisões são tomadas pela Câmara; o sistema de Governo por Gerente concentra o poder político na Câmara, reservando a gestão administrativa para o *manager*, uma espécie de profissional contratado pela Câmara. Este, detendo conhecimentos específicos de Administração Pública, de Finanças, entre outros, reúne condições satisfatórias para a indicação de soluções para o Município, as quais se submetem à apreciação pelo Conselho. Contudo, a regra é a eficiência do serviço municipal americano, independentemente do sistema que o sustenta, sendo certo que o cidadão exerce um papel ativo na cobrança de qualidade⁵⁹.

Acrescente-se que, nos Estados Unidos, paralelamente à burocracia tradicional, atuam as agências da Administração Pública Americana, às quais são delega-

dos poderes para a realização de funções de interesse governamental. São formalmente dependentes do legislativo e do executivo, sujeitam-se ao controle político de suas decisões, o que é de expressivo relevo para sua eficácia⁶⁰.

Itália

Meirelles⁶¹ analisa a autonomia do Município italiano, indicando múltiplas interferências sobre o campo de atuação do poder local, seja por meio de mecanismos de intervenção da Província em casos excepcionais, seja pela presença de delegados do mesmo poder provincial em atividades permanentes de controle, ou ainda pela nomeação de certos agentes pelo Ministério da Justiça.

França

Quanto à França, Meirelles⁶², realçando o traço administrativo de sua descentralização, localiza em três níveis as atribuições daquela natureza: o do Estado, o dos Departamentos e o da Comuna, reconhecida esta como uma coletividade territorial e esfera administrativa preponderante para o cidadão. Mostra, contudo, que a autonomia da Comuna francesa é sensivelmente mais acanhada que a que se atribui ao Município brasileiro, comparando ela, naquele Estado unitário, na base hierárquica, sucessivamente controlada pelo departamento e pelo Estado.

A despeito da acanhada autonomia, o modelo de gestão e prestação de serviços públicos na França estrutura-se com grande apoio nas Comunas. Lorrain⁶³, analisando esse modelo, realça a especificidade da organização dos serviços urbanos, apontando três importantes fatores que os informam. Em primeiro lugar, uma arquitetura administrativa e um sistema de ofertas que divide tarefas entre agentes públicos e privados, nacionais ou locais, tendo como base territorial as Comunas. Em segundo lugar, o modelo de serviços urbanos caracteriza-se pela busca de formas cooperativas entre

agentes envolvidos, preservando-se-lhes autonomia financeira, e flexibilidade institucional. Por último, salienta a cultura política que subjaz à concepção e regulação dos serviços urbanos, qual seja, o critério de boa execução dos serviços a partir da opinião dos administrados.

6. Conclusão – uma visão crítica da autonomia no Brasil

1) O Município brasileiro, de inspiração portuguesa, foi introduzido na Colônia, tendo como modelo institucional de gestão o Concelho lusitano, transplantado da experiência urbana de Portugal para a nova sociedade política, assentada, especialmente, sobre bases rurais.

2) O processo histórico de estruturação da municipalidade, entre nós, baseado em artificiosos e contraditórios interesses de emancipação comunitária, imprimiu no Federalismo brasileiro feição própria, caracterizada, inicialmente, pela garantia de autonomia à esfera local e, a partir da Reforma Constitucional de 1926, pela incorporação expressa do Município, condição que persistiu em constituições posteriores até consolidar-se na Constituição de 1988 como entidade federativa.

3) Integrando o condomínio do poder no Estado Federal, colocou-se, desde logo, como partícipe das competências constitucionais expressivas da autonomia em diversos dobramentos.

4) A despeito do teor autônomo originário do próprio texto da Constituição Federal, e por força de seus próprios ditames, submetia-se a entidade local, até 1988, com raras exceções, à capacidade organizatória dos Estados-Membros, da qual deveria projetar-se a matriz estrutural dos Municípios; o regime municipal como um todo, por sua vez, sofria os reflexos dos nefastos processos de concentração de poderes na União, seja no plano financeiro, seja no plano político-administrativo, pelos reiterados meca-

nismos de inibição do papel governativo e administrativo do Município.

5) A descentralização político-administrativa, conquanto seja uma tendência contemporânea, entre nós, está longe de alcançar o estágio desejável, quer pela ambigüidade no plano de definição de competências, quer pela imposição de matrizes da União que minimizam a força criadora dos Municípios no sentido de soluções próprias, ou pela persistência de práticas autoritárias, que condicionam a atuação da instância local à capacidade reativa desta em face da quebra dos lindes de sua autonomia pelo Poder Central, seja, ainda, pela dificuldade de adaptação da realidade comunitária à normatividade nacional e vice-versa.

6) Sob a perspectiva de consolidação da descentralização, a par da superação das dificuldades apontadas, tornam-se necessárias a ampliação das bases da negociação política dos processos de dispersão do poder e de cooperação, a conformação da disciplina legal dos mecanismos da prática federalista cooperativa, o investimento na capacidade institucional dos atores responsáveis pela sua operacionalização e a ousadia de construção de soluções próprias.

7) Numa sociedade em transição, que abriga situações distintas e contraditórias, em termos de densidade populacional, extensão territorial, arrecadação, renda *per capita*, características do povo e do eleitorado — sob o signo da mais ampla diversidade cultural —, o modelo de autonomia não poderia ser o mesmo para todas as municipalidades e nem poderia ser o Município a única unidade de Governo local. Experiências alienígenas mostram uma proliferação de formas organizativas do poder local em contraste absoluto com a simetria de organização política brasileira, na qual sujeitam-se as pequenas comunidades e os grandes centros urbanos, entre os quais figuram megacidades do mundo, a idênticas prescrições de autonomia.

8) Não se percebe relação direta entre forma de Estado e autonomia de base comu-

nitária ou grau de eficiência da instância local na prestação de serviços públicos. Há, igualmente, Estados unitários e federais com elevados padrões de desempenho do setor público local e com ampla integração da comunidade nas instâncias decisórias, assim como há exemplos extremados de ineficiência e autoritarismo nos mesmos modelos. O importante é a prática do regime autônomo no plano de realidade em modelos menos artificiosos e mais plausíveis e adaptados às peculiaridades.

9) Há necessidade de ampla reflexão sobre a prática descentralizante, com vistas, especialmente, à identificação do núcleo ideológico que a sustenta, distinguindo as estratégias de sua aplicação, consoante alertam os estudiosos da matéria. Como princípio democrático, a prática tende a integrar a base comunitária nos processos de decisão e a estimular o controle social da atuação da esfera local; como princípio de engenharia administrativa, a descentralização pode sustentar soluções de eficiência pela lógica da proximidade em relação a problemas e alternativas para seu enfrentamento, ou se estabelecer como mecanismo de afastamento do Estado de áreas tradicionalmente a ele reservadas, o que se vislumbra num horizonte de artificiosa substituição dos entes central e intermediário pelo de âmbito local e, finalmente, pelo mercado, em hipótese de ineficiência do Município.

10) Pretende-se como núcleo ideológico prevalecente na descentralização o de inspiração democrática, o que invoca a interpretação da autonomia segundo paradigmas que apelam pela inserção do poder comunitário na esfera decisória de âmbito local, que se há de expandir como espaço de experiência direta da cidadania. Nesse sentido, o fortalecimento do Município deve, necessariamente, passar pela sua consolidação como espaço privilegiado de manifestação dos discensos e tensões e, por consequência, de consensos sociais.

À evolução do regime municipal na construção normativa e nas concepções doutri-

nárias nem sempre corresponde o aperfeiçoamento da autonomia no plano de realidade, isto é, a definição dos contornos da autonomia no sistema jurídico e a internalização e sofisticação teórica de seus elementos, pressupostos e desdobramentos não são instrumentos suficientes de contenção do movimento expansionista do poder central; essas balizas podem estar mais ou menos flexibilizadas pela força interpretativa dos tribunais e pelas precompreensões e preconceitos que se revelam, também, no campo da regulação e da prática da autonomia municipal, tendo em vista as interfaces com os demais entes federativos.

Bibliografia

- ATALIBA NOGUEIRA. "Teoria do Município" Revista de Direito Público outubro/dezembro, 1968, vol. 6, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. "Teoria Geral do Federalismo". Belo Horizonte: FUMARC - UCMG, 1982.
- BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. "A Província". São Paulo: Ed. Nacional; Brasília: INL, 1975.
- BASTOS, Celso. "Comentários à Constituição do Brasil." São Paulo: Saraiva, 1988, v. I.
- BORJA i SEBASTIÁ, Jordi. La Democracia Territorial. Descentralización del Estado y Políticas en la Ciudad. In: Ciudad y Territorio-81-82 13-41, Madrid: MOPT, 1989.
- BRASILEIRO, Ana Maria. "O Município como Sistema Político" Rio: FGV, 1973.
- CARNEIRO, Levi. "Organização dos Municípios e do Distrito Federal." Rio de Janeiro: S/Ed., 1953.
- CARVALHO, Orlando M. de. "Política do Município." Rio de Janeiro: Agir Ed., 1946.
- _____. "Problemas Fundamentais do Município." São Paulo: Cia - Ed. Nacional, 1937.
- CASTRO, José Nilo de. "Direito Municipal. Direito Metropolitano". (Dissertação de Mestrado) Belo Horizonte: UFMG, 1979.
- _____. "Direito Municipal Positivo". Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- CASTRO, José Nunes. "Do Estado Federado e sua Organização Municipal". Rio de Janeiro: Editores Leite Ribeiro Maurillo, 1926.
- CRETELLA JR., José. "Direito Administrativo Municipal" Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- DIAS, José Maria A. M. "Fundamentos Institucionais do Município Brasileiro". BH: Ed. autor, 1994.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. "Elementos de Direito Municipal". São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. "Controle de Constitucionalidade das Municipais". São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.
- FERREIRA, Paulo Brum. "O Modelo Federativo Brasileiro: Evolução, o Marco da Constituição de 1988 e Perspectivas" in "Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local". Debates. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung - Representação no Brasil. São Paulo: Centro de Estudos, 1995.
- FERREIRA, Pinto. "Autonomia Política dos Municípios", Revista de Direito Público, janeiro/março, 1967, V, 7 São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.
- GARCIA, Rodolfo. "Ensaio sobre História Política e Administrativa do Brasil (1500 - 1810)" Rio: José Olympio Editora, 1956.
- HORTA, Raul Machado - "Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas" In, RBEP, vol. 40, janeiro/1975.
- _____. "A Posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro". Belo Horizonte: RBEP n. 55, jul/1982, p. 187-221.
- _____. "Estudos de Direito Constitucional". Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- LÄSSING, Horst. "O Papel da Esfera Municipal no Modelo Federativo Alemão in "Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local". Debates. Fundação Konrad - Adenauer - Stiftung - Representação no Brasil. São Paulo: Centro de Estudos, 1995.
- LORRAIN, Dominique. "El Modelo France de Servicios Urbanos". In: Ciudad Y Territorio 15, n. 2, Madrid: MOPT, 1991.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. "Poder Municipal: paradigmas para o Estado Constitucional." Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997.
- MARTORANO, Dante. "Direito Municipal" - Rio: Forense, 1985.
- MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Municipal Brasileiro" SP: Malheiros Editores, 1993.
- MELO, Marcus André B. C. de. "O Município na Federação Brasileira e a Questão da Autonomia in "Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local". Konrad Adenauer Stiftung - Representação no Brasil. São Paulo: Centro de Estudos, 1999.
- Perfil da Alemanha. Societáts - Verlag, Frankfurt Germany, 1992. Tradução: João A. Persh e outros.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. "O Município no Sistema Constitucional Brasileiro". Belo Horizonte: UFMG, 1982.

SANTANA, Jair Eduardo. "Posição do Município na Federação Brasileira. Lei Orgânica." Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

_____. "Competências Legislativas Municipais". Belo Horizonte : Del Rey, 1993.

SCHEID, Andreas Hildenbrand. "Política de Ordenación Del Territorio en Alemania. Las Experiencias de Los Länder e su interés para las Comunidades Autónomas." In: Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, III (104). Madrid, MOPT, 1995.

SILVA, José Afonso da. "O Prefeito e o Município" Brasília: Ministério do Interior, 1971.

_____. "Direito Urbanístico Brasileiro", São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 1981.

Notas

¹ Sobre o processo de formação dos municípios brasileiros, veja-se CARNEIRO, Levi. "Organização dos Municípios e do Distrito Federal". Rio de Janeiro: S/ Ed., 1953, p. 9-14.

² CASTRO, José Nilo de. "Direito Municipal Positivo". Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 31.

³ GODOY, Mayr. A Câmara Municipal. 2 ed. São Paulo: EUD, 1989, p. 10. APUD CASTRO, José Nilo, IBIDEM.

⁴ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Município no Sistema Constitucional Brasileiro. Belo Horizonte: UFMG, 1982, p. 21.

⁵ CASTRO. Ibidem. p. 30.

⁶ ROCHA. Ibidem. p. 22-3.

⁷ WILHEIN, Jorge. e LEVY, Maria Bárbara. *Apud*. DIAS, José Maria A. M. Fundamentos Institucionais do Município Brasileiro. Belo Horizonte: Ed. do autor, 1994, p. 2-4; CASTRO, José Nilo de. *Ob. Cit.* p. 30-1.

⁸ ROCHA. Ibidem. 20-7.

⁹ BRASILEIRO, Ana Maria. O Município como Sistema Político. Rio de Janeiro: FGV, 1973, p. 4.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: RT, 1985, p. 39.

¹¹ BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. A Província. São Paulo: Ed. Nacional; Brasília: INL, 1975.

¹² MELO, Marcus André B.C. de. O Município na Federação Brasileira e a Questão da Autonomia *in* Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local. Debates. Fundação Konrad Adenauer Stiftung – Representação no Brasil. São Paulo: Centro de Estudos, 1995, n. 6. p. 64.

¹³ MELO. Ibidem.

¹⁴ MELO. Ibidem.

¹⁵ MELO. Ibidem.

¹⁶ MELO. Ibidem. p. 65.

¹⁷ BRASILEIRO, Ana Maria. Capítulo Evolução do Governo Local no Brasil - Quadro "O Siste-

ma maior e a Autonomia Municipal" *in* O Município como sistema Político. RJ: FGV (Cadernos de Administração Pública - Administração Municipal), 1973, p. 3-12.

¹⁸ DIAS, José Maria de Almeida Martins. Anexo - Quadro Evolutivo da Autonomia Municipal - Contexto Sócio-Político e Econômico Brasileiro *in* Fundamentos Institucionais do Município Brasileiro. Belo Horizonte: Edição do autor, 1994.

¹⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo, Belo Horizonte: FUMARC - UCMG.

²⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: RT, 1990, p. 408 -9.

²¹ BASTOS, Celso. Comentários à Constituição do Brasil, São Paulo: Saraiva, 1988, v. I, p. 232.

²² HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey. 1995, p. 523.

²³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Elementos de Direito Municipal, São Paulo: RT, 1993, pp. 62 e 63.

²⁴ SANTANA, Jair Eduardo. Competências Legislativas Municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 40.

²⁵ *op. cit.* p. 523.

²⁶ FERREIRA, Paulo Brum. O Modelo Federativo Brasileiro: Evolução, o Marco da Constituição de 1988 e Perspectivas *in* Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local. Debates. p. 9.

²⁷ FERREIRA. Ibidem.

²⁸ MELO. Ibidem. p. 66.

²⁹ FERREIRA, *op. cit.* p. 10.

³⁰ FERREIRA: Ibidem.

³¹ MELO, *op. cit.* p. 65.

³² MELO. Ibidem. p. 63.

³³ MELO. Ibidem.

³⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. "Poder Municipal: paradigmas para o Estado Constitucional". Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997.

³⁵ Apud FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Elementos de Direito Municipal. SP: RT. 1993, p. 65.

³⁶ SILVA. *op. cit.* p. 415.

³⁷ "Afirmamos haver no âmbito municipal as competências ditas concorrentes, mesmo a despeito de não constar o Município no rol do artigo 24 da Constituição Federal, porque o próprio artigo 30, inciso II, dá a exata magnitude desse campo a ser explorado pelo referido ente. De fato, 'cabe ao município, suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber'

(...)

Releve-se, mais uma vez, que o simples fato de ter sido o Município excluído do artigo 24 não é fator conclusivo de que não tenha ele competência

concorrente. Desmente quem assim o afirma o próprio teor do artigo 30, II, da Constituição Federal.

Colocado nosso entendimento com relação ao tema e, concluindo que se trata de modalidade de competência legislativa concorrente primária (portanto prevista diretamente da Constituição Federal), não podemos comungar, por incompatível, com o pensamento que professa Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao afirmar que o artigo citado apenas autoriza o Município a regulamentar normas federais ou estaduais” (SANTANA. op. cit. p. 89).

³⁸ “Pensamos que, na verdade, a competência concorrente primária (na sua acepção mais rigorosa) somente foi partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, nos moldes do artigo citado. De modo que, em tais termos o Município não a tem. (...)

Portanto, a legislação municipal somente poderá se efetivar após detectados os requisitos exigidos pela expressão “no que couber”, ou seja, para que seja viável a legislação municipal é de se ver que a normação existente é deficiente ou insuficiente de modo a comportar normação local, aliando-se a isso as demais exigências constitucionais, conforme teremos oportunidade de ver. Inobstante, utilizaremos a expressão concorrente para designar a competência legislativa municipal que advém do inciso II do artigo 30 (Carta Federal), já que ela se encontra de certo modo consagrada em nosso meio” (SANTANA. Ibidem. p. 89).

³⁹ SANTANA. Ibidem. p. 90.

⁴⁰ HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, p. 524.

⁴¹ ob. cit. p. 87-8.

⁴² SANTANA. ob. cit. p. 97.

⁴³ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional, 1989, p. 277.

⁴⁴ Evento promovido pela Representação da Fundação Konrad Adenauer – Stiftung no Brasil em conjunto com o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, da Fundação Prefeito Faria Lima, no auditório da CEPAM – Cidade Universitária, São Paulo, nos dias 17 e 18 de outubro de 1994, com participação de autoridades e estudiosos brasileiros, cujos debates estão registrados em publicação da referida fundação, sob aquele título e datada de 1995.

⁴⁵ LÄSSING, Horst. O Papel da Esfera Municipal no Modelo Federativo Alemão in Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local. Debates. p. 49.

⁴⁶ Perfil da Alemanha. Societáts - Verlag. Frankfurt Germany. 1992. Tradução: João A. Persh e outros.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ LÄSSING. op. cit. p. 49-50.

⁴⁹ LÄSSING. Ibidem. p. 49.

⁵⁰ LÄSSING. Ibidem. p. 52-3.

⁵¹ LÄSSING. Ibidem. p. 50.

⁵² p. 135-6.

⁵³ op. cit. p. 50.

⁵⁴ JUNG, Winfried. Palavras de abertura do Seminário Internacional “Princípio da Subsidiariedade e o Fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha”. in Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local. Debates. p. 3.

⁵⁵ SCHEID, Andreas Hildenbrand. Política de Ordenación Del Territorio en Alemania. Las experiencias de Los Länder e su interés para las Comunidades Autónomas. In: Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, III (104). Madrid, MOPT, 1995, p. 297-313.

⁵⁶ LÄSSING. op. cit. p. 52.

⁵⁷ BORJA i SEBASTIÁ. La Democracia Territorial. Descentralización del Estado y Políticas en la Ciudad. In: Ciudad y Territorio-81-82 13-41, Madrid, MOPT, 1989 - p. 25-38.

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 45.

⁵⁹ Informações extraídas de entrevista feita por Paulo David de Oliveira Ferreira – UFMG com os advogados Roy Alexander e J. Meurling, o primeiro da Immigration and Naturalization Service e o segundo da Shell Oil Company, ambas dos Estados Unidos.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ “O Município italiano (*Comune*) é autônomo no âmbito dos princípios fixados pelas leis da República, dispondo do poder de editar normas locais e de arrecadar tributos necessários a suas despesas. É, entretanto, criado e organizado pelo Estado em moldes uniformes para toda a República (CF, art. 118)”.

O governo local é constituído pelo prefeito (*Sindaco*), pela Junta Municipal (*Giuta Municipale*) e pelo Conselho Comunal (*Consiglio Comunale*), na conformidade do Dec. Legislativo 1, de 7-1-46.

O prefeito é o presidente da Junta e o representante legal da Comuna, enfeixando em suas mãos todas as funções executivas da administração local.

A *Junta Municipal* é o órgão administrativo auxiliar do prefeito, constituída por secretários eleitos entre os conselheiros, e variando o seu número de 2 a 14 membros, conforme a população da Comuna. A Junta, além de auxiliar o prefeito na rotina administrativa, colabora com o Conselho na tarefa legislativa e pode substituí-lo na função deliberativa dos casos de urgência, submetendo a sua resolução, posteriormente, à ratificação da Câmara Comunal. Em caso de impedimento ou irregularidade verificada na Junta, a Província, por seu governador (*Prefetto*), pode intervir na Comuna por meio de interventor provincial (*Comissario Prefettizio*), até a regularização do governo municipal.

A Comuna italiana possui, ainda, um órgão *sui generis*, que é o Escritório Comunal (*Ufficio Comunale*), dirigido por um secretário remunerado pela administração local, mas equiparado em suas prerrogativas a funcionário provincial, e com a incumbência de fiscalizar a execução das leis e atos dos administradores locais. O secretário comunal é nomeado e transferido pelo Ministério do Interior, ouvida a Comuna interessada (Dec. Legislativo 553, de 21-8-45, e Lei 530, de 9-6-47). Sua posição é a de delegado do poder provincial no Município.

O órgão legislativo da Comuna italiana é o Conselho Comunal, composto de membros eleitos por sufrágio direto, em número variável de 15 a 80, segundo a população local” (ob. cit. p. 55).

⁶² “... as Comunas e os Departamentos que as agrupam são as únicas unidades territoriais com alguma importância político-administrativa na divisão do território francês. Todavia, comparadas com os Municípios e os Estados-membros brasilei-

ros, essas unidades territoriais desfrutam de uma autonomia muito acanhada, em razão do enérgico controle do Estado, que atua até mesmo com poderes hierárquicos. Esse controle é exercido não só sobre os órgãos unipessoais, como, também, sobre as assembleias locais (Conselhos departamentais e comunais). Com efeito, no plano municipal, o Conselho pode ser dissolvido por decreto motivado do presidente da República, que também pode exonerar qualquer de seus membros; o *Maire* e seus adjuntos podem ser suspensos por um mês pelo *Préfet* (agente executivo do Departamento) e por três meses pelo Ministro do Interior, e *revoqués*, isto é, destituídos de suas funções executivas, sem prejuízo de sua condição de conselheiros municipais, por decreto do presidente da República, em qualquer caso, sempre motivadamente” (Ibidem. p. 53).

⁶³ LORRAIN, Dominique. El Modelo France de Servicios Urbanos. In: Ciudad Y Territorio 15, n. 2, Madrid, MOPT, 1991, p. 15-27.