

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARTA MARQUES AVILA

O INTERESSE LOCAL E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NO
CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

Porto Alegre

2013

MARTA MARQUES AVILA

**O INTERESSE LOCAL E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NO
CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para defesa final, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Professor Doutor Cezar Saldanha Souza Junior

Porto Alegre

2013

FOLHA DE APROVAÇÃO

MARTA MARQUES AVILA

O INTERESSE LOCAL E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para defesa final, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Aprovada em 23 / maio / 2013.

Orientador: Professor Doutor Cezar Saldanha Souza Junior

Professor Doutor Hélio Saul Mileski

Professor Doutor Luis Roque Klering

Professora Doutora Regina Maria Macedo Nery Ferrari

Professor Doutor Raúl Enrique Rojo

Esta dedicatória tem duas dimensões: afetiva e institucional.

Sob o aspecto afetivo, dedico este trabalho a três pessoas que são meus grandes amores, meus fiéis escudeiros, meus companheiros incondicionais:

a Vanderlei e Nilza, meu pai e minha mãe, eu tenho a honra de ter sido colocada em seus caminhos;

a Mauro, meu marido, a quem eu tenho a felicidade de ter reencontrado e conquistado.

Sob o aspecto institucional, dedico este trabalho a cada um dos, hoje, 5565 Municípios brasileiros, micro ou pequenas instituições, que têm o valor de joias raras.

AGRADECIMENTOS

Um trabalho que se estende no tempo tem, necessariamente, a colaboração de inúmeras pessoas, seja para iniciá-lo, desenvolvê-lo ou concluí-lo.

Agradeço a meu amigo e orientador, professor Cezar Saldanha Souza Junior, pela oportunidade, pelo incentivo e pela liberdade no desenvolver da pesquisa de um tema que tanto nos fascina.

Agradeço à Delegações de Prefeituras Municipais, na pessoa do doutor Armando Moutinho Perin, pelo aprendizado que me foi proporcionado, nestes quatro anos, e pelo constante apoio para o desenvolver dos estudos.

Agradeço à professora Rachel Fontoura que colaborou para o ingresso no doutorado.

Agradeço à Lourdes Odete dos Santos que aceitou o desafio de realizar a pesquisa com os Municípios e colocou todo o empenho, paciência e carinho possíveis no curso da pesquisa.

Agradeço a cada um dos participantes da etapa qualitativa do estudo, doutores Armando João Perin, Bartolomê Borba, Cezar Miola, Hélio Saul Mileski, Paulo Ziulkoski e Oscar Breno Stahnke, pela gentileza com que me receberam e responderam as perguntas e pelo incentivo à pesquisa.

Agradeço à Darlene Ellwanger que trabalhou com perseverança na parte quantitativa da pesquisa e ao Rafael Costa, pela eficiência na elaboração da ferramenta para a coleta dos dados.

Agradeço aos colegas que trabalham diretamente comigo, que supriram minhas ausências com cordialidade e àqueles que colaboraram nos pré-testes.

Agradeço aos colegas de 'Pós' que debateram o tema deste estudo, possibilitando o aprimoramento dos argumentos aqui expostos.

Agradeço, nas pessoas da Denise, da Rosemari e do Anderson, aos servidores do Programa de Pós-graduação que gentilmente prestaram informações e atenderam todas as solicitações.

Agradeço à minha amiga Anelise Schuler pelas inúmeras e consistentes colaborações para o desenvolver do trabalho.

Agradeço à professora Lúcia Soldera e ao Jerry Quevedo pelas contribuições no lapidar deste trabalho.

Agradeço a meus amigos pelo interesse no desenvolver do trabalho e pela compreensão em razão da minha ausência nos diversos importantes momentos de suas vidas.

Por fim, como não poderia deixar de ser, agradeço à minha família pelo constante apoio e pelo voto de confiança em mim depositado.

“É chegada a hora de reinterpretarmos a Federação brasileira à luz da prioridade da pessoa e dos entes mais próximos a ela. Nessa perspectiva o Município vem antes do Estado e da União. E o Estado, antes da União. A distribuição das competências deve seguir um caminho que sobe do fundamento, as pessoas e os municípios, para as instâncias mais elevadas e abstratas.”

Cezar Saldanha Souza Junior

RESUMO

A instituição municipal, presença constante no constitucionalismo brasileiro, teve, anteriormente à Constituição de 1988, a expressão 'peculiar interesse' relacionada à sua competência. Com a entrada em vigor do atual texto constitucional, a expressão referida à competência municipal foi alterada para 'interesse local'. Com o fim de identificar a possível majoração das atribuições e do poder decisório municipal, são analisadas as visões de teóricos e práticos da atividade municipal. Concluiu-se que, mesmo o Município tendo sido valorizado pelo texto constitucional vigente, o poder decisório da instituição municipal não foi fortalecido, a começar pela própria redação constitucional. Propõe-se a interpretação da repartição de atribuições entre os entes, de forma que a regulamentação e a ação do Poder Público tenham como ponto de partida a instituição municipal.

Palavras-chaves: Município, competência, interesse local, peculiar interesse, autonomia, predominância, poder de decisão.

ABSTRACT

Municipality as an ever-present concept in Brazilian constitutions used to be viewed as a competence of 'peculiar interest' prior to the Constitution of 1888. However, the approval and implementation of the current constitutional text interchanged 'peculiar interest' for 'local interest'. Therefore the goal of the present study is to verify if there has been any increase in municipality attributions as well as in its power of decision. Towards this end, analysis of municipality theoretical framework was carried out to establish that upgrading in the concept of municipality in the current Brazilian Constitution as to its power of decision has not been enhanced due to the very same constitutional text's phrasing. Analysis on how the sharing of attributions occur among the entities involved in municipal Public Power legal regulation and decision making is called for so as the municipality itself become the starting point of any action, as it should.

Keywords: Municipality, competence, local interest, peculiar interest, autonomy, predominance, power of decision.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nível de satisfação dos entrevistados em relação à autonomia municipal.	87
Tabela 2 - Análise fatorial dos medidores da autonomia municipal.....	92
Tabela 3 - Grau de concordância dos entrevistados com relação a aspectos constitucionais e práticos da vida municipal.	93
Tabela 4 - Análise fatorial dos medidores da autonomia municipal.....	98
Tabela 5 - Frequência da caracterização da expressão 'interesse local' na opinião dos entrevistados.	100
Tabela 6 - Nível de satisfação do 'interesse local' por área.	103
Tabela 7 - Análise fatorial dos medidores de satisfação de Interesse local	105

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A ENTIDADE MUNICIPAL NAS CONSTITUIÇÕES.....	16
1.1 NO PERÍODO ANTERIOR A 1891.....	20
1.2 NO PERÍODO ENTRE 1891 E 1988	27
1.3 NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	39
2 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA DOCTRINA	51
2.1 O PECULIAR INTERESSE	53
2.2 O INTERESSE LOCAL.....	62
2.3 A COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPRESSÕES.....	69
3 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA PERCEPÇÃO LOCAL	80
3.1 A METODOLOGIA ADOTADA	81
3.2 A AUTONOMIA MUNICIPAL.....	86
3.3 O INTERESSE LOCAL.....	99
4 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA REALIDADE	111
4.1 O CONTEÚDO DO INTERESSE LOCAL.....	112
4.2 OS DIFICULTADORES PARA A REALIZAÇÃO DO INTERESSE LOCAL.....	121
4.3 O PROCEDIMENTO PARA A IDENTIFICAÇÃO DO INTERESSE LOCAL	129
CONCLUSÃO	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	145
APÊNDICES	155

INTRODUÇÃO

Ao se assumir a ideia de que o Município é a menor célula da vida pública, a parcela do Estado mais próxima à pessoa, considera-se ser ele a entidade mais capacitada para realizar os fins do Estado.¹ Estudam-se aqui a competência municipal, os deveres atribuídos ao Município pelo texto constitucional,² em razão de se considerar a incerteza com relação à área de atuação do Município como um risco à efetiva organização do Estado.

Ponderando-se a afirmação de Carlos Maximiliano de que o Município é a alma da política nacional, a célula da democracia, o nascedouro dos movimentos que culminam em reformas;³ e a exposição de autores como Antonio Carlos Otoni Soares e Geraldo Ataliba, que dizem, respectivamente, ser a doutrina municipalista, possivelmente, a única doutrina política com características genuinamente nacionais⁴ e ser o Município brasileiro particular e não passível de comparação,⁵ aceitou-se o desafio de desenvolver um estudo do Município brasileiro, com o objetivo de entender, efetivamente, a entidade municipal, em especial seu campo de atuação, sua esfera de competência e seu poder decisório na prestação de serviços públicos, tendo em vista a organização do Estado brasileiro.

Em consonância com os posicionamentos mencionados no que tange à particularidade da instituição municipal brasileira, se utilizou, como fonte de pesquisa, a doutrina nacional, tendo em vista o ineditismo do tratamento conferido ao Município pelo constitucionalismo brasileiro.

¹ Em consonância com tal entendimento, expõe Ladislau Dowbor: “É o município que pode, melhor do que grandes empresas privadas ou burocracias distantes, assegurar que cada comunidade, cada bairro, tenha seu posto de saúde, a sua escola, o seu cinema, e sua segurança adequada. Nada como o habitante de um bairro para saber onde há lama quando chove, onde o atendimento médico é insuficiente, e não há técnico nem computador que substitua esse conhecimento.” DOWBOR, Ladislau. **O que é poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 69-70.

² Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua competência como “o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 134.

³ MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 3.ed. ampl. e posta de acordo com a reforma constitucional de 1925-26. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1929, p. 712. MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 5.ed. atual. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1954, v. I, p. 353.

⁴ SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 2.

⁵ ATALIBA, Geraldo. Autonomia municipal na nova constituição brasileira. In: QUÉRCIA, Orestes (org.). **Municipalismo**. São Paulo: Cidade Press, 1986, p. 27-28.

O presente trabalho tem por propósito, no primeiro momento, demonstrar a presença constante da instituição municipal no constitucionalismo brasileiro, com o desempenho de atribuições, mais ou menos restritas, independentemente do nome dado à forma de organização do poder no território. Posteriormente, catalogar as expressões ‘peculiar interesse’ e ‘interesse local’, a partir da doutrina brasileira e tendo em vista os textos constitucionais correspondentes, bem como se a alteração na expressão utilizada pelo texto constitucional de 1988 representa, efetivamente, mudança para a entidade municipal, na visão da doutrina brasileira. Ainda, identificar com os aplicadores da atividade municipal, se as discussões e os estudos desenvolvidos pela doutrina enfrentam os problemas do dia a dia da atividade municipal.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo em que trata de competência da entidade municipal, trouxe a previsão ‘interesse local’. O desafio do presente estudo é verificar, pela observação dos contextos teórico e prático brasileiros, se a substituição da expressão ‘peculiar interesse’ por ‘interesse local’, referente à atuação do Município, corresponde ou não a uma mudança significativa, bem como analisar sua realização, na prática. Alguns doutrinadores, como Celso Ribeiro Bastos, não consideram científica a pesquisa que objetive pontuar a diferença entre as duas expressões, sendo argumentado pelo mencionado autor que tal tentativa seria tendente a aproximar este conceito da ideia de interesse exclusivo.⁶ No entanto, este não é o sentido desenvolvido no presente trabalho.

Na tese que ora se inicia primeiro se estabelece uma premissa, ao apresentar o conceito de federação como a vigente organização territorial do poder no Brasil, que é assim intitulada. Na visão de João Mangabeira: “A federação é uma Forma de Estado; um systema de composição de forças, interesses e objectivos, variavel no tempo e no espaço, e inherente e peculiar a cada povo. Plasma-se, por isso mesmo, de accôrdo com as necessidades e os sentimentos de cada Nação.”⁷ Contudo, não se objetiva discutir características, elementos intrínsecos e extrínsecos

⁶ “Não nos parece que tenha procedência científica a tentativa feita por alguns, para encontrar uma significação própria para a expressão ‘interesse local’ diferente de ‘peculiar interesse’. Qualquer tentativa nesse sentido irá ao encontro de um eventual retorno à noção de interesse exclusivo.” (Comentários à Constituição do Brasil. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2002, 3º vol., Tomo II, p. 268.)

⁷ MANGABEIRA, João. **Em torno da Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934, v. II, p. 21.

da forma de Estado, uma vez que se defende ser a instituição municipal importante na estrutura brasileira, independentemente da forma adotada.

O estudo estrutura-se em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. Ele inicia com o capítulo *A Entidade Municipal nas Constituições*. Nele, identificam-se aspectos salientados pelos doutrinadores, ao abordarem a entidade municipal no curso das constituições brasileiras, bem como particularidades pontuadas, a partir da pesquisa bibliográfica, como relevantes para a compreensão da competência municipal.

Este primeiro capítulo está subdividido em três subseções que correspondem às diferentes realidades constitucionais em que o Município esteve inserido, durante o constitucionalismo brasileiro. A entidade municipal é analisada, respectivamente, no período antes de 1891, que corresponde ao tempo anterior à adoção pelo Estado brasileiro do modelo federal; no período entre 1891 e 1988, correspondente ao tempo posterior à adoção da Federação, mas em uma formatação constitucional em que o Município não foi formalmente considerado como ente da Federação; na Constituição de 1988, a partir da qual o Município foi, declaradamente, reconhecido pelo texto constitucional como ente do Estado Federal, como parte integrante do Estado Nação.

O capítulo primeiro chama a atenção para a importância da entidade municipal, desde sua origem, passando pelos dois modelos diversos da organização do Estado brasileiro (Monarquia Unitária⁸ e República Federal) e, chegando à Constituição de 1988. Expõe-se a entidade municipal no que tange ao seu surgimento, à sua autonomia, à sua importância na estrutura do Estado e no desempenho de suas atribuições, bem como se identifica, pela análise do texto constitucional de 1988, sua atual posição na organização brasileira.

O segundo capítulo, intitulado *A Competência Municipal na Doutrina*, se subdivide em três pontos de análise. Nele é catalogado o entendimento doutrinário sobre a expressão 'peculiar interesse', utilizada pelos textos constitucionais de 1891 a 1969 para tratar da entidade municipal, e sobre a expressão 'interesse local', que,

⁸ Mencionam-se aqui as nomenclaturas utilizadas pela doutrina clássica. Ressaltam-se, contudo, posicionamentos divergentes. Ver: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Estudo Introdutório: Em torno do sentido do federalismo. MELO, José Correa de. A Federação e o Império: uma análise da Forma de Estado no Brasil-Império. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (coord.). Direito de Estado. **Estudos sobre Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007, p. 9-38; 220-273.

desde 5 de outubro de 1988, substituiu o vocábulo anterior para abordar a competência municipal. Após, comparam-se tais expressões.

Inicialmente, tem-se o intuito de identificar o parâmetro utilizado pela doutrina para contextualizar e dar conteúdo a cada uma das expressões, em razão das correspondentes realidades. Posteriormente, analisa-se a doutrina dividida em três grupos, a fim de comparar 'peculiar interesse' e 'interesse local' e considerar tais expressões em relação a suas respectivas abrangências.

O terceiro capítulo denomina-se *A Competência Municipal na percepção local*. Esta é a parte prática do estudo, consistindo em seu diferencial frente à doutrina atual, e corresponde à pesquisa de campo com gestores e assessores diretos, na qual se objetivou o contato com os práticos da vida municipal. Esta seção está subdividida em três subseções. A primeira explica a metodologia adotada no estudo exploratório; a segunda aborda a autonomia municipal; a terceira trata do 'interesse local'.

No que tange à metodologia, expõe-se a dinâmica adotada para a elaboração das questões apresentadas aos participantes da etapa quantitativa, referente aos critérios para a determinação da amostra, para a aplicação dos questionários, para a análise dos dados. Na subseção Autonomia Municipal, encontra-se a análise de questões que avaliam satisfação e concordância dos participantes com relação a aspectos práticos, que manifestam a realidade da autonomia municipal. Na terceira subseção, o foco é identificar o que os respondentes consideram como 'interesse local'; a satisfação no que tange à realização do 'interesse local', em diversas áreas de atuação da instituição municipal; a menor ou maior atuação do Município em situações apresentadas.

O quarto capítulo *A Competência Municipal na Realidade*, evidencia o resultado da junção entre o levantamento bibliográfico e a pesquisa de campo. Suas três subseções são assim designadas: o conteúdo do interesse local; os dificultadores para a realização do interesse local; o procedimento para a identificação do interesse local.

A primeira subdivisão do capítulo apresenta a transição de 'peculiar interesse' para 'interesse local', na constituinte de 1988, e a caracterização da competência municipal fundamentada no 'interesse local'. A segunda, referente aos dificultadores para a realização do 'interesse local', aborda aspectos que estão ligados, direta ou indiretamente, à 'instituição local' e que acabam por interferir no

exercício da competência e no poder decisório municipais. A terceira subseção apresenta um procedimento diverso daquele constatado na prática, passível de ser adotado para a identificação do que seja o 'interesse local', conferindo à esfera local âmbito de atuação alargado.

A tese aqui defendida aponta para um Município, presente em todas as Constituições brasileiras, autônomo, desde 1934, que obteve valorização pró-forma, no texto constitucional de 1988, por ter sido aparentemente fortalecido, sem que a alteração no tratamento que lhe foi conferido correspondesse à efetiva majoração de seu poder de decidir no que tange ao exercício de suas atribuições. No entanto, é apresentada uma forma diferente de perceber a instituição municipal no sistema constitucional de repartição de atribuições.

1 A ENTIDADE MUNICIPAL NAS CONSTITUIÇÕES

A cidade é berço e base da civilização [...]

História do Legislativo Brasileiro.

Câmaras Municipais

O capítulo que ora se inicia apresenta, primeiro, conceito e origem do Município no Brasil e propõe uma ideia de autonomia. Em seu curso, apresenta a instituição municipal, ao longo do constitucionalismo brasileiro, estando dividido em três partes assim dispostas em razão da denominação da organização do Estado e do tratamento conferido ao Município.

A primeira parte, titulada 'A Entidade Municipal no período anterior a 1891', quando o Estado era denominado Unitário Monárquico e o Município era considerado importante, tendo, porém, sofrido enfraquecimento. A segunda parte titulada 'A Entidade Municipal no período entre 1891 e 1988', abrange o período em que o Estado já era denominado República Federal e ao Município não era concedido o *status* de ente da Federação, mas era valorizado no curso do tempo. A terceira parte, designada 'A Entidade Municipal na Constituição de 1988', trata de quando a República Federal passa a considerar o Município como integrante da Federação.

Hely Lopes Meirelles, na primeira edição de sua obra *Direito Municipal*, cita o conceito de Município com base no artigo 87 da Constituição de Alagoas, nos seguintes termos:

Município é a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura.⁹

Para Dante Martorano:

[...] é o Município a base da máxima organização política, que é o Estado. Ali o indivíduo sofre e se beneficia, no instante mesmo do ato administrativo. A repercussão de uma lei ou de um investimento público o envolve em seu dia-a-dia.¹⁰

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1957. p. 70.

¹⁰ MARTORANO, Dante. **Direito Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 5.

O Município¹¹ teve sua origem não pela criação do Estado, mas em razão da necessidade de organização da vida social¹², ele é resultante da capela, do curato, da freguesia ou da paróquia, nas palavras de Ataliba Nogueira.¹³ Considera-se, portanto, o Município inerente à organização brasileira, surgido da necessidade de organização social, apesar de Oliveira Viana reputar como um equívoco conceder ao Município o papel de célula da democracia, já que o autor confere tal função ao clã rural.¹⁴

No entanto, nas palavras de Francisco Machado Villa, o Município, como fenômeno social natural, surge “nas primeiras formas originárias dos agrupamentos humanos, quando a cidade era a própria expressão política do Estado, pois se confundia com este.”¹⁵ O mesmo autor atribui, como causa determinante para seu surgimento, a necessidade de defesa, tendo em vista o estado de guerra permanente, e explica a organização dos agrupamentos humanos em Municípios, traçando um paralelo com relação à organização do indivíduo na família, nas aldeias.¹⁶

Francisco Machado Villa pondera, no primeiro momento, não haver identidade entre os integrantes da coletividade. Com o passar do tempo, tendo em vista a convivência, surgem problemas que os indivíduos precisavam resolver, já que estavam ligados por laços de vizinhança e de habitação permanente. A partir da

¹¹ Outros conceitos de Município podem ser mencionados: Município é uma “instituição baseada em laços naturais e portanto espontâneos, de instituição que se impõe como um fator de natureza humana irredutível.” VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 19. “[...] 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.” FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 63-64.

¹² “Parece à primeira vista, que no Brasil a constituição municipal foi um brinde da metrópole, ou uma oficiosidade dos donatários. Nem uma nem outra, surgiu das necessidades da população, que se aglomerava e carecia de governo, como surgiam as construções para agasalho dos habitantes, os fortes para a defesa do litoral e os templos para o exercício do culto. COUTINHO, Mario Maia.” **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 68.

¹³ NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do Município. **Revista de Direito Público**, v. 6, p. 9, out./dez. 1968.

¹⁴ VIANA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. p. 344.

¹⁵ VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 5.

¹⁶ VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 5.

convivência, podem-se identificar objetivos comuns entre os integrantes de uma coletividade, surge, portanto, uma “consciência coletiva local.”¹⁷

O autor menciona a influência do Município na política contemporânea e sua importância no Estado moderno, como elemento básico:

[...] outros referentes à pessoa humana, à propriedade e ao trabalho deram conteúdo jurídico às regras políticas contemporâneas, tendo saído dos muros do antigo Município para **enformar** politicamente a vida do Estado moderno, de que ele hoje faz parte como elemento básico.¹⁸ (grifo nosso)

A instituição da entidade local foi, portanto, uma imposição fática: a realidade a exigiu.

Além da origem, outra questão referente ao Município foi debatida, ao longo do constitucionalismo brasileiro, sua autonomia. Segundo Nelson Nery Costa, a autonomia sempre esteve ligada à competência.¹⁹ Assiste razão o doutrinador, na medida em que deter atribuições e ter poder de decidi-las é uma forma de manifestação da autonomia.

Cabe, assim, pontuar algumas considerações e estabelecer um parâmetro de discussão. Ainda que se concorde com os pressupostos da autonomia apresentados por Hans Kelsen, tais como democracia e descentralização²⁰, concentra-se aqui no conteúdo da autonomia, no aspecto interno, no que consiste afirmar ser o Município autônomo.

Sampaio Dória entende a autonomia como o poder de escolher os integrantes do governo: “Autonomia política é o poder, em certos agrupamentos de indivíduos, de constituir os órgãos de seu govêrno, dentro de normas que um poder mais alto lhes haja ditado.”²¹

Cretella Júnior, mencionando a etimologia da mesma palavra, afirma significar “próprio governo”, “possibilidade de autogovernar-se.” No entanto, o autor

¹⁷ VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 5.

¹⁸ VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 12.

¹⁹ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 94.

²⁰ KELSEN, Hans. **Teoria General del Estado**. Traduzido por Luis Legaz Lacambra. Madri: Labor, 1934. p. 238.

²¹ DÓRIA, Sampaio. **Direito Constitucional**. 3.ed. Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1953. t. II, p.7.

sustenta que, no Brasil o conceito de autonomia vai além da eleição de prefeito e vereadores, correspondendo também ao exercício de competência.²²⁻²³

Para Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, chama-se autônoma

toda coletividade publica que, dentro do circulo prefixado pela coletividade superior, tem a capacidade de provimento proprio dos cargos governantaes e a facultade de organização propria dos assumptos que lhe forem delegados como do seu peculiar interêsse.²⁴

Segundo Raul Machado Horta, autonomia é “a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento dos entes públicos.”²⁵

No presente estudo, apresenta-se a autonomia²⁶ de forma mais detalhada do que a elucidada pelos autores, que se preocuparam cada um com um aspecto específico, como a constituição de seu governo, o poder de se autogovernar, o provimento dos cargos e o exercício de suas competências, o estabelecer suas próprias regras. Compreende-se autonomia²⁷ como a capacidade de o ente, em especial aqui o Município, se auto-organizar, se autoadministrar, estabelecer suas próprias regras, dispor de suas próprias finanças, exercer a competência que lhe foi designada.

²² CRETELLA JÚNIOR, J. **Direito Municipal**. São Paulo: LEUD, 1975. p. 89-91.

²³ O Dicionário de Política apresenta um tópico intitulado ‘Multiplicidade dos significados de auto-governo’ e inicia com a seguinte afirmação: “O termo Autogoverno, que é a tradução do inglês self-government, tem um significado impreciso não nos países continentais mas até na própria Inglaterra, onde hoje é usado como equivalente a communal autonomy.” BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Traduzido por Carmen C. Varriale et al. **Dicionário de política**. 11.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 85.

²⁴ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza Jurídica do Estado Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunaes, 1937. p. 94. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **A Contribuição de Melhoria e a Autonomia Municipal**. São Paulo: Publicação da Prefeitura do Município de São Paulo, 1952. p. 34-35.

²⁵ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 332.

²⁶ Exemplificativamente, em organizações como a italiana e a espanhola, os conceitos de autonomia sofrem variações, tendo em vista seu detentor, tanto para Livio Paladin quanto para Enrique Álvares Conde, referindo-se ao conteúdo da autonomia, respectivamente, na Itália e na Espanha, afirmaram que a autonomia para as Regiões e para as Comunidades autônomas envolvem capacidades maiores, se comparadas às demais territorialidades, nas quais a autonomia teria um alcance mais restrito por não envolver, por exemplo, a capacidade legislativa. PALADIN, Livio. **Diritto Costituzionale**. Terza edizione. Padova: CEDAM, 1998. p. 543. CONDE, Enrique Álvares. **Curso de Derecho Constitucional**. 2.ed. Madrid: Tecnos, 1997. v. II, p. 375.

²⁷ Dircêo Torrecillas Ramos considera o território como condição da autonomia municipal. RAMOS, Dircêo Torrecillas. A Federação Brasileira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (coord.). **Tratado de Direito Municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1, p. 24.

1.1 NO PERÍODO ANTERIOR A 1891

O Município é inerente à ordem política brasileira e assumiu, desde os primórdios, importância singular. Está no Município o verdadeiro fundamento do Estado brasileiro,²⁸ desde sua formação até sua fundação como unidade 'independente'. Durante o período colonial, o Município foi forte, surgiu pela necessidade de sua população, com vastos territórios,²⁹ inclusive sem a intervenção do poder central,³⁰ desempenhava, principalmente as funções política e judiciária, já que a administrativa era limitada, em razão da escassez de recursos.³¹

Inúmeros Municípios sequer tiveram a participação do poder central para sua criação. Citam-se dois exemplos que se constituíram por mera vontade do povo:

²⁸ “Assim nasceu entre nós o município, que em vez de ser obra do Estado, é ele quem o precede e forma o seu fundamento. Patriarca de todos os povos na infância, é à sombra do seu teto que se abrigam as primeiras famílias, e aprendem a doutrina social.” COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 68.

²⁹ “A circunscrição territorial dos nossos primeiros municípios era quase tão vasta como são algumas províncias de hoje. Novos povoados, que dentro daqueles limites adquiriam um certo grau de desenvolvimento, urgidos pela dificuldade de buscar a justiça remota da cabeça do termo, aspiravam à independência local, e constituíam-se em outros tantos municípios.” COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 71.

³⁰ “Todavia, muitos foram entre nós os municípios que se criaram sem a intervenção do poder central. Por si mesmo o povo se emancipava elegendo as suas câmaras, que por fim assumiam certo caráter de legalidade, umas vezes por homologação tácita do governo, outras por alvarás posteriores que vinham confirmá-las. Este que a política daqueles tempos já reconhecia a necessidade de sancionar, senão por amor da liberdade, ao menos pelo interesse da ordem e da pública segurança.” COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 72.

³¹ Neste sentido, expõe Francisco Machado Villa: “O papel das Câmaras, mormente durante a fase colonial, foi, na realidade, de reconhecida importância, de modo especial no plano político e no judiciário, uma vez que, no setor administrativo, a sua ação era limitada grandemente pela exiguidade de recursos.” VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p.13.

Freguesia de São Salvador de Campos,³² em 1674, e Pindamonhangaba,³³ o qual teve o ato popular confirmado pela Carta Régia de 10 de julho de 1705.³⁴

No Brasil, segundo Vamireh Chacon e Claus Rodarte, no período colonial, estavam presentes atribuições importantes na esfera local:

Os vereadores detinham as mais importantes funções: administrar o patrimônio municipal; fiscalizar diretamente o funcionamento administrativo, inclusive o dos juizes, procuradores e tesoureiro; designar os juizes e o carcereiro; fixar os impostos, mas não podiam perdoá-los ou conceder direitos pecuniários (pensões, indenizações etc.) sem licença régia. Mesmo assim se vê a extensão e a capacidade das atribuições das Câmaras Municipais, mesmo as coloniais. As pesquisas comparativas comprovam que, pelas específicas problemáticas locais e distância da Metrópole, as Câmaras Municipais brasileiras podiam enviar suas reclamações e reivindicações diretamente ao Conselho Ultramarino em Lisboa e ao próprio rei, rivalizando em parte com as autonomias das Câmaras Municipais portuguesas.³⁵

No que tange ao grau de autogoverno da entidade local, durante o período preliminar à Constituição de 1824, pode-se considerar o Município como detentor de autonomia, desempenhando suas atribuições com base no direito costumeiro³⁶, apesar da constatação de opiniões diversas.³⁷ Segundo Ataliba Nogueira, as

³² A Freguesia de São Salvador de Campos foi, após diversas alterações, denominada de Município de Campos de Goytacazes, situado no Estado do Rio de Janeiro. Sua população hoje é de aproximadamente 463.731 (quatrocentos e sessenta e três mil setecentos e trinta e um mil) habitantes, segundo Censo IBGE 2010. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

³³ O Município de Pindamonhangaba situa-se no Vale do Paraíba Paulista, região leste do Estado de São Paulo. PREFEITURA DE PINDAMONHANGABA. **Localização**. Disponível em: <http://www.pindamonhangaba.sp.gov.br/cid_localizacao.asp>. Acesso em: 11 fev. 2013. Sua população é de aproximadamente 146.995 (cento e quarenta e seis mil novecentos e noventa e cinco) habitantes, de acordo com o Censo IBGE 2010. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

³⁴ COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 72-73.

³⁵ CHACON, Vamireh; RODARTE, Claus. **História do Legislativo Brasileiro**: Câmaras Municipais. Brasília: Senado Federal, 2007. v. I, p. 20-21.

³⁶ Ataliba Nogueira afirma que o Município, no primeiro século de sua história, vai além da autonomia no que tange ao autogoverno no seguinte sentido: “Sem dúvida nenhuma, havia autonomia política, judiciária e administrativa. A sociedade estava entregue a si mesma, organizava-se e desenvolvia-se livremente. Nenhuma anarquia. Imperava o direito costumeiro, fora da fiscalização do reino e dos seus agentes. O poder municipal era a fonte do direito.” NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do Município. **Revista de Direito Público**, v. 6, p. 10, out-dez, 1968.

³⁷ Segundo Chacon, as comunidades básicas da formação política brasileira dividiam as opiniões entre os que consideravam os conselhos verdadeiras repúblicas municipais (RODRIGUES FERREIRA, Manuel. As Repúblicas Municipais do Brasil) e os que consideravam detentores de pouca ou restrita autonomia. (ZENHA, Edmundo. O Município no Brasil). CHACON, Vamireh; RODARTE, Claus. **História do Legislativo Brasileiro**: Câmaras Municipais. Brasília, 2007. v. I, p. 21.

competências dos Municípios brasileiros eram consideravelmente mais amplas, ao compará-las com as atribuições desempenhadas pelos Conselhos portugueses.³⁸

Já no texto constitucional de 1824, a entidade local foi contemplada e teve garantido um campo próprio de atuação. A Câmara Municipal está expressamente prevista no Capítulo II, nomeado *Das Câmaras*, do Título 7º da Constituição³⁹, designado de *Da Administração e Economia das Províncias*. Poder-se-ia pensar, inicialmente, que, a partir da forma como está estruturado o texto constitucional, as Câmaras integrariam organizacionalmente as Províncias. No entanto, no mesmo Título 7º, aparecem mais dois capítulos: o primeiro tratando da organização das próprias Províncias, e o terceiro, da Fazenda Nacional. Tendo em vista a organização do Título 7º, afirma-se que a Constituição de 1824 não foi pensada de maneira que as partes do título estivessem nele contidas, mas que tivessem relação com as Províncias. Consequentemente, nem a Fazenda Nacional nem as Câmaras podem, por este critério, serem consideradas questão interna das Províncias.

A Constituição do Império não só trouxe a previsão das Câmaras em seus artigos 167, 168 e 169, em capítulo próprio, como teve a participação das mesmas em seu processo de aprovação, já que o projeto foi encaminhado a cada uma delas para sugestões,⁴⁰ com o fim de a instituição local, preexistente à independência brasileira, aceitar os termos e as condições de fundação do Estado brasileiro. Ainda, o Imperador, em seu juramento, mencionou expressamente que o povo estava organizado em Câmaras,⁴¹ comprovando sua importância como instituição do Estado.

³⁸ Vide as palavras do autor: “Graças ao direito costumeiro é que se tornou vastíssima a competência dos municípios brasileiros, incomparavelmente mais ampla que a dos concelhos portugueses, pelo que errará redondamente quem quiser fazer a história do município brasileiro valendo-se dos dispositivos das Ordenações do reino.” NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do Município. **Revista de Direito Público**, v. 6, p. 10, out- dez. 1968.

³⁹ O Título 7º, intitulado *Da Administração e Economia das Províncias*, é composto por 3 Capítulos, são eles: Capítulo I: Da Administração, Capítulo II: Das Câmaras e Capítulo III: Da Fazenda Nacional.

⁴⁰ “Depois do fechamento da Constituinte por Dom Pedro I, ele não tinha outra alternativa para reconhecer, em Estado independente, a consciência nacional cada vez mais reivindicante, senão a de consultar suas bases locais, as Câmaras Municipais. Daí Dom Pedro I enviar o Projeto de Constituição, elaborado por comissão por ele designada para esse objetivo, a cada uma daquelas Câmaras, solicitando sugestões e propostas. Responderam as que quiseram. A grande maioria simplesmente endossou o Projeto Constitucional.” CHACON, Vamireh; RODARTE, Claus. **História do Legislativo Brasileiro: Câmaras Municipais**. Brasília: Senado Federal, 2008. v. 1, p. 34.

⁴¹ “Dom Pedro Primeiro, por graça de Deus, e unânime aclamação do povo, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil: Fazemos saber a todos os nossos súditos que, tendo-nos requerido os povos deste Império, juntos em câmaras, que nós quanto antes jurássemos e fizéssemos jurar o projeto de Constituição, que havíamos oferecido às suas

Segundo João Maia, pelo menos duas Câmaras fizeram sugestões, a da Bahia e a de Itu,⁴² e não se tem notícia de que alguma tenha divergido sobre a forma de organização municipal.⁴³

Pimenta Bueno, sobre as atribuições, as finanças e o poder de autogoverno dos Municípios, expõe:

A natureza do poder municipal revela quais devam ser suas atribuições essenciais. Tudo quanto respeita especialmente à sociedade local, tudo quanto não for interesse provincial ou geral, deve ser atribuído ao conselho da família municipal. É justo e conveniente que essa associação se governe como melhor julgar em tudo quanto essa liberdade não ofender os outros municípios ou os interesses do Estado.

É de mister que tenha suas rendas, faça suas despesas especiais, seus melhoramentos, que mantenha suas disposições policiais apropriadas.⁴⁴

No que tange às atribuições municipais, Pimenta Bueno antecipou o conteúdo do que, posteriormente, será tratado, como ‘peculiar interesse’ e, como ‘interesse local’.

João Maia considerava o Município, durante o Império, uma organização à parte dos interesses gerais do Estado, conforme se pode perceber pela seguinte afirmação:

A hierarquia abraça relações de dependência entre funcionários da mesma ordem; a identidade de natureza e a convergência dos mesmos interesses explicam nesse caso a harmonia daquelas relações. Não sucede isso com a administração municipal: é um poder *sui generis* que nasce do mandato, e não entende com interesses gerais do Estado. Conseqüentemente, nem pela origem e nem pela natureza das funções pertence ao sistema geral administrativo, que emana do governo e percorre a escala de todos os seus agentes.⁴⁵

observações para serem depois presentes à nova Assembléia Constituinte, mostrando o grande desejo que tinham de que ele se observasse já como Constituição do Império, por lhes merecer a mais plena aprovação, e dele esperarem a sua individual e geral felicidade política: Nós juramos o sobredito projeto para o observarmos e fazermos observar, como Constituição, que de ora em diante fica sendo deste Império, a qual é do teor seguinte:” NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 79.

⁴² COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 197.

⁴³ COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 196-197.

⁴⁴ PIMENTA BUENO, José Antônio. **Marquês de São Vicente**. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Ed. 34, 2002. p. 398.

⁴⁵ COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 210.

A partir da citação do autor, nota-se a proximidade entre a instituição municipal e o cidadão, tendo em vista a combinação entre as expressões '*sui generis*' e 'mandato', o que não corresponde à desvalorização ou à exclusão do Município como parte do Estado, pelo contrário, ressalta sua importância particular e seu campo de atuação próprio.

No que tange à previsão do texto constitucional de 1824, importante salientar que há, na redação constitucional, expressa referência tanto às Províncias quanto às Câmaras. Com relação aos Conselhos de Província, o artigo 71⁴⁶ expressamente concede o direito de todo o cidadão intervir nos negócios de sua província, os autorizando em razão de que estes configuram 'interesses peculiares'. Eis o primeiro momento, no texto constitucional, em que aparece a expressão 'peculiar interesse', ao tratar da organização do poder no território sem, contudo, referir-se à instituição municipal e sem representar, pela utilização da mencionada expressão, qualquer tentativa de desvalorização dos Conselhos de Província.

Com relação às Câmaras, instituição correspondente à entidade local, o artigo 167 fala em governo econômico⁴⁷ – o que corresponde à previsão de sua competência. O sentido da expressão 'governo econômico' não tem relação com o conceito moderno de economia, no sentido de geração de riqueza; deve ser entendido no sentido de administração das questões corriqueiras, internas, 'domésticas', das decisões referentes à vida da comunidade. O artigo 168 traz uma questão importantíssima – a eletividade dos componentes da Câmara⁴⁸ – que garante que os cidadãos escolham seus representantes. Por fim, o artigo 169 determina a necessidade de aprovação de uma lei para regulamentar o poder local.⁴⁹

⁴⁶ Art. 71 "A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Provincia, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares." BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 25 mar. 1824.

⁴⁷ Art. 167. "Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas." BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 25 mar. 1824.

⁴⁸ "As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente." BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 25 mar. 1824. Art. 168.

⁴⁹ Art. 169. "O exercicio de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar." BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 25 mar. 1824.

Segundo Dolhnikoff, o Município foi objeto de deliberação pelo parlamento, desde 1826, quando de sua reunião. Pode-se afirmar que, apesar do texto da Constituição de 1824, permitia-se, a partir desse instituto jurídico, a previsão da organização da entidade local. Houve tentativas de regulamentar a Câmara Municipal,⁵⁰ única instituição legislativa que não dependia da sanção do Império,⁵¹ com o fim de garantir alguma autonomia ao poder local.

Durante o Império, além da Constituição de 1824, algumas normas foram marcantes para o delineamento da atuação municipal, tais como a Lei de 1º de outubro de 1828,⁵² o Ato Adicional – Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834⁵³ – e a Lei de Interpretação ao Ato Adicional – Lei nº 105, de 12 de maio, de 1840.⁵⁴

Em 1º de outubro de 1828, foi aprovada a lei que tinha como objetivo regulamentar as Câmaras, a qual, segundo Miriam Dolhnikoff, foi elaborada pelo Senado, sem passar pela discussão dos parlamentares.⁵⁵⁻⁵⁶ A mencionada lei de 1º de outubro de 1828, ao invés de favorecer o fortalecimento da entidade local, acarretou o enfraquecimento da Câmara Municipal, em razão das previsões que seguem com relação ao funcionamento e aos requisitos para a sua composição: determina o número de seus componentes (Art. 1º); o prazo de permanência no exercício da função (Art. 2º); os requisitos para eleitores (Art. 3º) e eleitos (Art. 4º); o

⁵⁰ Neste mesmo período e em consonância com o objetivo de fortalecer o poder local, estava em andamento um projeto para regulamentar a atividade de um juiz de paz eleito e, por isso, separado do poder central, conforme expresso em DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p. 83-84.

⁵¹ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p. 83.

⁵² Nessa mesma linha, Nelson Nery Costa afirma: “A Lei Regulamentar, promulgada em 1º de outubro de 1828, deu nova forma às Câmaras Municipais, marcando suas atribuições e o processo pelo qual eram eleitos os vereadores e os juizes de paz. COSTA, Nelson Nery. Desenvolvimento do município no Brasil. **Revista Forense**, v. 349, p. 129, jan.-mar. 2000.

⁵³ De acordo com Miriam Dolnikoff: “Antes, a intervenção dos conselhos gerais, segundo a Lei de 1º de outubro, restringia-se à alienação dos imóveis, ao arrendamento, às obras municipais decretadas por empresa, e à sanção das posturas. Hoje, ainda com a autoridade que tôdas as assembléias de província têm mais ou menos liberalizado aos presidentes a ponte de se ingerirem em quase tôdas as minúcias da administração local, não dá esta um passo que não seja em virtude de lei, ou de ordem do govêrno na província.” DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p. 232.

⁵⁴ Ivo Coser acrescenta a esses institutos, o Código de Processo Criminal, de 29 de novembro de 1832, por considerar o grande responsável pela descentralização e pela concessão de poder no âmbito municipal, realizável, principalmente, pelas atribuições concedidas aos integrantes da estrutura judiciária. COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008. p. 60-104.

⁵⁵ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p. 86.

⁵⁶ Neste mesmo ano de 1828, em 27 de agosto, foi aprovada a Lei que dá regimento aos Conselhos Gerais de Província. DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p. 86.

procedimento a ser realizado, em cada uma das sessões – o horário de início, o que será dito quando da abertura e do encerramento, o tempo de duração, o que deve ser tratado (Art. 29). Por fim, pela previsão do artigo 24, também da lei de 1º de outubro, fica expressa a redução das funções das Câmaras a meros agentes administrativos,⁵⁷ excluindo, assim, as funções políticas e judiciárias desempenhadas no período colonial.⁵⁸

De acordo com Miriam Dolhnikoff, a partir do Ato Adicional de 1834, as atividades a serem desempenhadas pelas Câmaras tornaram-se ainda mais limitadas, já que estavam condicionadas à aprovação por parte dos antigos Conselhos de Província, atuais Assembleias Legislativas.⁵⁹⁻⁶⁰ Conforme o artigo 10, do Ato Adicional, que versa sobre as competências legislativas das Assembleias, está dentre as atribuições da Assembleia legislar sobre a criação e a supressão dos empregos, fixar as despesas, a polícia e a economia municipais.⁶¹

Segundo a mesma autora, durante a vigência do Ato Adicional de 1834, para tornar a realidade dos Municípios ainda mais difícil, eles não dispunham de recursos próprios suficientes para desempenhar atribuições entendidas como prioritariamente municipais, o que acarretava a transferência de recursos pela Assembleia para tais realizações.⁶²

⁵⁷ “As Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa.” BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 1º de outubro de 1828. Art. 24.

⁵⁸ Neste sentido, DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p. 86. Ainda, segundo Vitor Nunes Leal, a consequência de ter considerado as Câmaras como administrativas corresponde a afirmar que não tinham a função judiciária, que detinham na Colônia, e fundamenta na continuidade do dispositivo “e não exercerão jurisdição contenciosa. LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 157.

⁵⁹ As “Assembleas Legislativas Proviceais” foram criadas pelo artigo 1º, do Ato Adicional de 1834.

⁶⁰ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p. 119.

⁶¹ “Art. 10. Compete as mesmas Assembleias legislar:

[...]

§ 3º Sobre os casos e a fôrma por que póde ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

§ 4º Sobre a policia e economia municipal, precedendo propostas das Camaras.

§ 5º Sobre a fixação de despezas municipais e provinciais, e os impostos para ellas necessarios, com tanto que estes não prejudiquem as imposições geraes do Estado. As Camaras poderão propôr os meios de ocorrer ás despezas dos seus municípios.

[...]

§ 7º Sobre a criação e supressão dos empregos municipaes e provinciaes, e estabelecimento dos seus ordenados.” BRASIL. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da lei de 12 de Outubro de 1832. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 12 de agosto de 1834.

⁶² DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p. 119.

A Lei de Interpretação ao Ato Adicional não é, porém, considerada como mais um instrumento jurídico que tenha enfraquecido a instituição municipal. A redação de seus artigos 1º e 2º esclarece duas questões referentes ao Município, vindo colaborar com a entidade municipal no sentido de que deram conteúdo a questões deixadas em aberto pelo Ato Adicional de 1834, esclareceram e delimitaram o âmbito de ação das Assembleias Provinciais.

O artigo 1º⁶³ menciona que a palavra ‘municipal’, constante no artigo 10, §4º, compreende tanto polícia quanto economia e, que a palavra ‘polícia’ corresponde à municipal e à administrativa e não à judiciária. Ainda, o artigo 2º⁶⁴ expressa que a faculdade de criar e suprimir empregos, concedida à Assembleia pelo artigo 10, §7º, do Ato Adicional, somente diz respeito ao número dos empregos, sem possibilidade de a Assembleia alterar a natureza ou as atribuições destes empregos, se eles tiverem sido previstos por leis gerais que não estejam na competência da Assembleia.

Nota-se, portanto, a redução da autonomia municipal, a partir da Lei de 1º de outubro de 1828, em especial a contar do Ato Adicional de 1834, o qual tornou os Municípios dependentes das Províncias, situação que veio a ser constitucionalizada em 1891, conforme a seguir exposto.

1.2 NO PERÍODO ENTRE 1891 E 1988

Quando da Proclamação da República e da conseqüente opção pela forma federal de Estado⁶⁵ adotou-se o modelo de organização estadunidense, no qual não estava incluído o Município.

Segundo Cezar Saldanha Souza Junior, a decisão pela República Federativa ocorreu no seguinte contexto:

Ao argumento de quebrar a excessiva centralização política, que se vincularia umbilicalmente à monarquia, decidiu-se, em 1891, importar dos

⁶³ BRASIL. Lei nº 105, de 12 de maio de 1840. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 12 de maio de 1840.

⁶⁴ BRASIL. Lei nº 105, de 12 de maio de 1840. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 12 de maio de 1840.

⁶⁵ “Art. 1º. A Nação Brasileira adota como forma de govêrno, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889 e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, 24 fev. 1891.

Estados Unidos da América o modelo da República Federativa, o qual criava um novo Estado, dotado de independência, pela via da união das comunidades políticas preexistentes, consoante preconizava Montesquieu, no Espírito das Leis, com denominação de *république fédérative*.

Entretanto, na busca de um novo modelo, o Brasil batia-se com realidades e dificuldades bem diversas das enfrentadas pelos Estados Unidos, as quais nossas elites não podiam ainda compreender inteiramente. Lá, a necessidade fora criar união, associação, ou seja, instituições centrais; no Brasil, a necessidade exigia, em sentido inverso, maior autonomia e descentralização a Municípios e a Províncias já existentes, visto que estas não elegiam seus Presidentes. Tais empecilhos não foram, porém, levados em consideração. De uma ‘penada’, através dos mesmos canais centralizados de poder existentes, que as elites criticavam, ‘proclamou-se’, de cima para baixo e da Corte para as Províncias, a implantação de uma Federação no País por via de um decreto revolucionário, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.⁶⁶

Como uma forma de adequação à realidade do modelo de organização de Estado adotado no Brasil, a instituição municipal esteve presente no texto constitucional de 1891, como se percebe pela seguinte previsão: “Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

Pode-se afirmar que as entidades locais, antes existentes⁶⁷ e que continuaram existindo durante o Império,⁶⁸ foram mantidas quando da Proclamação da República.⁶⁹ Ainda, que o texto constitucional tenha se referido à autonomia do Município e ao respeito a seu ‘interesse peculiar’.

⁶⁶ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.) **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJOBiblio-bureau, 2010. p. 8.

⁶⁷ “As câmaras centrais, por amor do território, muitas vezes se opunham a êsses desmembramentos; mas o povo instava e, afinal, vencia sempre. É assim que o fenômeno da descentralização administrativa surge no berço dos povos como uma necessidade das circunstâncias. Na vida social o município impõe-se pela exigência pública: a mão do govêrno vem apenas homologá-lo.” COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 71.

⁶⁸ “Determinada assim a competência das câmaras para todos os atos de economia e administração municipal, e, omitindo a Constituição neste ponto qualquer direito de interferência pelo poder executivo, não há dúvida que, ao menos nesta relação, quis preservar a municipalidade do maior dos perigos que podiam afetar a sua autonomia.” COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 192.

⁶⁹ Neste sentido, afirma Cezar Saldanha Souza Junior: “Com a finalidade de não dificultar a aceitação pela sociedade brasileira da nova forma de governo e de Estado, teve-se a prudência de preservar, como estava, o *status quo* da organização municipal tradicional, dotada de autonomia e organização ‘peculiares’ que vinham das profundezas de nossa história e de nossos costumes. Assim, adaptou-se – não sem descaracterizações – o modelo federal importado, pela Constituição, dos Estados Unidos da América às exigências peculiares da realidade sociocultural brasileira.” Mais adiante, Cezar Saldanha apresenta duas razões para que os Municípios fossem respeitados, nas seguintes palavras: “No Brasil a situação é, e era bem outra: os Estados eram imensos, de difíceis comunicações, de modo que não era possível fusionar Estado e Município. [...] A segunda razão que aqui elenco diz respeito, por sua vez, ao fato de que tínhamos já um histórico de autonomia municipal, vindo desde os tempos do Sacro Império Romano-germânico,

Ruy Barbosa assim afirma:

Ora estes rudimentos da liberdade popular, estes primeiros princípios de toda a democracia não caíram com o cair do antigo regimen. Não. Tiveram, pelo contrario, com o novo, na sua carta fundamental, a solemne consagração, que lhes deu a Constituição de 1891, dedicando aos direitos 'Do Município' um título especial, exclusivo, onde, com uma brevidade lapidar, mas assás incisiva e ampla, na sua clareza, para salvar a tradição democratica, o capital já por nós adquirido em materia de franquias municipaes [...].⁷⁰

Pelas palavras de Ruy Barbosa, torna-se evidente a intenção de o constituinte de 1891 preservar a entidade municipal, em razão de sua importância ao longo da história brasileira.

A presença do Município no texto constitucional não corresponde, no entanto, à garantia de manutenção da instituição municipal nos mesmos moldes anteriores. Autores como Celso Bastos⁷¹ criticam a redução do poder local, quando da opção pelo modelo federal, e o fato de, na vigência da Constituição de 1891, a entidade local não poder ser considerada propriamente detentora de autonomia política, com fundamento na seguinte razão: não dispor de poder para decidir sobre sua organização e sobre a eleição dos responsáveis por exercer função executiva.⁷²

Raul Machado Horta considerou a Constituição de 1891 indiferente à organização municipal, que foi deferida aos Estados, pelo artigo 68. Com base

em uma escala que começa com o Município [...]" SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos. Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.) **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJOBiblio-bureau, 2010. p. 8, 59.

⁷⁰ BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**, v. V, São Paulo: Saraiva, 1934. p. 62.

⁷¹ Neste sentido, Celso Bastos expõe: "Na verdade, o que havia, no Brasil, era um sentimento de autonomia municipal, tradição nossa que já desempenhara um relevante papel na nossa História. Bastaria mencionar, aqui a sua participação no processo de aprovação da Constituição de 1824. A exploração desse filão autêntico da nossa história poderia ter-se convertido numa fórmula *sui generis* de encarar o federalismo, com mais raízes na realidade brasileira do que a ficção das autonomias estaduais. Mas, pelo contrário, em 1891, por força de se prestigiar a autonomia dos estados-membros, passou-se a quase se ignorar por completo a autonomia municipal. Esta consta de um único artigo da Constituição da época, onde é dito que os estados se organizarão de forma a que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. É flagrante a distinção com 1824, quando o Brasil, através de suas câmaras, compelia, através de requerimentos, o Imperador a constitucionalizar o Império." BASTOS, Celso. **A Federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985. p. 29-30.

⁷² "No regime de 1891, em todos os Estados foram discriminadas as funções executivas, que incumbiam, em uns poucos, ao próprio presidente da câmara. Na grande maioria das unidades federadas, havia um órgão executivo especial, cuja denominação variava: *prefeito, intendente, superintendente, agente executivo*. A matéria era deixada ao critério das Constituições estaduais, porque a federal era omissa. Mas todas as Constituições federais posteriores se referem expressamente ao prefeito." LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p.139.

nesse artigo, o poder dos Estados, na opinião do autor, estava limitado a respeitar o não definido, 'peculiar interesse'.⁷³

Ressalta-se o posicionamento de Ruy Barbosa: "Bem claro está que 'ao peculiar interesse dos municípios' nada respeita mais directa, mais séria, mais vitalmente do que a eleição do Chefe do Executivo, em cada municipalidade pelo eleitorado municipal." Mais adiante, afirma sobre a autonomia municipal: "Se ella não está nas leis, está na Constituição. E, se, estando na Constituição, não está nas leis, é porque os legisladores violaram a lei suprema, de cuja observância depende a validade dos actos legislativos."⁷⁴

Segundo Castro Nunes, a autonomia do Município era um conceito puramente administrativo,⁷⁵⁻⁷⁶ por ser detentor de uma autonomia dita delegada,⁷⁷ tendo em vista o 'peculiar interesse' ser expressamente predeterminado pelos Estados⁷⁸. O Estado definia tanto a organização do Município, quanto o que lhe competia. O 'peculiar interesse' do Município seria aquele definido de acordo com a regulamentação de cada um dos Estados.

Na vigência da Constituição de 1891, a organização municipal era assunto de lei infraconstitucional,⁷⁹ era questão interna dos Estados o que acarretou diversidade entre estruturas e dinâmicas municipais, no território brasileiro. Ressalta-se, contudo, que uma vez constituído, de acordo com as regras estabelecidas em lei estadual, o Município passava a ser detentor de personalidade jurídica de direito público.⁸⁰

Sampaio Dória, com base na Constituição de 1891, entende a autonomia dos Municípios como matéria constitucional e defende que caberia ao Congresso

⁷³ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 583.

⁷⁴ BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1934. v. V, p. 70; 142.

⁷⁵ NUNES, José de Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1920. p. 107.

⁷⁶ MENDES JUNIOR, João. As ideias de soberania, autonomia e federação. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo: Typ. Augusto Siqueira & Cia, anno de 1912, v. XX, p. 258, 1916.

⁷⁷ NUNES, José de Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1920. p. 128.

⁷⁸ D'AQUINO, Ivo. **O Município: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940. p. 151.

⁷⁹ NUNES, José de Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1920. p. 131.

⁸⁰ NUNES, José de Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1920. p. 143.

Nacional elaborar leis orgânicas. Considera inconstitucionais as leis orgânicas decretadas pelos estados.⁸¹

Castro Nunes, também sob a vigência da Constituição de 1891, não considera que a autonomia municipal seja assunto da União e defende que o poder de organizar os municípios é questão interna dos Estados-membros. No entanto, reconhece uma limitação, imposta aos Estados-membros na relação com os Municípios, pelo texto constitucional de 1891, ao dispor, no artigo 72, § 5º, que os cemitérios serão administrados pela autoridade municipal.⁸²

O texto constitucional de 1891 inaugura não só as classificações do Estado como República Presidencial e Federal, já que, no que tange ao Município, foco do presente estudo, a Constituição de 1891 inicia a utilização da expressão ‘peculiar interesse’, ao tratar da instituição municipal, a qual, neste período específico, correspondia reduzida autonomia. Tanto que o texto de 1891 traz expressamente uma única atribuição correspondente ao ‘peculiar interesse’ municipal, a administração dos cemitérios, nos termos do artigo 72, § 5º.⁸³

Em razão da incerteza com relação aos limitadores de os Estados-membros interferirem nas questões municipais, pode-se dizer, nas palavras de Raul Machado Horta, que “concorreu para distintas compreensões de autonomia municipal, que oscilaram do máximo de autonomia ao mínimo da autonomia ou até à amputação da autonomia.”⁸⁴ Segundo Felisbello Freire, alguns Estados anularam por completo a

⁸¹ DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. XXIV, p. 427, 1928.

⁸² NUNES, Castro. **As Constituições Estaduais do Brasil**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1922. t. I, p. 33-34.

⁸³ “Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”

§ 5º - Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, 24 fev. 1891.

⁸⁴ HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964. p. 104. Vide trecho do voto do Ministro Pedro Lessa, no *Habeas Corpus* 5.539, citado por Raul Machado Horta: “A autonomia municipal desaparece, desde que o executivo municipal é imposto pelo Estado. Ao tempo do Império várias vezes se tentou criar um agente executivo municipal, nomeado pelos Presidentes das Províncias ou pelo governo geral; e nunca se aprovou qualquer dos projetos nesse sentido, por se julgarem ofensivos da autonomia municipal.” HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964. p. 117.

autonomia municipal, tendo em vista as relações entre os governos locais e as legislaturas estaduais.⁸⁵

No que tange à eleição dos prefeitos, Vitor Nunes Leal afirma a mesma diversidade mencionada por Raul Machado Horta com relação à autonomia: uns Estados nomearam os prefeitos de alguns Municípios, outros nomearam os prefeitos da maioria, e ainda outros nomearam todos.⁸⁶

A partir da Proclamação da República, o único texto constitucional que não fez expressa previsão da eleição do órgão deliberativo municipal foi o de 1891.⁸⁷ Tendo em vista o poder de organizar os Municípios concedidos aos Estados, a eletividade dos integrantes das Câmaras Municipais não correspondia, durante a primeira Constituição republicana,⁸⁸ a uma garantia, indo na contramão da história brasileira, já que durante o Império,⁸⁹ inclusive na vigência da Lei de 1º de outubro de 1828, houve tal garantia.⁹⁰

Raul Machado Horta considerou o Estado-membro, na vigência da Constituição de 1891, verdadeiramente autônomo,⁹¹ ao contrário do Município. Segundo o autor, tal poder durou pouco. A redução do poder do Estado-membro não está, no entanto, atrelada à concessão de poder ao Município. O enfraquecimento

⁸⁵ FREIRE, Felisbello. **As Constituições dos estados e a Constituição federal**. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1898. p. 68.

⁸⁶ LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 142-143.

⁸⁷ “As Constituições federais de 1934, 1937 e 1946 garantiram plenamente a eletividade das câmaras municipais.” LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 137. E, as Constituições de 1967 e de 1969 também o fizeram, respectivamente nos artigos 16, inciso I e 15, inciso I.

⁸⁸ “Durante a vigência da Constituição de 1891, não se chegou a uniformizar a denominação do órgão deliberativo da administração municipal, matéria de competência estadual: *Intendência, Conselho, Câmara* – foram os nomes escolhidos.” LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p.135.

⁸⁹ No tópico intitulado *Da organização das Câmaras Municipais*, afirma Pimenta Bueno: Os conselhos municipais, como dissemos, devem ser eleitos dentre os habitantes do município, em número suficiente e proporcional à população, salvo os limites necessários. PIMENTA BUENO, José Antônio. **Marquês de São Vicente**. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Ed. 34, 2002. p. 398.

⁹⁰ “A eletividade da câmara municipal foi mantida na Constituição do Império e, conseqüentemente, na lei de 1º de outubro de 1828.” LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 131.

⁹¹ Raul Machado Horta faz as seguintes afirmações: “A Constituição de 1891 assinala o início e o apogeu da atividade de auto-organização do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro.” No entanto, o mesmo autor afirma: “A revisão constitucional de 1926 assinala o declínio formal e jurídico da plenitude do Estado-membro e êsse afastamento da autonomia originária da Constituição de 1891 encontrou seu coroamento na revolução de 1930.” HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964. p. 95; 159.

do Estado-membro foi resultado das alterações provocadas pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926,⁹² que, dentre outras previsões, alterou a redação do artigo 6º da Constituição de 1891,⁹³ estabelecendo mais situações que justificassem as frequentes intervenções federais nos Estados-membros,⁹⁴ dentre elas as que asseguravam o respeito ao princípio da autonomia municipal.

Diferentemente do até então disposto, nota-se, na Constituição de 1934, que o Município sai do âmbito dos Estados-membros⁹⁵ e, nas palavras de Ivo D'Aquino, “socializa-se”⁹⁶ ao se relacionar com a Nação como um todo e ao colaborar na resolução dos problemas sociais.⁹⁷ Pode-se, portanto, afirmar que a entidade local

⁹² Substitua-se o art. 6º da Constituição pelo seguinte: “Art. O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais: [...] f) a autonomia dos municípios; [...] III - para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, pôr termo á guerra civil; IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dous annos.” BRASIL. Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. Rio de Janeiro, **Diário Oficial**, 3 set. 1926.

⁹³ “Art 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2º) para manter a forma republicana federativa; 3º) para restabelecer a ordem e a tranqüillidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos; 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, 24 fev. 1891.

⁹⁴ “A plenitude da autonomia do Estado-membro, que impregnou a auto-organização constitucional do Estado e a atividade legislativa de preenchimento de seu ordenamento jurídico, não recebeu solapamentos oriundos, exclusivamente, da intervenção federal. Os anos finais de vigência da Constituição de 1891 conheceram a Constituição emendada de 1926; e as modificações introduzidas no texto primitivo, sensivelmente inferiores ao impulso revisionista inicial, consagraram as limitações constitucionais enumeradas, redutórias da plenitude normativa do Estado-membro.” HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964. p. 151.

⁹⁵ “Art 7º - Compete privativamente aos Estados: I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios: [...] d) autonomia dos Municípios;” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, **Correio Oficial**, 16 jul. 1934.

⁹⁶ D'AQUINO, Ivo. **O Município: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940. p. 154.

⁹⁷ Podem-se mencionar os seguintes artigos da Constituição de 1934: “Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: [...] d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.”

passa a ser considerada como tal. Identifica-se, na redação da Constituição de 1934, um núcleo mínimo de autonomia municipal, em consonância com a afirmação de José Antônio Giusti Tavares,⁹⁸ uma vez que estão previstos a eletividade de seus governantes, sua capacidade tributária e o poder de organizar seus serviços.

O texto de 1934 retira o Município da esfera estadual, conforme se nota na redação do seguinte artigo:

Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:
 I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;
 II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;
 III - A organização dos serviços de sua competência.⁹⁹

Além de impor ao Estado-membro o respeito ao princípio da autonomia municipal, o texto constitucional passa a prever expressamente a competência do Município, dando conteúdo à atividade municipal e determinando as situações específicas em que o Estado-membro poderá interferir nos Municípios.¹⁰⁰ Assim, a partir da Constituição de 1934, a matéria de competência municipal passa a ser tema de direito constitucional e não mais de lei infraconstitucional,¹⁰¹ como

“Art. 141 - É obrigatório, em todo o território nacional, o amparo à maternidade e à infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão um por cento das respectivas rendas tributárias.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, **Correio Oficial**, 16 jul. 1934.

⁹⁸ “[...] a Constituição de 1934 ao mesmo tempo definiu a autonomia municipal e enumerou as hipóteses previstas de intervenção do estado-membro nos municípios sob sua jurisdição.” TAVARES, José Antônio Giusti. O Sistema Político brasileiro. In: ROJO, Raul Enrique; TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 240.

⁹⁹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, **Correio Oficial**, 16 jul. 1934.

¹⁰⁰ Conforme artigo 13, §§ 3º e 4º, da Constituição, nos seguintes termos:

“§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, **Correio Oficial**, 16 jul. 1934.

¹⁰¹ Autores estrangeiros, tendo em vista a diferente forma de organização a que estão inseridos os Municípios nos respectivos países defendem que o Direito Municipal é tema de direito infraconstitucional. Neste sentido, exemplifica-se a afirmação de Rafael Bielsa: “El régimen municipal es cuestión de ordenamiento legal y no constitucional; basta que la Constitución lo prevea en la forma que lo hace en el art. 5º respecto de las provincias.” BIELSA, Rafael. **Principios de Regimen Municipal**. 3.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962. p. 11.

mencionado anteriormente, ao tratar da Constituição de 1891. Ressalta-se, contudo, a vigência exígua do texto de 1934.

Segundo Machado Villa:

Com efeito, desde a Constituição de 1934, a autonomia municipal começou a basear-se em princípios definidos, relativos principalmente à eletividade da administração local e à discriminação de competência tributiva, ficando aos Estados, já daquela data, uma margem pequena de discricção na sua função de organizar os Municípios. Essa mudança em nosso sistema federal foi tão significativa e profunda que alguns comentadores da Carta de 1934 não hesitaram em afirmar que esse diploma federal havia feito dos Municípios um dos membros da trilogia: União, Estados e Municípios, “uma das três subdivisões das funções de soberania, em nosso Estado composto.”¹⁰²

Salienta-se que autores, como João Mangabeira, consideraram a Constituição de 1934 centralizadora. O argumento apresentado por João Mangabeira foi no sentido de que a redução dos poderes do Estado-membro não descaracterizou sua autonomia, mas teria sido retirada do ente federado para evitar o quanto possível futura separação do Brasil.¹⁰³

Ousa-se aqui afirmar que, posteriormente à interrupção provocada pelo Ato Adicional e reiterada pela Constituição de 1891, o Município, a partir do texto de 1934, volta a apresentar características que lhe possibilitam ser considerado instituição do Estado Nação. Por isso, ainda que a doutrina ponha em dúvida, trabalha-se na defesa de a entidade municipal ser integrante da organização do Estado, desde 1934, tendo em vista ser detentor de competência expressamente prevista no texto constitucional.

Com relação às duas constituições subsequentes, Vitor Nunes Leal entende que a Constituição de 1937 reduziu a receita municipal,¹⁰⁴ e que a de 1946 conferiu tratamento diferenciado ao Município, mas tal valorização, segundo o autor, se restringiu à questão tributária.¹⁰⁵

¹⁰² VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 24.

¹⁰³ MANGABEIRA, João. **Em torno da Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934. V. II, p. 17.

¹⁰⁴ “A Constituição de 1937 [...] reduziu a receita municipal, ao subtrair-lhe o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais e os 20% de arrecadação, no território do município, dos impostos federais e estaduais não especificados.” LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 188.

¹⁰⁵ O autor afirma: “O seu ‘enternecimento municipalista’ manifestou-se principalmente na solução dada ao problema tributário e seguiu, no mais, os mesmos rumos evidenciados na Constituinte anterior. A autonomia dos municípios foi garantida: pela eleição do prefeito e dos vereadores;

Apesar de a previsão constitucional de 1937, no que tange ao Município, ter sido próxima à redação de 1934, ressalvada a livre nomeação do prefeito pelo governador do Estado, cabe transcrever a redação dos artigos 178 e 180 do texto constitucional, os quais foram efetivamente aplicados, já que o plebiscito mencionado não foi realizado.¹⁰⁶ Vide tais artigos:

Art. 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

Art 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.¹⁰⁷

De acordo com Machado Villa, a Constituição de 1946 avançou na concessão de poder à entidade municipal, já que alargou as competências legislativas¹⁰⁸ e “[...] ampliou os recursos financeiros dos Municípios, adotando uma nova política de distribuição tributária, que embora não satisfaça inteiramente, representa, contudo, de qualquer forma, uma medida inicial útil às comunas.”¹⁰⁹

Hely Lopes Meirelles identifica outros aspectos da Constituição de 1946, fortalecedores da instituição municipal, sob os âmbitos político, administrativo e econômico, ressaltando que, na questão política, o Município integra o sistema eleitoral.¹¹⁰

Themistocles Cavalcanti, encarregado de relatar a parte referente ao Município do anteprojeto da Constituição de 1946, declara que a pretensão era renovar e ampliar, econômica e financeiramente, a autonomia municipal para serem

pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse. Conceituou-se o peculiar interesse do município, especialmente, pela decretação e arrecadação de tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais.” Ainda, “Quem compara os míseros produtos da campanha municipalista na Assembléia de 33-34 com o êxito que essa mesma campanha obteve em 1946 não deixa de experimentar certa surpresa ante a relativa rapidez com que a idéia de fortalecer as finanças das comunas amadureceu e frutificou.” LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 115; 195-196.

¹⁰⁶ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002. p. 55.

¹⁰⁷ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, **Correio Oficial**, 10 nov. 1937.

¹⁰⁸ “[...] se alargou o campo legislativo do Município, na instituição de seus serviços e nas providências reclamadas pelos seus interesses próprios, isto é, pelo seu peculiar interesse.” VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 26.

¹⁰⁹ VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 27.

¹¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p 13.

supridas as próprias necessidades. Afirma ter a Assembleia Constituinte seguido o mesmo caminho.¹¹¹ Pontes de Miranda afirma que a Constituição de 1946 não foi tão longe quanto poderia ter ido, mas que restaurou a autonomia municipal.¹¹²

No que tange às competências concorrentes, segundo Raul Machado Horta, tal constituição não avançou: “O campo da legislação concorrente, na Constituição de 1946, forma vivo contraste com os textos anteriores. Houve retraimento do constituinte e a economia de palavras torna evidente êsse recuo.” Ainda de acordo com Raul Machado Horta,

A Constituição de 1934, que inaugurou a legislação concorrente e exerceu reconhecida influência na elaboração do texto de 1946, deve ser invocada para preencher o inexplicável silêncio do constituinte sobre a natureza da legislação complementar ou supletiva.¹¹³

Os textos de 1967 e 1969 não trouxeram inovações de ordem prática, entendidas como relevantes para a competência municipal. No entanto, o artigo 15 da Constituição de 1967¹¹⁴ e o parágrafo único do artigo 14 da Constituição de 1969¹¹⁵ merecem ser mencionados, já que possibilitaram a organização variável dos Municípios, tendo em vista características das instituições locais (peculiaridades locais). Tais previsões, lamentavelmente, não foram aproveitadas pelo texto constitucional hoje em vigor,¹¹⁶ já que a Constituição de 1988 determinou a mesma organização a todos os Municípios no seu artigo 29.

¹¹¹ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958. p. 240.

¹¹² MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 1946**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. II, p. 131.

¹¹³ HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964, p. 221-222. Essa ideia é repetida pelo autor em: HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey. 2010.

¹¹⁴ “Art. 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, **Diário Oficial da União**, 20 de outubro de 1967.

¹¹⁵ “Art. 14. [...] Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 17 de outubro de 1969. Brasília, **Diário Oficial da União**, 30 de outubro de 1969.

¹¹⁶ Neste sentido, ver: AVILA, Marta Marques. A Federação brasileira e o Município. SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (coord.). Direito de Estado. **Estudos sobre Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. p. 321.

Até a Constituição de 1969, inclusive, discutiu-se, na doutrina, que o Município não integrava formalmente a federação.¹¹⁷⁻¹¹⁸ No entanto, doutrinadores como Pontes de Miranda e Hely Lopes Meirelles¹¹⁹ já defendiam o Município como uma das partes do todo, tal qual União e Estados-membros. A partir da Constituição de 1946, Pontes de Miranda, ao tratar da competência municipal, afirma: “O Município é entidade intraestatal rígida, como a União e o Estado-membro”,¹²⁰ demonstrando que, em sua opinião, o Município integrava a organização do Estado.

Aderson de Menezes discorda da autonomia política do Município, mas concorda com a administrativa. Ele cogita a possibilidade de a autonomia do Município ser alargada, podendo, inclusive, elaborar suas “cartas próprias.”¹²¹

Hely Lopes Meirelles tem um tópico intitulado O “Município como entidade estatal”, no qual afirma: “No exercício de sua autonomia, o Município atua em absoluta igualdade de condições com a União e o Estado [...]”¹²² Ainda o mesmo autor refere ser o Município parte “integrante e necessária ao nosso sistema federativo”¹²³ e lamenta que o constituinte não tenha tido coragem, até então (1977), de inserir o Município no artigo 1º da Constituição.¹²⁴⁻¹²⁵

¹¹⁷ Santana adverte: “[...] o fato de o Município não constar como ente integrante da Federação na Constituição revogada, nunca foi óbice a sua compreensão dentro da referida estrutura do Estado.” SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 44.

¹¹⁸ Nestes termos, ver AVILA, Marta Marques. Considerações Finais. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques. (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 100-101.

¹¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 148; 150.

¹²⁰ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 1946**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. V. II, p. 131.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II, p. 336.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. 2.ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II, p. 344.

¹²¹ MENEZES, Aderson de. **Teoria Geral do Estado**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972. p. 197.

¹²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 147.

¹²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 20.

¹²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 21.

¹²⁵ Celso Ribeiro Bastos considerou o texto da Constituição anterior desarmônico, tendo em vista o Município ser condômino das atribuições do Estado, por um lado, e não ser reconhecido como integrante da Federação por outro, apresentando como fundamento para tanto a incorporação acrítica de modelos estrangeiros. Ele ainda apresenta outros argumentos como o Distrito Federal e os Territórios constarem no artigo 1º, da Constituição. Vide do autor: BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 3, t. II, p. 262-263. **A Federação e a Constituinte**. São Paulo: Ed. Ítalo-Latino-Palma/Renzo Mazzone, 1986. p. 56-58.

Assim, o Município foi realidade no Brasil antes da independência, durante o Império e em toda a República. A instituição municipal foi mantida durante toda a história brasileira, inclusive na Constituição de 1891, ainda que sua organização e seu poder tenham se tornado questão interna do Estado a que pertencia. O Município foi importante na história constitucional brasileira, independentemente da forma como o poder estava organizado no território.¹²⁶ Especialmente a partir de 1934, o Município exerceu competências com base no texto constitucional¹²⁷ e, por isso, entende-se ser detentor de autonomia, fundamentada no 'peculiar interesse', a partir de então. Atribuiu-se e atribui-se um âmbito de competência ao Município, independentemente da forma de organização na qual ele esteja inserido, mas questiona-se se o tratamento que lhe foi e é conferido interfere ou interferiu na expressão utilizada para caracterizar seu espectro de atuação, bem como em seu poder de decidir no âmbito de sua competência constitucionalmente prevista.

Foram lineados aspectos relevantes da entidade municipal, anteriores e posteriores a 1891, restando explicitada a execução da competência pela entidade municipal em praticamente todo o período. Nos textos constitucionais a partir da Proclamação da República e anteriores à Constituição de 1988, a constituição, ao abordar sobre a autonomia e a competência municipais, utilizou a expressão 'peculiar interesse'. No presente trabalho, com o intuito de demonstrar a competência do Município, estuda-se o contexto em que estava inserida a instituição municipal, em cada um dos dois grandes períodos apresentados. Posteriormente, estuda-se também o entendimento da doutrina sobre o sentido a ser empregada tal expressão.

1.3 NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após um longo período de avanços e retrocessos na organização do Estado brasileiro, ora com períodos mais centralizados, ora menos, a Constituição de 1988 surge com a aparência de tornar a descentralização realidade. A Constituição da República Federativa de 1988 põe fim à discussão, até então frequente, sobre ser

¹²⁶ Segundo Aderson de Menezes, é fato pacífico que o Município é importante na estruturação do Estado, independentemente da sua forma de organização. MENEZES, Aderson de. **Teoria Geral do Estado**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972. p. 194.

¹²⁷ Nessa linha, ver: RUSSOMANO, Rosah. **O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965. p. 61.

ou não o Município ente da Federação. A partir da previsão constitucional, o Município integra, definitivamente, a Federação, é um ente autônomo, detentor de poderes legislativos, administrativos e de auto-organização, expressamente estabelecidos pelo texto constitucional.¹²⁸ O presente tópico apresenta os fundamentos constitucionais das questões referentes à entidade municipal, no que tange à sua autonomia, à sua auto-organização e às suas competências.

O texto constitucional de 1988 enuncia o Município como integrante da organização federal do Estado. No artigo 1º,¹²⁹ o texto prevê as partes componentes do Estado brasileiro, pondo fim à antiga discussão sobre o *status* da entidade municipal,¹³⁰ ao prever que a República Federativa é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A autonomia municipal é expressa no texto da Constituição de 1988. O artigo 18,¹³¹ que inaugura o título da organização do Estado, prevê os componentes do Estado brasileiro e afirma suas respectivas autonomias: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios, todos autônomos**, nos termos desta Constituição.” (grifo nosso)

A partir da combinação dos mencionados artigos 1º e 18, o Município, inquestionavelmente, é parte integrante da Federação¹³² e detentor de autonomia. Paulo Bonavides considera as prescrições da Constituição de 1988 o mais considerável avanço, tanto com relação à proteção da autonomia municipal quanto com relação à sua abrangência.¹³³

¹²⁸ Exatamente nesta mesma linha, expõe Cezar Saldanha In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJOBiblio-bureau, 2010. p. 8.

¹²⁹ Art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 out 1988

¹³⁰ Neste sentido, ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 95.

¹³¹ José Augusto Delgado, ao comentar o *caput* do artigo 18, afirma que o presente texto expõe, de modo claro, os entes que compõem a Federação e, dentre eles está o Município. Mais adiante, o autor ressalta que do artigo 18 pode-se destacar que os Municípios integram a Federação indubitavelmente. MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1, p. 656-657.

¹³² Fernanda Dias Menezes de Almeida afirma que a Constituição de 1988 cedeu diante de uma realidade histórica. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 96.

¹³³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 356.

A tese adotada pela Constituição de 1988, com relação à declaração solene de ser o Município um integrante da Federação, recebe críticas de autores como José Afonso da Silva e José Nilo de Castro, com fundamento, por exemplo, em não existir federação de municípios.¹³⁴ Alguns elementos são apresentados pela doutrina com o fim de contra-argumentar ou mesmo criticar o enquadramento do Município como ente integrante da Federação.¹³⁵ Exemplifica-se: a não participação dos Municípios na formação da vontade nacional;¹³⁶ a inexistência de Poder Judiciário na esfera local; a intervenção nos Municípios ser atribuição dos Estados-membros; a competência do Supremo Tribunal Federal para dirimir conflitos entre os integrantes da federação não englobar a entidade municipal; com relação às imunidades dos

¹³⁴ José Afonso da Silva, no Curso de Direito Constitucional reserva a terceira parte às questões referentes a *Da Organização do Estado e dos Poderes*. O Título I desta terceira parte é denominado *Da Estrutura Básica da Federação*. O Capítulo I trata *Das Entidades Componentes da Federação Brasileira*. Merece transcrição quase integral o item 6 intitulado *Os Municípios na federação*. O autor assim desenvolve:

“A constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo’ (citando Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Mello, respectivamente na obra *Direito Municipal Brasileiro* e pronunciamento perante a subcomissão dos Municípios e Regiões, na reunião de 22.04.87). *Data vênia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado? [...] Outro aspecto que mostra que os Municípios continuam a ser divisões dos Estados acha-se no fato de que sua criação, incorporação, fusão e desmembramento far-se-ão por *lei estadual*, dentro do período determinado por lei complementar federal (art. 18, § 4º, redação da EC-15/96), e dependerão de plebiscito (que é sempre consulta prévia) das *populações diretamente interessadas*.” SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 35.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 474-475. José Nilo de Castro afirma, de forma pouco esclarecedora, que “os Municípios não são entes federativos, a despeito de integrarem, como membros, a República. Integram a Federação, mas não a formam.” CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 199, p. 30. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco pontuam argumentos a favor e contra tal entendimento, sem, contudo, assumirem expressamente posicionamento. No entanto, em outro trecho da obra, demonstram não concordar com o enquadramento do Município como ente da federação. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 769-770; 1104.

¹³⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 770.

¹³⁶ Tal aspecto é criticado por Celso Ribeiro Bastos: “O fato de os municípios não se fazerem representar na União e, portanto, não comporem de certa forma o suposto pacto federativo, nos parece ser um argumento de ordem excessivamente formal, que deve ceder diante da realidade substancial [...]” **Curso de Direito Constitucional**. 22.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 302.

integrantes do poder legislativo,¹³⁷ enquanto os deputados estaduais detêm as imunidades formal e material, previstas no artigo 27, § 1º, a imunidade dos vereadores restringe-se à material, de acordo com o artigo 29, VIII.

Hely Lopes Meirelles afirma que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 arrola o Município como componente da Federação e lhe reconhece: “agora expressamente, a natureza de entidade estatal de terceiro grau, pela outorga de personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa”.¹³⁸ O mesmo autor menciona que o tratamento conferido à entidade local a coloca em igualdade aos demais entes.

Com referência às garantias do Município, previstas no texto constitucional, pode-se também mencionar a prerrogativa de elaborar sua própria lei orgânica, de acordo com previsão expressa do *caput* do artigo 29:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Até a Constituição de 1969, não houve expressa previsão da competência do Município para a elaboração de sua norma regulamentadora. Assim, salvo no estado do Rio Grande do Sul e nos municípios de Curitiba e Salvador, as leis orgânicas municipais eram elaboradas pelos Estados-membros, apesar de parte da doutrina reconhecer a capacidade auto-organizatória da entidade local.¹³⁹

Em razão da atribuição de os Estados-membros, salvo o Rio Grande do Sul, estabelecerem as leis orgânicas municipais, os Estados-membros acabaram, em certa medida, discriminando as matérias que integravam o ‘peculiar interesse’.¹⁴⁰

¹³⁷ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 31.

¹³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 132.

¹³⁹ “Ao tempo da Constituição de 1967, parte da doutrina já entendia que os Municípios tinham capacidade auto-organizatória. A maioria dos autores, porém, com o aval da jurisprudência, sustentava que, à falta de previsão constitucional expressa a respeito, a organização dos Municípios se incluía na esfera dos poderes remanescentes dos Estados. E o certo é que, salvo no Rio Grande do Sul, onde os Municípios elaboravam as suas Cartas Próprias, o mesmo tendo acontecido com os Municípios de Curitiba e Salvador, as leis orgânicas municipais eram elaboradas pelas Assembléias Legislativas dos Estados.” ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5 ed. São Paulo: Atlas. 2010. p. 96-97.

¹⁴⁰ Ver: SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 94. RIBEIRO, Manoel. **O Município na Federação**. Publicações da Universidade da Bahia, 1959. p. 68-69.

Assim, se pode afirmar serem os textos constitucionais anteriores direcionados aos Estados-membros,¹⁴¹ ao tratarem da autonomia e da competência municipal, porque a estes cabia, em regra, organizar os Municípios. A Constituição de 1988 direciona seu texto ao próprio Município, tendo em vista o poder de auto-organização conferido à entidade local pelo mencionado artigo.¹⁴²

O poder de o Município elaborar sua lei orgânica, concedido pela Constituição de 1988, teve prazo predeterminado para ser exercido, tendo sido identificado por doutrinadores, como Regina Maria Macedo Nery Ferrari, como a principal competência legislativa do Município.¹⁴³ O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu, no *caput* do artigo 11, o prazo de um ano para que os Estados-membros elaborassem suas constituições e, no parágrafo único do mesmo artigo, que os Municípios teriam seis meses, a partir da aprovação das referidas constituições, para formular suas leis orgânicas.

O artigo 29 está organizado em quatorze incisos que correspondem à delimitação da organização municipal pelo texto constitucional.¹⁴⁴ Pode-se destacar, ainda, os artigos 29-A e 31 da Constituição que tratam, respectivamente, das despesas do Poder Legislativo e da fiscalização à atividade municipal.

O mencionado artigo configura-se um exemplo de valorização do Município pela atual Constituição, ao estabelecer a competência de o Município elaborar sua lei orgânica,¹⁴⁵ sua norma organizativa, o que também se pode entender como manifestação de sua autonomia política. Deve-se mencionar tal inovação por duas razões: o silêncio das constituições anteriores e a importância de o Município elaborar suas próprias regras organizativas.

¹⁴¹ Competia aos Estados definir a autonomia municipal. Nesse sentido, ver CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958. p. 223.

¹⁴² Nesse sentido, SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 35.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 641.

¹⁴³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3.ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 94.

¹⁴⁴ Nestes termos: DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Público**. Cadernos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 97, p. 233, jan./mar. 1991. RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. A Competência e a Autonomia Municipal na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre: EU/Porto Alegre, v. 10, n. 11, p. 27, nov. 1997. Pode-se mencionar, ainda, os artigos 29-A e 31 da Constituição que tratam, respectivamente, das despesas do Poder Legislativo e da Fiscalização à atividade municipal.

¹⁴⁵ Vide MELO FILHO, Urbano Vitalino de. In: BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon (coord.). **Novos Rumos da Autonomia Municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 271.

Assim, o Município elege os integrantes de seus Poderes Legislativo e Executivo, de acordo com previsão do artigo 29, inciso I, nos seguintes termos: “I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País.”

Portanto, o Município é, atualmente, um dos integrantes da federação brasileira, detentor de autonomia política, estando organizado em dois poderes¹⁴⁶ – Legislativo¹⁴⁷ e Executivo¹⁴⁸ – e assume funções previstas constitucionalmente.

Conforme se nota pela previsão do texto constitucional, todos os entes componentes do Estado Federal são autônomos e têm a mesma fonte de poder: a Constituição,¹⁴⁹ sendo, em tese, detentores de mesma hierarquia. Cabe à Constituição determinar o campo de atuação de cada um. A CRFB prevê, de forma concentrada, a repartição de competências dos entes federados no Título III - Da Organização do Estado. Utiliza-se a expressão ‘concentrada’ porque a CRFB, além de trazer as competências dos entes nos artigos 18 a 32, as prevê, de forma esparsa, ao longo do texto constitucional, quando fala, por exemplo, de educação, de cultura, de saúde. Eis alguns exemplos de competências municipais que estão fora do Título III da CRFB: artigo 144, § 8º – guarda municipal; artigo 182 – política de desenvolvimento urbano; artigo 211, § 2º – ensino fundamental e educação infantil.

A estrutura da divisão de competências, como prevista na CRFB, concede, por um lado, a cada ente uma matéria específica e, neste caso, o que cabe a um não cabe aos demais (repartição horizontal). Por outro, concede a alguns entes a

¹⁴⁶ “Este governo se ha de estruturar de dois órgãos: o legislativo e o executivo municipal. Não tem o terceiro orgam, porque a peculiaridade dos seus interesses não admite funções judiciais.” DÓRIA, Sampaio. *Autonomia dos Municípios*. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. XXIV, p. 430, 1928.

¹⁴⁷ “O poder legislativo municipal é exercido pela Câmara Municipal. Compõe-se de vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos e funciona em períodos legislativos anuais e em sessões plenárias sucessivas, para o desempenho de suas atribuições de legislação, de fiscalização do governo local, de assessoramento do Executivo e de administração de seus serviços.” MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal**. 16.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 617.

¹⁴⁸ “A *Prefeitura* é o órgão pelo qual se manifesta o Poder Executivo do Município. Órgão independente, composto, central e unipessoal. *Independente* por não hierarquizado a qualquer outro; *composto* porque integrado por outros órgãos inferiores; *central* porque nele se concentram todas as atribuições do Executivo, para serem distribuídas a seus órgãos subordinados; *unipessoal*, ou *singular*, porque atua e decide através de um único agente, que o chefia e representa: o prefeito.” MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 723.

¹⁴⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 259.

mesma matéria, conferindo diferentes formas de atuação a cada um (repartição vertical).¹⁵⁰ As competências exclusivas ou privativas (trazem-se aqui essas duas expressões como sinônimas)¹⁵¹ são decorrentes da repartição horizontal, e as competências compartilhadas (comuns e concorrentes) são resultado da repartição vertical.

Em regra, as competências dos Municípios estão previstas no artigo 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (grifo nosso)

Constata-se, pois, que o artigo 30 da Constituição de 1988 prevê competência legislativa e material, privativa e compartilhada e, ainda, tributária. Quanto à forma de apresentação das competências municipais, Fernanda Dias Menezes de Almeida argumenta que o constituinte optou por não utilizar a técnica mais racional, de apresentação em separado das competências legislativas e

¹⁵⁰ Neste sentido, ver: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 81. E MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 772.

¹⁵¹ Acompanhados por ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 62-64. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 777. E, ainda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Cretella Junior, Celso Ribeiro Bastos. Sabe-se do entendimento de doutrinadores, como José Afonso da Silva, que as diferenças, considerando as exclusivas como as não delegáveis e as privativas como as delegáveis. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 35.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 480-481. Ainda, Itiberê de Oliveira Rodrigues defende a importância de diferenciar a competência privativa da exclusiva, tendo em vista a incorporação do modelo alemão de repartição de competências (o autor faz tal diferenciação). RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição de competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, n. 15, p. 11, jan./fev./mar. 2007.

materiais, privativas e concorrentes, prevendo-as, de forma cumulada, em um mesmo artigo, o 30.¹⁵²

Assim, para compreender a área de atuação da esfera municipal, de acordo com a Constituição vigente, toma-se, como ponto de partida, a análise do artigo 30, por dois motivos: primeiro, por ele se localizar no capítulo da Organização do Estado; segundo, porque seu inciso I estabelece os parâmetros para a atuação do Município, ao mencionar a competência para legislar, utilizando-se a cláusula aberta 'interesse local'. Entende-se que nela está norteadada a atuação municipal. Os demais incisos do artigo 30 e de artigos espalhados pela Constituição (tais como os já mencionados artigos 144, § 8º, e 182, *caput*) são exemplificativos¹⁵³ e estão abarcados com a ideia de 'interesse local' ou a ela relacionados. Para Jair Eduardo Santana, o limite da competência legislativa do Município é o entendimento da locução 'interesse local' o que, segundo o autor, pode ser multiplicado infinitamente.¹⁵⁴

Ressalta-se que nem todas as previsões do artigo 30 são especificamente privativas do Município. Entende-se como competência privativa do Município as dos incisos I, III, IV, V e VIII e, como competências compartilhadas, as dos incisos II, VI, VII e IX.

Outra forma de classificar as atribuições é dividi-las em competências legislativas, tributárias e político-administrativas. O inciso I prevê a competência legislativa privativa e utiliza a expressão 'interesse local'; o inciso II prevê a competência legislativa concorrente, estabelecendo a possibilidade de a entidade municipal "suplementar a legislação federal e estadual no que couber." O inciso III prevê a competência tributária, o que envolve instituir e arrecadar os tributos ditos de sua competência e aplicar suas rendas. Os incisos de IV a IX preveem as competências político-administrativas.

Alguns autores, como Fernanda Dias Menezes de Almeida e Sandra Krieger Gonçalves Silva, argumentam a competência do Município prevista no inciso II do artigo 30 da Constituição como a possibilidade de a entidade local completar normas federais e estaduais, desde que em compatibilidade com o inciso I do artigo 30,

¹⁵² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 99.

¹⁵³ COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As Competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000. p. 67.

¹⁵⁴ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 123.

tendo em vista estar a atuação do Município limitada ao ‘interesse local’¹⁵⁵. Sabe-se que esta questão não é pacífica. Há posicionamentos diversos na doutrina do direito constitucional.

Menciona-se, por exemplo, Roger Stiefelmann Leal, que entende que a competência legislativa do Município deve estar em consonância com o ‘interesse local’, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição de 1988. No entanto, o professor da Universidade de São Paulo entende que as competências materiais, previstas nos incisos III e IV do mesmo artigo 30, já não correspondem ao ‘interesse local’ e mais, Roger defende que o sistema de repartição de competências concorrentes siga outra sistemática e que não caberia defender a atuação do Município com base no ‘interesse local’.¹⁵⁶

Celso Bandeira de Mello, sob outro aspecto, diferencia o ‘interesse local’ com base no inciso I do ‘interesse local’ fundamentado no inciso II, alegando que, se configurasse o mesmo interesse, não haveria razão para a previsão em dois incisos diversos. Celso Antônio considera o ‘interesse local’, previsto no inciso I, como um interesse comum a todos os Municípios e o do inciso II correspondente aos interesses específicos, peculiares, particulares de alguns Municípios, em razão de suas características próprias.¹⁵⁷

Itiberê de Oliveira Rodrigues pondera que se o Município deve agir quando estiver configurado o ‘interesse local’, seria irrazoável que, quando da suplementação, pudesse ir além deste. Assim, para o autor, a previsão do artigo 30, inciso II, torna-se de pouca utilidade prática.¹⁵⁸

Entende-se que o artigo 30 estabelece o dever de o Município legislar quando configurado o ‘interesse local’ (seja ele comum a todos os Municípios, seja particular a um ou outro Município, tendo em vista suas características próprias) e

¹⁵⁵ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**: autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Juarez Freitas de Oliveira, 2003. p. 89. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 139. Vide também MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 776.

¹⁵⁶ LEAL, Roger Stiefelmann. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObibliobureau, 2010. p. 38.

¹⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. (org.) Discriminação Constitucional de Competências Legislativas: A Competência Municipal. **Direito Administrativo e Constitucional**: Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 276-279.

¹⁵⁸ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição de competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, n. 15, p. 15, jan./fev./mar. 2007.

exemplifica as competências privativas ou exclusivas materiais ou político-administrativas do Município, nos incisos III, IV, V e VIII,¹⁵⁹ bem como as comuns previstas nos incisos VI, VII e IX.

Ainda, com base no artigo 30, inciso I, ou seja, uma vez configurado o 'interesse local' e, por isso, competente o Município para legislar, entende-se que, embora não expressamente prevista, no texto constitucional, a competência político-administrativa para o Município ou para qualquer outro ente, tendo em vista o mesmo raciocínio utilizado para defender a competência legislativa do Município, a fim de viabilizar a execução da competência político-administrativa, no caso do 'peculiar interesse', defende-se a competência político-administrativa do Município como passível de ser fundamentada no 'interesse local'.

Sobre os mencionados incisos, correspondentes à competência privativa da entidade municipal, cabe referir que o inciso III se refere ao poder-dever de o Município cuidar de suas finanças e arrecadar seus tributos, em consonância com as regras estabelecidas nos artigos 145 e seguintes do texto constitucional. O inciso IV prevê o poder de criar distritos, em conformidade com as regras estabelecidas pelo Estado-membro. Tal inciso corresponde a uma inovação da Constituição de 1988, já que a anterior condicionava a criação de distritos à lei estadual.¹⁶⁰

O inciso V trata do dever de a entidade local prestar serviço público, de acordo com a lei federal (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos). A redação do inciso V é similar às redações das constituições desde 1937.¹⁶¹ O inciso VIII versa sobre o planejamento urbano e, neste aspecto, o Município tem o poder de regular, dentro de parâmetros estabelecidos pela lei federal (Lei nº 10.257, de 10 de

¹⁵⁹ Fernanda Dias Menezes de Almeida apresenta como um dos fundamentos da diferença entre a Constituição de 1988 e as anteriores, tomando por base a descrição de competências municipais nos incisos do artigo 30, tais como: III, IV, V, VIII e artigos 144, § 8º, e 182 da Constituição da República de 1988. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 95-100.

¹⁶⁰ Nestes termos, ver: DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Público**. Cadernos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 97, p. 237, jan./mar. 1991. RIBEIRO BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 3, t. II, p. 294-295.

¹⁶¹ Em consonância com tal afirmação, ver: DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Público**. Cadernos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 97, p. 237, jan./mar. 1991.

julho de 2001, a qual estabelece diretrizes gerais de política urbana).¹⁶² O condicionamento estabelecido ao inciso VIII recebe críticas por parte da doutrina, tendo em vista a redução do poder decisório do Município na política urbana.^{163_164}

Com relação às competências comuns dos incisos VI, VII e IX, entende-se que, em razão de também estarem expressas no artigo 23, que trata das competências político-administrativas comuns e prevê o Município dentre os autorizados a exercê-las, a previsão dos mencionados incisos do artigo 30 seria questionável, conforme percebe-se pelo comparativo apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Comparação entre os artigos 23 e 30.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:	Art. 30. Compete aos Municípios:
IX - educação, cultura, ensino e desporto;	VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;	VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;	IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Fonte: Autora.

Cabe ao Município, além das atribuições mencionadas, disciplinar o uso e a alienação de seus bens, de acordo com sua respectiva lei orgânica e com a Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, e institui normas para licitações e contratos administrativos.

¹⁶² Nesse sentido, tratado por AVILA, Marta Marques In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 102.

¹⁶³ Exemplifica-se pela manifestação de FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 34.

¹⁶⁴ Referindo-se às previsões do artigo 30, afirma Celso Ribeiro Bastos: "Esses dispositivos não devem estimular uma visão exageradamente grandiosa da autonomia municipal. Diversas matérias aí explicitadas sofrem a restrição de uma normatividade superior, que lhes diminui o âmbito de atuação." E exemplifica os incisos V e VIII. **Curso de Direito Constitucional**. 22.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 320-321.

Apesar do inegável reconhecimento concedido pela Constituição de 1988 à instituição municipal e o alargamento, no que tange à atuação do Município em questões como a elaboração da lei orgânica e da criação de distritos, identifica-se que o âmbito de decisão da esfera local se encontra consideravelmente condicionado.¹⁶⁵

No curso da evolução proposta, identifica-se um processo de enfraquecimento do Município anteriormente à adoção da forma federal de Estado, formalizado pelo primeiro texto constitucional correspondente e, posteriormente a ele, a valorização da instituição municipal, que culmina na redação da Constituição de 1988. Resta em aberto se a alteração no texto constitucional de 1988 alterou a competência municipal e se concedeu mais poder de decisão à entidade local.

Demonstrada a presença constante da entidade municipal no constitucionalismo brasileiro e identificados os contextos em que foram adotados 'peculiar interesse' e 'interesse local', nos diversos momentos analisados, é pertinente apresentar a compreensão, por parte da doutrina, no que tange às duas expressões mencionadas.

¹⁶⁵ Nestes termos, AVILA, Marta Marques. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 102.

2 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA DOUTRINA

Precisar quais devam ser, numa boa organização administrativa, as atribuições municipais, é tarefa de extrema dificuldade.

Vitor Nunes Leal

Desde a Proclamação da República, ou seja, desde a Constituição de 1891 até a de 1969, as constituições brasileiras adotaram o vocábulo ‘peculiar interesse’, ao tratarem, genérica e administrativamente, da atuação da entidade local. A Constituição de 1988 substituiu a expressão ‘peculiar interesse’ por ‘interesse local’, ao tratar da competência municipal, no artigo 30, inciso I, referindo-a como competência legislativa. O foco do presente capítulo é catalogar as considerações apresentadas pela doutrina para cada uma das expressões, bem como identificar os posicionamentos doutrinários referentes à alteração formalizada, no texto constitucional de 1988, no que se refere à entidade municipal.

Analisa-se o conteúdo das expressões ‘peculiar interesse’ e ‘interesse local’ e o entendimento da doutrina sobre a substituição da primeira pela segunda, para o âmbito de atuação da entidade municipal. Ressalta-se que tais expressões, dentro de seus respectivos contextos, determinam o espectro de atuação do Município. Exemplificativamente, menciona-se a afirmação de Antonio Carlos Otoni Soares, ao se referir ao artigo 15, inciso II, da Constituição de 1969: “O peculiar interesse municipal constitui, dessa forma, a referência básica quando se pesquisa a competência dos municípios.”¹⁶⁶

De pronto, refere-se outra alteração no texto constitucional no que tange especificamente à competência municipal, além da substituição dos vocábulos. Até a Constituição de 1969, os artigos que tratavam da competência municipal, não faziam expressa menção à competência legislativa do Município, mas tão somente a competências administrativas.

No entanto, tendo em vista o princípio da legalidade a que está submetida a atividade do poder público, a entidade municipal só pode agir dentro dos limites da lei.¹⁶⁷ Sendo assim, pode-se entender que, em sendo a competência administrativa

¹⁶⁶ SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 90.

¹⁶⁷ EISENMANN. C. H. O Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 56. abr./jun., 1959, p. 47-70.

de um ente e em não havendo lei sobre determinada matéria, cabe ao detentor da competência administrativa legislar. Notar-se-á que, na vigência de Constituições anteriores à de 1988, alguns autores chegaram a defender a competência legislativa do Município.

Até aqui, aparentemente, não haveria diferença substancial no que tange ao poder de agir do Município. No entanto, há de se concordar que, em estando expressamente prevista, a competência legislativa passa a ser indiscutível, e não simplesmente defensável, em decorrência de interpretação doutrinária ou da combinação de dois ou mais artigos.

Salienta-se que a expressão 'peculiar interesse', nas Constituições de 1891 a 1969, referia-se genericamente à atuação do Município. O termo 'local', sem o substantivo 'interesse', esteve presente, a partir da Constituição de 1937 até a de 1969, também no âmbito da competência municipal, mas para tratar especificamente da organização dos serviços. Assim, a doutrina passou timidamente a se manifestar sobre a compreensão do vocábulo 'local', como menciona, exemplificativamente, Themistocles Cavalcanti, que entende serem as duas expressões vagas.

Sobre 'peculiar interesse', referindo-se às letras *a* e *b* do número II do artigo 28 da Constituição de 1946, o autor afirma:

Nos dois incisos existem critérios mais discriminativos e objetivos para a definição dessa competência e que não se reduzem às fórmulas vagas de 'peculiar interesse', fórmulas que não conseguiram firmar-se nem doutrinária nem praticamente, desde que foram consagradas na Constituição de 1891.¹⁶⁸

Ao analisar a mesma Constituição, com relação aos serviços públicos locais, expõe:

De conceituação ampla e imprecisa são os serviços que se denominam 'públicos locais'. Serão, de um modo geral, aqueles que interessam à vida urbana – água, saneamento, transporte, luz, instrução primária, polícia urbana, enfim, tudo quanto fôr indispensável à vida e ao conforto elementar da população.

Os interesses locais são aqueles imediatamente necessários às exigências do povo, em sua vida cotidiana e no exercício de suas atividades elementares. O indivíduo deve encontrar nas autoridades locais e nos serviços a seu cargo, os meios necessários para satisfazer êsses interesses.¹⁶⁹

¹⁶⁸ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958. p. 254.

¹⁶⁹ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958. p. 255.

Assim, menciona-se a compreensão, por parte da doutrina brasileira, primeiro, sobre o entendimento das expressões ‘peculiar interesse’ e ‘interesse local’ de forma isolada e, posteriormente, a comparação entre os dois vocábulos na visão dos doutrinadores. Serão apresentadas as opiniões dos autores, salientando (em negrito) o nome do autor que expõe determinada ideia, com o objetivo de melhor identificar o posicionamento de cada um dos doutrinadores que expuseram, de forma expressa, sua opinião sobre os vocábulos ou efetuaram a comparação entre eles.

2.1 O PECULIAR INTERESSE

A expressão ‘peculiar interesse’ foi prevista, ao tratar da entidade municipal, em todas as constituições do período republicano antecedentes à de 1988. Estava presente, no artigo 68 da Constituição de 1891, no *caput* do artigo 13 da Constituição de 1934, no *caput* do artigo 26 da Constituição de 1937, no inciso II do artigo 28 da Constituição de 1946, no inciso II do artigo 16 da Constituição de 1967 e no inciso II do artigo 14 da Constituição de 1969.

A doutrina trabalhou a compreensão do vocábulo sob diversos aspectos, conforme expõe-se a seguir:

Carlos Maximiliano afirma ser assunto de ‘peculiar interesse’, tanto sob a análise da Constituição de 1891 quanto sob a de 1946, principalmente a escolha de seus administradores e dos ‘decretadores de tributos’. Ele completa que a autonomia consiste em eleger o próprio governo com poder de este agir sem qualquer interferência externa nas questões referentes à economia local.¹⁷⁰ No entanto, com relação a ambas as Constituições, o autor afirma expressamente que “as municipalidades gozam do direito de legislar sobre assuntos de interesse local”¹⁷¹ e que a restrição corresponde à impossibilidade de contrariar leis as quais considera básicas ou ordinárias superiores, tratando das expedidas pela União e pelo Estado. Da análise do trabalho de Carlos Maximiliano, resta demonstrado que, já sob a égide

¹⁷⁰ MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 3.ed. ampl. e posta de acôrdo com a reforma constitucional de 1925-26. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1929. p. 711. MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 5.ed. atual. v. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1954. p. 352.

¹⁷¹ MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 3.ed. ampl. e posta de acôrdo com a reforma constitucional de 1925-26. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1929. p. 716. MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 5.ed. atual. v. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1954. p. 359.

das constituições anteriores, o autor entendia que o Município dispunha de competência legislativa e que utilizava as duas expressões para tratar da entidade municipal, objetos de comparação do presente trabalho.

Pontes de Miranda, ao analisar a Constituição de 1937, pondera que este instituto concorre para a definição da autonomia municipal, no entanto, sem o definir. Alega não serem taxativas as hipóteses previstas no artigo 26, o qual trata da autonomia municipal, e que, tendo em vista a expressão ‘especialmente’, deve-se interpretar que o mencionado artigo traz os casos principais.¹⁷²

Pontes de Miranda afirma: “Algo ficou implícito; mas implícito está. O legislador constituinte resolve-se numa reticência [...] Não podemos nós derriscá-la. Está no texto. Tudo isso nos vêm de 1934.”¹⁷³

Para trabalhar o sentido da expressão ‘peculiar interesse’, o autor menciona a manifestação de Maurício Cardoso na Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul de 1935.¹⁷⁴ Buscou-se o pronunciamento do mencionado parlamentar nos Anais da Assembleia Constituinte de 1935 e pontuam-se as seguintes afirmações:

O problema que se me afigura mais arduo no regimen federativo é o da distribuição de competências, tarefa em que, excepto quanto aos municípios, é impossível a acção do poder local. Mas, mesmo na esphera limitada em que seria licito intervirmos, já nos tomou dianteira a Constituição Federal e precisamente em materia em que o choque de interesses podia ser mais sensível e, portanto, mais accentuadas as divergencias poderiam ser. Refiro-me a competencia tributaria. Resta-nos descriminar a competencia administrativa dos Estados e dos municipios.

Nesse ponto, Sr. Presidente, não fomos além da formula generica que, vinda do direito anterior, tambem foi adoptada na Constituição Federal vigente.

Os municipios são autonomos em tudo quanto respeite seu peculiar interesse.

Não definimos esse peculiar interesse, e por dois motivos obvios: em primeiro lugar porque se trata de um conceito que de larga data se vem estratificando em nosso Direito Consuetudinario e, de resto, na materia, durante o periodo republicano, já mais se suscitaram conflitos apreciaveis; em segundo lugar porque, para o fazermos, seria necessaria descer a uma regulamentação minuciosa e isso já foi satisfatoriamente atendido com a lei n. 19, de 1897, pelo menos nos pontos substanciaes, e é certo que ella

¹⁷² MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos POGETTI Editores, 1938. t. I, p. 593-594.

¹⁷³ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos POGETTI Editores, 1938. t. I, p. 594.

¹⁷⁴ Tal menção só aparece no exemplar do **Comentários à Constituição de 1937**. MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos POGETTI Editores, 1938. t. I, p. 593-594.

continuará em vigor, por força do art. 128 do substitutivo, em tudo quanto implícita ou explicitamente não tiver sido atingido pela nova Constituição. Num e noutro assumpto contentamo-nos, pois com o reproduzir textos da Constituição Federal.^{175_176}

A Lei n. 19, de 12 de janeiro de 1897, mencionada por Maurício Cardoso discrimina a competência administrativa do Estado e do Município. O título 1º é denominado ‘Da competência exclusiva do Estado; o título 2º, ‘Da competência exclusiva do Município’; o título 3º, ‘Da competência cumulativa do Estado e do Município’. Essa lei, que foi aprovada quando da vigência da Constituição de 1891, e que teve sua vigência além desta, já determinava, no Estado do Rio Grande do Sul, um campo de atuação próprio do Município e áreas de atuação compartilhadas entre Estado e Municípios. E mais, o artigo 3º, que trata sobre a competência exclusiva do Município, já utilizava a expressão ‘interesse local’ antes mesmo da primeira previsão no texto constitucional, que data de 1934.

Pontes de Miranda aborda a competência legislativa do Município e utiliza, para tanto, a expressão ‘interesse local’, conforme segue:

A competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, ligados a particularidades da vida diária das cidades, das vilas e dos campos, inclusive quanto à abertura e ao fechamento das casas de comércio, ou das diversões, não se choca com a competência federal, nem, tão-pouco, com a competência estadual para legislar sobre o trabalho.¹⁷⁷

Tratando sobre a previsão da letra *b* do artigo 28 (serviços públicos locais), Pontes de Miranda pondera que os Municípios não poderiam ser privados da competência de organizar seus serviços. Ocorre que organizar os serviços de caráter local acarreta a possibilidade e o dever de estabelecer algumas regras, ou seja, de o Município legislar.¹⁷⁸ Nos “Comentários às Constituições de 1967 e de 1969”, Pontes de Miranda reconhece a competência de as Câmaras Municipais

¹⁷⁵ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Annaes da Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul**. v. II, Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1935. p. 157.

¹⁷⁶ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 19, de 12 de janeiro de 1897**, Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1897.

¹⁷⁷ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Tomo I. Rio de Janeiro: Irmãos POGETTI Editores, 1938. p. 595.

¹⁷⁸ Neste sentido, ver MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 1946**. 2.ed. II. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. II, p. 126.

legislarem sobre as matérias que competem ao Município e faz a ressalva que devem respeitar as normas federais e estaduais.¹⁷⁹

Pontes de Miranda exemplifica as atribuições municipais:

fiscalizar a edificação, aprovar e alterar plantas e planos de urbanismo, preparar e regulamentar logradouros públicos, permitir, promover, licenciar, guiar, regulamentar e fiscalizar diversões públicas, cuidar da observância das regras de moral externa, legislar sobre a indigência nas ruas e sobre o alojamento dos indigentes, legislar e cuidar da assistência, principalmente aos acidentados e aos acometidos, nas ruas, de moléstias ou sintomas, legislar sobre o comércio ambulante e o de bebidas, sobre a mendicância, os teatros, as feiras e mercados, os banhos na praia ou em balneários públicos, o transporte de mercadorias e de pessoas, manter ou fiscalizar instituições de beneficência e de caridade, localizar a residência de meretrizes, doentes de moléstias contagiosas, comércio e fábricas de produtos cuja proximidade seja nociva à saúde pública, recensear e fazer estatísticas.¹⁸⁰

Uma interpretação possível sobre a compreensão de Pontes de Miranda quanto à competência municipal é que o autor não deu importância à expressão ‘peculiar interesse’ e que já trabalhava com a expressão ‘interesse local’, para lidar tanto com a competência administrativa quanto com a legislativa do Município. Com relação à organização dos serviços de caráter local, tratada a partir da Constituição de 1937, o tema é abordado em um subitem assim intitulado.

Considera-se que o autor conferia reduzida importância à palavra ‘peculiar’, por ter sido trabalhada pelo autor apenas em sua obra “Comentários à Constituição de 1937”, utilizando, neste trecho, tão somente afirmações de outro autor, o citado constituinte do Rio Grande do Sul, Maurício Cardoso. Em seus comentários às Constituições de 1946, 1967 e 1969, não foram localizadas considerações específicas sobre ‘peculiar interesse’. Mesmo na Constituição de 1937, o autor não trata da expressão ‘peculiar interesse’ em tópico próprio. Ainda para Pontes de Miranda, as atribuições do Município vão além da previsão constitucional, tendo em vista a expressão ‘especialmente’.

¹⁷⁹ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II, p. 337. MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. 2.ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II, p. 345.

¹⁸⁰ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos POGETTI editores, 1938. t. I, p. 598. MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**. 2.ed São Paulo: Max Limonad, 1953. v. II, p. 131-132. MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II, p. 336. MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. 2.ed. rev. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1970. t. II, p. 345.

Raul Machado Horta, ao comparar a Constituição de 1934 à de 1891, traz a seguinte afirmação:

A Constituição Federal de 1934 veio eliminar essa compreensão restritiva da autonomia municipal, tornando integrante do conteúdo definidor do peculiar interesse o auto-governo local, salvo as restrições expressas do texto federal; a auto-organização dos serviços locais e a autonomia financeira, identificada pelo acesso da tributação municipal ao quadro da discriminação constitucional de rendas.¹⁸¹

A partir desse trecho, ‘peculiar interesse’, na Constituição de 1934, tem como conteúdo o autogoverno, a auto-organização no que tange à prestação dos serviços e à capacidade de arrecadação de tributos, correspondentes à autonomia.

Themistocles Cavalcanti reconhece ter sido a conceituação do ‘peculiar interesse’ relegada a um plano secundário, mas que a Constituição (referindo-se à de 1946) sintetiza a autonomia em quatro itens, dando a entender que, na opinião do autor, ‘interesse peculiar’ seja sinônimo de autonomia municipal. Os itens por ele trabalhados são os correspondentes aos incisos e alíneas do artigo 28 da referida Constituição.¹⁸²

A partir dos mencionados elementos garantidores da autonomia, Cavalcanti declara:

Não ficou, assim, nem ao arbítrio dos Estados em suas respectivas Constituições nem de explicações doutrinárias difíceis de definir, a conceituação e os limites da autonomia municipal, porque alguns dados mais objetivos, incluindo a autonomia administrativa e financeira, vieram completar o pensamento do legislador constituinte.¹⁸³

O autor confere a ‘peculiar interesse’ o sentido que deve ser dado a tal expressão nas constituições republicanas anteriores à 1946, uma vez que o texto constitucional por ele analisado é justamente o que coloca ‘peculiar interesse’ como um dos aspectos da autonomia municipal e não mais como manifestação desta, conforme será abordado posteriormente.

¹⁸¹ HORTA, Raul Machado. A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro. Belo Horizonte: [s. ed], 1964. p.189.

¹⁸² CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição Federal Comentada**. 3.ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956. v. I, p. 355. Neste sentido, do mesmo autor ver **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958. p. 245.

¹⁸³ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958. p. 245-246.

Hely Lopes Meirelles considera a expressão ‘peculiar interesse’ cláusula “ampla e dúctil.”¹⁸⁴ Demonstra acertada a abrangência da expressão, relacionada à atuação municipal, por ser adequada às normas constitucionais que devem estar abertas a adaptações e justifica a amplitude pela extensão territorial brasileira e pela diversidade entre as regiões.¹⁸⁵ Considera inútil a elaboração de uma listagem exaustiva de temas de competência municipal, porque certamente seria incompleta.¹⁸⁶

O autor determina que “tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União.”¹⁸⁷

Antonio Carlos Otoni Soares alega ter surgido, com a Constituição de 1891, uma expressão que produziu mais mal do que bem,¹⁸⁸ sugere que a caracterização de ‘peculiar interesse’ comece por um raciocínio *a contrario sensu*, identificando o que não é e menciona, exemplificativamente, relações internacionais, policiamento de fronteiras, dentre outros. O autor trabalha com a possibilidade de um mesmo tema ser sob um aspecto ‘peculiar interesse’ e sob outro, interesse nacional

¹⁸⁴ Dante Martorano, em sua obra *Direito Municipal*, datada de 1985, no tópico intitulado *Amplitude da competência do governo local*, também considera o âmbito de atuação do Município muito amplo, nos seguintes termos: “Por último, ao se opor aqueles que minimizam o âmbito de competência municipal, se faz a advertência de que é amplo, muito amplo o raio de ação do Município.” E diz que para tanto “basta a enumeração da gama multiforme dos serviços públicos a cargo do Município.” MARTORANO, Dante. **Direito Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 41.

¹⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 155.

¹⁸⁶ Neste sentido, a afirmação que segue: “Seria fastidiosa, e inútil por incompleta, a apresentação de um elenco casuístico de assuntos do peculiar interesse do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da comuna, é multifária nos seus aspectos, e variável na sua apresentação, em cada localidade.” MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 156. Afirma que “os assuntos de peculiar interesse surgem em todos os campos em que o Município atue com competência explícita ou implícita.” MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 157.

Ainda, Hely lista alguns assuntos, exemplificativamente, que são vedados ao Município por estarem fora da ideia de peculiar interesse:

“[...] a atividade jurídica, a segurança nacional, o serviço postal, a energia elétrica, a telecomunicação.” MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 156. No entanto, esses exemplos trazidos pelo doutrinador estão expressamente previstos em sua maioria para a União e no caso da atividade jurídica, para a União e para os Estados-membros. Sendo, assim, não há que se cogitar estar no âmbito da competência do Município.

¹⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 116.

¹⁸⁸ SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 94.

e cita o exemplo da saúde física e mental que é anseio de todos os brasileiros, mas seu tratamento pode ser o objetivo de determinada região.

Ainda, para caracterizar o âmbito de atuação do Município, o mesmo autor afirma ser ‘peculiar interesse’ municipal o conjunto de atividades nas quais “[...] diretamente, de forma imediata, prevalente e hegemônica, diz respeito ao bem estar da população local, da mesma forma que o tamanho, o número e a disposição dos cômodos de uma residência é do peculiar interesse da família que nela irá residir.”¹⁸⁹

Enquanto Hely Lopes Meirelles interpreta a abrangência da expressão ‘peculiar interesse’ sob o aspecto positivo, Antonio Carlos Otoni Soares a visualiza sob o aspecto negativo, sugerindo o início de sua interpretação por exclusão.

Sampaio Dória afirma ser o interesse ou ‘peculiar’ ou geral e subdivide o geral em estadual e nacional. Ainda entende que a coexistência entre interesses locais (aqui se pode identificar a utilização indistinta entre as expressões ‘peculiar’ e ‘local’, referindo-se ao Município) e gerais varia de acordo com a importância do lugar e com a singularidade da situação.¹⁹⁰

O autor assim expõe:

‘Peculiar’ não é nem pode ser equivalente a ‘privativo’. Privativo, dizem dicionários ‘é o próprio de alguém, ou de alguma coisa, de sorte que exclui a outra da mesma generalidade, uso, direito’. [...] A diferença está na idéia de exclusão: ‘privativo’ importa exclusão, e peculiar, não. A ordem pública de um Estado é seu interesse ‘peculiar’, mas é também interesse da Nação. Logo, não é privativo do estado. Uma escola primária que certo município abra é seu interesse peculiar, mas não exclusivo, não privativo porque a instrução interessa a todo o país.

O entrelaçamento dos interesses dos municípios com os interesses dos estados, e com os interesses da nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia, é a ‘predominância’, e não a ‘exclusividade’.¹⁹¹

Sampaio Dória é ainda mais explícito, evidenciando seu posicionamento quanto à coexistência de interesse entre os entes e a inviabilidade de interpretar o interesse de um como excludente dos demais:

Os interesses peculiares dos municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades locais, e, indirectamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais. Sob certo aspecto, e por alto, todos os interesses são comuns; distribuem-se em

¹⁸⁹ SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 91.

¹⁹⁰ DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. XXIV, p. 422-423, 1928.

¹⁹¹ DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. XXIV, p.423, 1928.

peculiares a esta ou àquella entidade, quando lhe aproveita directamente, imediatamente, e só reflexamente ás demais.¹⁹²

Assim, seguindo o entendimento de Sampaio Dória, autores como Hely Lopes Meirelles,¹⁹³ Michel Temer,¹⁹⁴ Sandra Krieger Gonçalves da Silva¹⁹⁵, Fernanda Dias Menezes de Almeida,¹⁹⁶ Antonio Carlos Otoni Soares¹⁹⁷ e Manoel Gonçalves Ferreira Filho,¹⁹⁸ a fim de entenderem o âmbito de atuação do Município, tratam do termo “predominância” para diferenciar do termo “exclusiva.” Eles concordam sobre a impossibilidade de atuação da entidade municipal nas questões de seu exclusivo interesse, tendo em vista que, de uma forma ou de outra, os problemas e, conseqüentemente, as soluções do Município, interferem no todo, isto é, no Estado¹⁹⁹⁻²⁰⁰. Fernanda Dias Menezes de Almeida salienta como inegável que atribuições realizadas tradicionalmente pelos Municípios, por exemplo, transporte

¹⁹² DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. XXIV, p.423, 1928.

¹⁹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 110.

¹⁹⁴ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 11.ed São Paulo: Malheiros, 1995. p. 101.

¹⁹⁵ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 110.

¹⁹⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed São Paulo: Atlas, 2010. p. 97-98.

¹⁹⁷ SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 90.

¹⁹⁸ Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que, quando estudou Direito Constitucional, [...] “peculiar interesse era o interesse preponderante, porque, na verdade, é impossível, na prática, separar rigorosamente o que é de interesse local, o que é de interesse regional e o que é de interesse nacional.” In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.) **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 33-34.

¹⁹⁹ Nessa linha, Urbano Vitalino de Melo Filho, explicita: “Consagrou-se – inclusive, pelos doutrinadores – que esse interesse local não significa interesse exclusivo, mas sim, predominante, porque reflexamente não há interesse local que não repercuta no âmbito regional, ou mesmo, no âmbito nacional. Contudo, o que se observa é que em certas áreas de interesse local, o exercício da competência municipal (e o respeito a esta competência) se mostra bastante limitado.” BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon (coord.) **Novos Rumos da Autonomia Municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 274.

²⁰⁰ Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior também expressam o critério da predominância do interesse local, ao comentarem o artigo 13 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989. No entanto, ao tratarem dos regulamentos municipais e sua relação com a legislação federal e estadual, demonstram falta de clareza quanto à competência municipal, uma vez que afirmam: “A referência à lei superior é necessária, porém não é absoluta. Quando dada matéria é tomada **exclusivamente** de interesse local, a **predominância** do interesse afasta a competência legislativa da União e dos Estados. Contudo, geralmente, não é o que ocorre. Os regulamentos municipais respeitam a hierarquia e a coordenação de competências da Federação.” MIRAGEM, Bruno; ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 45-50. No mesmo parágrafo, os autores explicitam ser o interesse local exclusivo e predominante.

coletivo, fiscalização de restaurantes com relação à higiene, coleta de lixo, sejam secundariamente de interesse estadual e nacional²⁰¹.

Ainda que não abordado de forma expressa por alguns doutrinadores, parece existir consenso de que a exclusividade do interesse do Município não serve como delimitador da atividade municipal. Sendo o Município, formalmente integrante ou não da Federação, é parte do Estado como um todo e, por isso, o interesse municipal corresponde direta ou indiretamente ao interesse do todo nacional. Portanto, a doutrina que analisou a expressão 'peculiar interesse' descartou sua caracterização pela exclusividade do interesse do Município e optou pela predominância de seu interesse para caracterizar a competência. A concordância entre os doutrinadores parece, entretanto, parar por aí.

Os aspectos a serem salientados a partir da análise dos doutrinadores sobre 'peculiar interesse' são: falta de interesse em delinear um conteúdo para a expressão adotada; utilização de outras expressões para o mesmo sentido; defesa, por parte da doutrina, de estar a competência legislativa do Município garantida a partir da previsão dos respectivos artigos correspondentes à competência municipal em cada um dos textos constitucionais, ainda que não expressamente mencionada.

Entende-se que 'peculiar interesse', na evolução do direito constitucional, apresenta dois diferentes sentidos, duas abrangências diversas. Nas Constituições de 1891, 1934 e 1937, 'peculiar interesse' é sinônimo de autonomia municipal. Nas Constituições de 1946, 1967 e 1969, 'peculiar interesse' corresponde à competência municipal que se manifesta especialmente na arrecadação de tributos, na aplicação de suas receitas e na organização dos serviços públicos locais.

O primeiro sentido apresentado tem maior abrangência, porque envolve outras questões além da competência, já que se refere à autonomia, embora haja variações em razão de outras circunstâncias constitucionalmente previstas de acordo com o período histórico.

Assim, na vigência da Constituição de 1891 se, por um lado, o texto prevê de forma geral a autonomia com relação ao 'peculiar interesse', por outro, prevê a limitação da autonomia e, conseqüentemente, do 'peculiar interesse' em decorrência daquela ser determinada pelos Estados-membros. Neste momento histórico, portanto, o 'peculiar interesse' era reduzido. Nas Constituições de 1934 e de 1937, a

²⁰¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed São Paulo: Atlas, 2010. p. 99.

autonomia municipal e o 'peculiar interesse' abarcavam a eletividade da maioria dos prefeitos e de todos os vereadores; a decretação de tributos; a arrecadação e a aplicação das rendas; a organização dos serviços. Segundo os textos constitucionais, além da competência, o 'peculiar interesse' englobava, portanto, a eletividade dos governantes. Ressalta-se que a Constituição de 1937 sequer entrou propriamente em vigor, tendo em vista seus artigos 178 e 180.

Em segundo sentido, nas Constituições de 1946, 1967 e 1969, o 'peculiar interesse' tem alcance correspondente à competência municipal que, segundo os artigos 28, 16 e 15, respectivamente, referem-se, especialmente, à decretação e à arrecadação de tributos, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais. Em razão dessa interpretação, fizeram-se críticas às considerações postas por Themístocles Cavalcanti, que considerou, na Constituição de 1946, 'peculiar interesse' e autonomia municipal como sinônimos.

Neste segundo sentido, a mencionada expressão deixa, portanto, de se referir genericamente à autonomia e passa a ter um conteúdo consideravelmente mais definido, restando a incerteza, basicamente em três questões: primeira, se o 'peculiar interesse' engloba a competência legislativa; segunda, o que é de competência do Município, além do que foi mencionado como especialmente; terceira, quais são os serviços considerados como 'público local'.

2.2 O INTERESSE LOCAL

De acordo com a doutrina, a expressão 'interesse local' substitui a expressão 'peculiar interesse', prevista pelas Constituições republicanas anteriores ao abordarem a entidade municipal. Posteriormente à Constituição de 1988, trabalhou-se para esclarecer o conteúdo do novo vocábulo, conforme exposto a seguir.

Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, ao tratarem da competência municipal na CRFB, na obra "Curso de direito constitucional", mencionam ter sido explicitamente enumerada pelo texto constitucional uma parte das competências reservadas ao Município e citam, como exemplo, a criação de distritos e a instituição de guardas municipais, estando implícita a outra parte. Tais competências implícitas correspondem à cláusula do art. 30, I, da Constituição da República,

que atribui aos Municípios 'legislar sobre assuntos de interesse local', significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras.²⁰²

Pelo mencionado trecho, pode-se entender que, com base no 'interesse local', é atribuição do Município tanto o exercício da competência legislativa quanto da administrativa.

Os mesmos autores mencionam as matérias objeto de discussão perante o poder judiciário e por ele pacificadas. Por exemplo, o Supremo Tribunal Federal reconheceu ser de competência municipal determinar o horário de funcionamento das farmácias e do comércio em geral, conforme a Súmula 645: "É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial."

Na Súmula 646, também do Supremo Tribunal Federal, consta: "Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área."

Segundo os autores:

É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência.²⁰³

Ainda, de acordo com os mencionados autores, é igualmente de competência legislativa municipal, considerando o 'interesse local' (proteção do consumidor), a edição de lei fixando tempo máximo de espera nas filas de instituições bancárias. No entanto, seu horário de funcionamento foi entendido pelo Supremo Tribunal Federal como transcendente ao interesse predominantemente municipal.²⁰⁴

²⁰² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 776.

²⁰³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 776.

²⁰⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 776.

José Afonso da Silva menciona que a Constituição de 1988 colocou o Município em nova posição na organização do Estado²⁰⁵, mas não chega a trabalhar, na obra “Manual do Vereador”, a conceituação da expressão ‘interesse local’²⁰⁶. Desenvolve, no entanto, matéria de competência exclusiva do Município em quarenta e quatro tópicos²⁰⁷, listagem que começa na administração dos bens e termina na instituição dos símbolos municipais, o que demonstra a identificação pelo autor do amplo âmbito de atuação municipal.

Sandra Krieger Gonçalves Silva pondera que o conceito de ‘interesse local’ não foi definido pela Constituição de 1988 e que tal definição está na intensidade do interesse do Município em comparação com o interesse dos Estados-membros e da União. Sendo assim, para a autora, “interesse local é, pois, aquele no qual prevalece de modo preponderante o interesse dos Municípios sobre as demais ordens normativas – nacional e estadual.”²⁰⁸

Sandra Krieger vai além na aplicação do ‘interesse local’, ao entender, no previsto no artigo 30, inciso II, ou seja, quando da complementação da legislação estadual ou nacional,²⁰⁹ que a competência suplementar do Município também deve ter como objetivo realizar o ‘interesse local’²¹⁰, conforme já afirmado.

Walber de Moura Agra considera ter a expressão ‘interesse local’ sentido polissêmico e que significa ser da competência do Município aquilo que o atinge de forma premente. Afirma não ser possível a interpretação literal da expressão, porque, em toda a competência, está presente o ‘interesse local’ e, por isso, justifica a predominância do interesse para definir o campo de atribuição da esfera municipal.

²⁰⁵ SILVA, José Afonso da. **Manual do Vereador**. 5.ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 16.

²⁰⁶ Também não conceitua no seu *Curso de Direito Constitucional*. No entanto, afirma que a Constituição vigente desprezou “o velho conceito do peculiar interesse que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência.” SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 35.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 478.

²⁰⁷ SILVA, José Afonso da. **Manual do Vereador**. 5.ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 91-94.

²⁰⁸ A autora afirma não ser pertinente falar em exclusividade do interesse local, “pois tais interesses não são excludentes entre si.” Ainda, segundo a autora o interesse local não se configura em qualquer escala de interesse do Município porque se esta fosse a lógica para a interpretação das competências, a competência residual do Estado-membro restaria esvaziada. SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**: autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. p. 110.

²⁰⁹ Artigo 30, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988.

²¹⁰ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**: autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. p. 110-123.

Ainda o mesmo autor pontua outros aspectos que devem ser levados em consideração para a identificação do ‘interesse local’, tendo em vista o caso concreto, possuir o Município condições para “execução do comando normativo.”²¹¹

Itiberê de Oliveira Rodrigues considera que a cláusula ‘interesse local’ tem caráter subsidiário, no sentido de que “somente é de verificar-se a sua aplicabilidade quando não for possível deduzir diretamente do texto constitucional uma competência legislativa expressa e específica do Município [...]”²¹² E mais, afirma que a Constituição de 1988 manteve a mesma teoria, da predominância do interesse, e que aperfeiçoou a expressão ‘peculiar interesse’, demonstrando expressamente haver progresso.²¹³

Itiberê oferece alguns critérios objetivos para preencher o ‘interesse local’: capacidade financeira, capacidade econômica, condições demográficas, condições socioculturais, grau de especialização da administração municipal. O autor entende que a soma desses critérios determina ser ou não a matéria de competência do Município.²¹⁴

Ubirajara Costódio Filho entende que o artigo 30, I, da CRFB deve ser interpretado de modo residual. Fazendo menção à Constituição de 1891, o autor afirma:

Naquela circunstância, então, justificava-se discutir o significado de ‘peculiar interesse’, pois somente a respeito do ‘peculiar interesse’ estavam os municípios autorizados a agir. Sob a vigência da CF/88, todavia, a situação do ente municipal é diferente porquanto o art. 30 elenca explicitamente inúmeras competências municipais, as quais, somadas as outras esparsas no texto (arts. 23, 29, 182), conferem ao Município competências enumeradas suficientes para o atendimento da população. Por isso, a expressão ‘interesse local’ introduzida pelo Constituinte de 1988 em substituição a ‘peculiar interesse’ não possui a mesma relevância que esta última representava nas Constituições passadas, especialmente na CF/91.²¹⁵

²¹¹ AGRA, Walber de Moura. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 301-302.

²¹² RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição de competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, n. 15, p. 14-15, jan./fev./mar. 2007.

²¹³ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. A Competência e a Autonomia Municipal na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre: EU/Porto Alegre, v. 10, n. 11, p. 27, nov. 1997.

²¹⁴ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. A Competência e a Autonomia Municipal na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre: EU/Porto Alegre, v. 10, n. 11, p. 34-35, 27, nov. 1997.

²¹⁵ COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As Competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. p. 81.

Ubirajara Costódio interpreta as previsões exemplificativas das competências municipais como suficientes para identificar o campo de atuação da esfera local. Destaca que o vocábulo ‘local’ é tão vago a ponto de o texto constitucional utilizá-lo tanto para o Município quanto para o Estado-membro e menciona, como exemplo, o artigo 25, § 2º, da CRFB, que está dentre as competências expressas do Estado-membro.

Interpreta-se, no entanto, que o mencionado artigo 25, § 2º, que trata sobre o serviço de gás canalizado, está expressamente previsto para o Estado-membro justamente porque o silêncio da Constituição acarretaria considerar o gás canalizado como competência do Município.²¹⁶

O mesmo autor afirma que a Constituição de 1988 concedeu a maioria das competências para o ente federal, e que a competência municipal de legislar sobre assuntos de ‘interesse local’ não é principal, mas secundária.²¹⁷

Itiberê de Oliveira Rodrigues e Ubirajara Custódio Filho sugerem aplicação do ‘interesse local’ de forma subsidiária ou secundária, porém apresentam fundamentos e soluções diversas.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari trata da expressão ‘interesse local’ como um conceito jurídico indeterminado,²¹⁸ entende como competência privativa do Município²¹⁹ e ser aquele “ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal, cuja solução não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo, que não vivem os problemas locais.”²²⁰

Nelson Nery Costa alega serem os ‘interesses locais’ aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, as questões que dizem respeito diretamente a problemas de vizinhos. Ele considera tal expressão imprecisa e até mesmo

²¹⁶ Neste mesmo sentido, ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed São Paulo: Atlas, 2010. p. 108.

²¹⁷ COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As Competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. p. 77-84.

²¹⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Limites de Competência para prestação de serviços de interesse local. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre: Nota Dez. p. 111, set./out., 2005.

²¹⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3.ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 100.

²²⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **A inconstitucionalidade da Lei Municipal**. Curitiba: Juruá, 1991. p. 45. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 39.

ambígua, mas ressalta o aspecto positivo de permitir a adequação às necessidades, a evolução da competência municipal.²²¹

Pinto Ferreira, no tópico intitulado “A competência do Município e o conceito de interesse local”, menciona: “Os Municípios estão dotados de todos os poderes inerentes à faculdade de dispor sobre tudo aquilo que diga respeito aos interesses locais.”²²² Considera que o conceito de ‘interesse local’ tenha certa imprecisão, por se refletir sobre os interesses regionais ou nacionais, e o atribui às necessidades imediatas do Município. Afirma, ainda, com base no inciso II do artigo 30, poder o Município suplementar a legislação dos demais entes e ressalta que tal faculdade não era permitida anteriormente. O autor fundamenta a ampliação da autonomia municipal, na Constituição de 1988, nas diversas competências previstas nos incisos do artigo 30.

Wolgran Junqueira Ferreira explicita ser a locução ‘interesse local’ melhor do que a ‘peculiar interesse’ por ser menos vaga.²²³ Ele exemplifica as competências legislativas municipais:

sobre tributos municipais; urbanismo; limpeza pública; transporte coletivo; poder de polícia, que abrange e compreende vasto campo, como as normas edilícias; cemitérios; muros e calçadas; matadouros; apreensão de animais soltos nas vias públicas; conservação de estradas vicinais; feiras e mercados; espetáculos públicos; uso de bens comuns e especiais; planejamento de defesa contra calamidades públicas; saneamento básico; desenvolvimento urbano; fixação dos crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores, inclusive declaração de perda de mandato, etc.²²⁴

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que são da competência do Município duas hipóteses distintas de atribuições legislativas. Primeira hipótese, com base no artigo 30, inciso I, competências de forma indistinta a todos os Municípios, e aquelas privativas dos Municípios e que têm sua configuração facilitada. O autor cita, dentre os exemplos, a legislação edilícia; a correspondente ao transporte coletivo de passageiros no interior do Município; a referente aos logradouros públicos. Segunda hipótese, fundamentada no artigo 30, inciso II, com relação a especificidades peculiares a um ou outro Município, como no caso de um Município cuja atividade

²²¹ BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 633-634.

²²² FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 12.ed ampl. e atual. de acordo com as Emendas Constitucionais e a Revisão Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 271.

²²³ FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da Constituição Federal de 1988**. 2.ed. rev. Bauru, SP: Edipro, 1995. p. 156.

²²⁴ FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da Constituição Federal de 1988**. 2.ed rev. Bauru, SP: Edipro, 1995. p. 174.

principal seja a mineração. Nessa situação particular, segundo Celso Antônio, restaria configurada outra natureza de 'interesse local'.²²⁵

Ressalta-se que a cláusula 'interesse local' veio efetivamente, no texto constitucional, para substituir a também geral cláusula 'peculiar interesse'. Entretanto, a palavra 'local' atrelada a Município pode ser constatada em período anterior à Constituição de 1988, perceptível em comentários de constitucionalistas a Constituições não mais vigentes, conforme já demonstrado.

O termo 'local' já estava, portanto, relacionado à entidade municipal, anteriormente a 1988, conforme se percebe nos textos constitucionais, desde a Constituição de 1937, artigo 26, letra *c*. Tal previsão permanece nos textos posteriores, como se constata no artigo 28, inciso II, letra *b*, da Constituição de 1946; no artigo 16, inciso II, letra *b*, da Constituição de 1967; no artigo 15, inciso II, letra *b*, da Constituição de 1969, todos se referindo à organização dos serviços públicos locais. Neste contexto, 'local' tem cunho territorial, geográfico, corresponde aos serviços prestados no território do Município.

A expressão 'interesse local', do artigo 30, inciso I, do texto constitucional de 1988, é adotada como competência legislativa privativa do Município. Isto, em tese, corresponde à possibilidade de o Município legislar, quando configurado o interesse de sua comunidade, para viabilizar o exercício das competências administrativas previstas tanto concentradamente nos incisos do artigo 30, como ao longo do texto constitucional e até mesmo aquelas atribuições não expressamente previstas na Constituição como competência municipal, mas que justifiquem a ação do Município, tendo em vista a importância para os munícipes de determinada localidade.

Assim, entende-se que a expressão 'interesse local' justifica, no primeiro momento, a competência privativa legislativa do Município, com base no artigo 30, inciso I, como expressamente previsto no texto constitucional. No segundo momento, com base no inciso II do mesmo artigo 30, o Município também pode exercer a competência legislativa, em complementação às leis da União ou do Estado-membro, restando configurado o 'interesse local'. Se for o caso, frente ao silêncio do texto constitucional e diante da necessidade de sua comunidade, o

²²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. (org.) Discriminação Constitucional de Competências Legislativas: A Competência Municipal. **Direito Administrativo e Constitucional: Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 276-279.

‘interesse local’, previsto no inciso I do artigo 30, pode justificar a atuação do Município, ainda que no exercício de competências administrativas.

2.3 A COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPRESSÕES

No presente tópico, trabalham-se as considerações feitas pela doutrina sobre a substituição da expressão ‘peculiar interesse’ pela expressão ‘interesse local’. Dividiu-se tal análise em três partes. A primeira apresenta os doutrinadores que entendem ter o termo ‘peculiar interesse’ abrangência menor que ‘interesse local’; a segunda, os defensores de ‘peculiar interesse’ como equivalente a ‘interesse local’; a terceira, a parcela da doutrina que considera ‘interesse local’ menos abrangente em comparação a ‘peculiar interesse’.

‘Peculiar interesse’ menor que ‘interesse local’

Hely Lopes Meirelles sustenta que a competência do Município se resume à interpretação do que seja ‘interesse local’,²²⁶ considera que a substituição da locução ‘peculiar interesse’ por ‘interesse local’ corresponde a um ganho no que tange à amplitude e à precisão conceitual,²²⁷ e que tal mudança permite a adaptação do modelo estabelecido, tendo em vista o extenso território brasileiro e as diversidades locais.²²⁸ O autor pondera que: “nada mais há que acrescentar ao conceito de ‘peculiar interesse’, agora denominado interesse local”, logo após citar Sampaio Dória, afirma que tal termo é “mais técnico e preciso, agora perfeitamente esclarecido e delimitado pelos ensinamentos do Mestre patricio.”²²⁹

Na mesma linha do mencionado para ‘peculiar interesse’, Meirelles afirma não ser produtiva a elaboração de um rol de temas referentes ao ‘interesse local’, porque este certamente seria incompleto, já que a atuação do Município versa sobre

²²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16.ed atual. por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros editores, 2008. p. 112.

²²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16.ed. atual. por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 136.

²²⁸ Esse fundamento é o mesmo apresentado pelo autor para defender a abrangência da expressão ‘peculiar interesse’ na 3ª edição. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16.ed. atual. por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 136.

²²⁹ Referindo-se a Sampaio Dória. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16.ed atual. por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 112.

aspectos e matérias variáveis, conforme a localidade, e os assuntos se referem aos mais diversos campos nos quais a entidade local atua.²³⁰

O autor não esclarece, entretanto, em que termos se manifesta esse alargamento da competência municipal, já que apresenta, para a competência com base em 'interesse local', praticamente as mesmas considerações desenvolvidas para trabalhar 'peculiar interesse'. Pontuam-se duas adições no trabalho de Meirelles, referentes ao tópico de sua obra, intitulado "A Competência do Município em assuntos de interesse local",²³¹ desenvolvido a partir da vigência da Constituição de 1988, além da já mencionada comparação entre as duas expressões. Citam-se a elaboração da Lei Orgânica pela própria municipalidade²³² e o exemplo da saúde pública mencionado pelo autor, além do trânsito, já referido no título "A competência do Município em assuntos de seu peculiar interesse."²³³ Tanto saúde quanto trânsito são temas explicitados pelo autor nas matérias sujeitas à regulamentação pelas três ordens estatais.

Ainda que Meirelles tenha expressamente afirmado entender que a alteração das expressões correspondeu à maior amplitude e precisão, a partir de sua obra, tendo em vista praticamente a substituição da expressão 'peculiar interesse' por 'interesse local' para as mesmas considerações, pode-se interpretar que, para ele, o campo de atuação do Município não foi consideravelmente alargado.

Mayr Godoy considera que a Constituição de 1988, ao retirar o termo 'peculiar', acabou por ampliar o campo de atuação do Município, uma vez que com a previsão da expressão 'interesse local', basta a matéria ser inerente à comunidade local que a competência do Município está resguardada.²³⁴ O autor ainda entende estar fundamentada a prevalência da atuação da entidade local na competência

²³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16.ed atual. por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 136.

²³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16.ed atual. por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 112.

²³² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16.ed atual. por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 137.

²³³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 155.

²³⁴ "Se a matéria toca ao interesse local, a competência é do Município, ainda que, reflexamente, a União ou o Estado possam ter interesse na mesma. Não mais se exige que seja peculiar ao Município; agora, sendo a matéria do interesse local, ela fica compreendida na competência municipal, a menos que, expressamente, a Constituição tenha deferido às outras esferas de governo [...]" Adiante o autor continua: "No instante que o Constituinte retirou a restrição 'peculiar', alargou-se o 'interesse local'. Basta que seja matéria inerente à vida da comunidade local para que recaia na competência municipal, arredando a União e o Estado da legislação sobre o assunto." GODOY, Mayr. **A Lei Orgânica do Município Comentada**. São Paulo: LEUD, 1990. p. 23.

comum, se presente o 'interesse local', tendo em vista a predominância do mencionado interesse.²³⁵

Rodrigo Valin de Oliveira considera a expressão 'interesse local' mais ampla que 'peculiar interesse'.²³⁶ Sua justificativa é pautada em duas afirmações. A primeira, mencionando Carlos Maximiliano, defende que se a Constituição mantém a mesma fórmula, deve ser dada a mesma interpretação. Sendo assim, já que a fórmula mudou, o entendimento deve ser alterado. A segunda é a valorização concedida ao Município pela Constituição de 1988, se comparada ao regime constitucional anterior.

Carlos Eduardo Dieder Reverbel defende ser 'interesse local' mais amplo que 'peculiar interesse'.²³⁷ Afirma que, quando do Império, o Município realizava o que lhe era próprio, peculiar; com a República, o Município perdeu forças, e a Constituição de 1988 veio lhe dar dignidade.

Anelise Domingues Schuler entende, em razão da previsão constitucional, como a das competências compartilhadas (como a saúde e a assistência social) e do tratamento conferido aos Municípios (com *status* não concedido anteriormente), se poder concluir que 'interesse local' deveria ter uma interpretação mais ampla do que 'peculiar interesse', apesar de a jurisprudência misturar as duas expressões, chegando-se, até mesmo, a 'peculiar interesse local'.²³⁸

Nota-se que os autores que sustentam a amplitude da expressão 'interesse local' frente à expressão 'peculiar interesse' apresentaram como fundamento comum a interpretação sistemática da Constituição de 1988, com relação à valorização concedida ao Município pelo texto constitucional, como, por exemplo, o *status* concedido ao Município no artigo 18 da CRFB.

²³⁵ GODOY, Mayr. **A Lei Orgânica do Município Comentada**. São Paulo: LEUD, 1990. p. 23.

²³⁶ As afirmações de Rodrigo Valin de Oliveira foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 24-25.

²³⁷ As afirmações de Carlos Eduardo Dieder Reverbel foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 27-28.

²³⁸ As afirmações de Anelise Domingues Schuler foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 29.

'Peculiar interesse' equivalente a 'interesse local'

Para **Michel Temer**: “Peculiar interesse significa interesse predominante. Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse.”²³⁹

Fernanda Dias Menezes de Almeida entende que a mudança de expressão utilizada pela Constituição de 1988, ao tratar da competência municipal, não corresponde a uma mudança de espírito, mas a uma forma de o constituinte deixar sua marca.²⁴⁰ Para a autora, a diferença da Constituição vigente para as anteriores, em se tratando de Município, concentra-se na enumeração de algumas competências nos incisos do artigo 30 e em outros artigos espalhados pelo texto constitucional.²⁴¹

Carlos Bastide Horbach considera as expressões ‘peculiar interesse’ e ‘interesse local’ como idênticas e pauta seu entendimento na tradição do constitucionalismo brasileiro.²⁴² Menciona o uso indiscriminado das duas expressões por autores como Pimenta Bueno, ao comentar o artigo 71 da Constituição do Império; Carlos Maximiliano, ao comentar a Constituição de 1891; Vitor Nunes Leal, ao tratar da Constituição de 1946; Pontes de Miranda, ao comentar as constituições por ele analisadas. Carlos Horbach afirma que: “[...], desde o Império, a tradição constitucionalista brasileira equivale e equipara a ideia de ‘interesses peculiares’ à ideia de ‘interesse local’.”²⁴³ Salienta também a adoção das expressões como sinônimas em julgados do Supremo Tribunal Federal. Sob sua visão, não é importante tal diferenciação para a interpretação do texto constitucional.

²³⁹ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 11.ed São Paulo: Malheiros, 1995. p. 101.

²⁴⁰ A autora afirma nos seguintes termos: “Muito embora a renúncia a essa tradicional expressão autorize supor que se tenha desejado alterar o critério definidor do ‘interesse’ que delimita as competências municipais, parece-nos válido sustentar, na espécie, que a mudança da letra não equivale a uma mudança no espírito da Constituição.” E segue: “Como ocorre relativamente a outras inovações de nomenclatura, talvez aqui o constituinte apenas não tenha resistido ao impulso de deixar sua marca, preferindo vestir com outras palavras idéia anteriormente traduzida sob formulação diversa. De fato a leitura do artigo 30 mostra que as matérias ali enumeradas como de competência dos Municípios guardam pertinência também com interesses das demais unidades federadas.” ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed São Paulo: Atlas, 2010. p. 99.

²⁴¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed São Paulo: Atlas, 2010. p. 97.

²⁴² As afirmações de Carlos Bastide Horbach foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 22-34.

²⁴³ HORBACH, Carlos Bastide. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJO biblio-bureau, 2010. p. 26.

Denise Oliveira Cezar considera que a atuação legislativa do Município tenha se reduzido e que a jurisprudência do Estado do Rio Grande do Sul tenha, deliberadamente, associado as duas expressões, juntando à ideia de predominância do interesse, à localização geográfica.²⁴⁴ Sendo assim, sua compreensão, a partir da leitura da jurisprudência e da linguagem adotada nos acórdãos, é de que as expressões 'peculiar interesse' e 'interesse local' têm o mesmo significado.

Armênio de Oliveira dos Santos entende as duas expressões - 'peculiar interesse' e 'interesse local' - como sinônimas.²⁴⁵ Considera 'interesse local' como um dos aspectos da competência municipal. Defende que, na vigência da Constituição atual, a competência do Município foi aumentada e cita como exemplo a iluminação pública, a qual era, anteriormente, interpretada como atribuição do Estado-Membro, por ser entendida como relacionada à segurança pública.

Fernando Guimarães Ferreira acredita que a alteração dos termos, na Constituição de 1988, não correspondeu à alteração nos limites da competência municipal.²⁴⁶ Entende, no entanto, que a competência municipal foi ampliada, tendo em vista uma compreensão universalista da Constituição e do artigo 30, inciso II, da Constituição de 1988.

Jair Eduardo Santana considera as duas expressões, que se utilizaram ao longo da história constitucional brasileira para tratar do âmbito de atuação municipal, com idêntico significado, e expressamente afirma ser 'interesse local' uma expressão lacônica e deficiente.²⁴⁷

José Cretella Junior atribui às duas expressões o mesmo significado, uma vez que as menciona, utilizando a partícula 'ou' entre as respectivas menções, ao tratar da competência legislativa do Município. Ele afirma que legislar é uma das formas de administrar, o que acarreta a obrigação de o Município administrar as

²⁴⁴ As afirmações de Denise Oliveira Cezar foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 29-30.

²⁴⁵ As afirmações de Armênio de Oliveira dos Santos foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 30-31.

²⁴⁶ As afirmações de Fernando Guimarães Ferreira foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 32.

²⁴⁷ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 117, 122-123.

questões referentes ao 'interesse local'.²⁴⁸ Ponto importante mencionado pelo autor é a atribuição administrativa estar atrelada à legislativa.

Marcelo Novelino comenta que vem se interpretando 'interesse local' no mesmo sentido de 'peculiar interesse'.²⁴⁹ Ao tratar da competência administrativa do Município, chega a considerar 'interesse local' como um princípio, apresentando o artigo 30, inciso V, que trata da competência administrativa para prestar serviços públicos.²⁵⁰

Pinto Ferreira, ao mencionar a cláusula referente à competência municipal, ora utiliza as expressões 'interesse local' e 'peculiar interesse' de forma cumulada, com a partícula 'ou'²⁵¹ as separando, ora as utiliza de maneira alternada, assim, as considerando como sinônimas. Ele afirma ser a fixação dos interesses municipais a *posteriori*, e nesse caso utiliza o termo 'peculiares', com exceção das questões predeterminadas pela Constituição, tendo em vista condições físicas, demográficas, intelectuais e econômicas dominantes.

Celso Ribeiro Bastos trabalha as duas expressões como equivalentes.²⁵² Expressa estar resolvida a incerteza com relação a 'peculiar interesse', pela interpretação jurisprudencial, a partir da década de 30, passando-se a entender como tudo que seja do interesse predominante do Município.²⁵³

Regina Maria Macedo Nery Ferrari considera as duas expressões como sinônimas.²⁵⁴ Ela afirma que o critério a ser utilizado para resolver a atuação municipal, em ambas, é exatamente o mesmo, com base na predominância do interesse.²⁵⁵

²⁴⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. IV. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 1883; 1889.

²⁴⁹ NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 7.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2012. p. 772.

²⁵⁰ NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 7.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2012. p. 773.

²⁵¹ Exemplo na afirmação que segue: "A nosso ver a cláusula do peculiar interesse ou a de interesse local não somente deve ser interpretada à luz dos dispositivos constitucionais que consolidam a organização da autonomia municipal, senão também de acordo com as necessidades históricas e o sentido de sua evolução. FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 256.

²⁵² BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 3, t. II, p. 267.

²⁵³ BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 3, t. II, p. 260-261.

²⁵⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **A inconstitucionalidade da Lei Municipal**. Curitiba: Juruá, 1991. p. 46. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 40.

²⁵⁵ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 101.

Adilson Abreu Dallari considera serem os assuntos de ‘interesse local’ os mesmos que eram, anteriormente, chamados de ‘peculiar interesse’. Eles são “aqueles assuntos de maior repercussão da esfera do Município, e com relação aos quais o Município está mais habilitado ou mais apropriado para deles cuidar.”²⁵⁶ Para o autor, são, portanto, os assuntos que afetam primordialmente o Município, porém ele menciona a dificuldade de estabelecer categoricamente estar um assunto enquadrado ou não como municipal.

Verifica-se que os autores que consideraram as expressões ‘peculiar interesse’ e ‘interesse local’ com sentidos equivalentes justificam seus posicionamentos nos próprios vocábulos. Carlos Horbach fundamenta seu posicionamento na tradição do constitucionalismo, pela adoção por parte da doutrina e pela utilização indiscriminada pela jurisprudência, sentido também salientado por Denise de Oliveira Cezar. Sobre outro aspecto, Regina Maria Macedo Nery Ferrari e Adilson Abreu Dallari argumentam que os critérios para identificar a competência não foram alterados em razão da substituição das expressões.

‘Peculiar interesse’ maior que ‘interesse local’

José Levi Mello do Amaral Junior expõe a ideia de que o poder local, no Brasil colônia, era fortalecido por corresponder à redução da distância entre os chefes locais e o rei e considera a possível intenção do constituinte de 1988 de valorizar o ente municipal²⁵⁷. Entende, no entanto, que a expressão ‘peculiar interesse’ da Constituição de 1946 teve alcance mais amplo se comparada ao termo ‘interesse local’ da Constituição atual. Amaral afirma:

Talvez o interesse local realmente quisesse recuperar o peculiar interesse. Porém, na nossa vida, ele é algo extremamente acanhado e lamentavelmente me faz ver com muito ceticismo qualquer tipo de

²⁵⁶ DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Público**. Cadernos de Direito Municipal. n. 97, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar. 1991. p. 236.

²⁵⁷ As afirmações de José Levi Mello do Amaral Junior foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 21- 22.

compreensão ou tentativa de compreensão do interesse local como algo generoso do que o peculiar interesse [...].²⁵⁸

Mais adiante, acrescenta: “Talvez as intenções sejam muito boas, mas, lamentavelmente, na vida prática, o interesse local conseguiu a proeza de ser mais acanhado do que o peculiar interesse.”²⁵⁹

Roger Stiefelmann Leal afirma as expressões ‘peculiar interesse’ e ‘interesse local’ de tal forma abertas que, ao compará-las, é possível concluir ser a primeira mais ampla, mais restrita ou igual à segunda.²⁶⁰ Salieta ser o fortalecimento da entidade municipal típico da cultura portuguesa e conflitante com o modelo federal adotado. Ele conclui:

para dar algum poder ao Município, utilizou-se primeiramente desta expressão vaga e ampla, peculiar interesse, para depois substituí-la pela igualmente vaga expressão interesse local. Caso nós tomemos apenas as expressões peculiar interesse e interesse local, parece-me, talvez, que interesse local seja mais amplo. Contudo, caso verifiquemos toda a sistemática de repartição de competências previstas na Constituição, veremos que a União aumentou seus poderes. O sistema de repartição de competências concorrentes incorporou atribuições. E de que esfera foram retiradas essas novas atribuições, essas novas funções, essas novas competências que aproveitam à União? Que esfera de poder foi esvaziada? Talvez tenha sido a antiga competência para legislar sobre peculiar interesse, hoje interesse local.²⁶¹

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Comentários à Constituição de 1988”, considera inevitável admitir que o atual texto constitucional reduziu a autonomia municipal e acabou por retirar de sua atribuição questões que, além de seu interesse, são também de outros entes.

²⁵⁸ AMARAL JUNIOR, José Levi. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 22.

²⁵⁹ AMARAL JUNIOR, José Levi. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 37.

²⁶⁰ As afirmações de Roger Stiefelmann Leal foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 22-24.

²⁶¹ LEAL, Roger Stiefelmann. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 24.

Ferreira Filho assim expressa a restrição de interesse local:²⁶²

Forçoso é concluir, pois, que a Constituição restringiu a autonomia municipal e retirou de sua competência as questões que, embora de seu interesse também, são do interesse de outros entes. Na verdade, essa redução da competência municipal repercute num alargamento da esfera estadual, já que é ao Estado que se atribui a competência residual.²⁶³

Em outra oportunidade, Ferreira Filho afirma²⁶⁴ ter dúvida se a constituinte de 1987-1988 atingiu seu objetivo de restaurar a plenitude da Federação. Ele firma seu posicionamento em alguns aspectos, como a combinação entre a amplitude territorial e a preordenação da organização de Estados-membros e Municípios, no texto constitucional. Ele ainda sublinha a retirada do poder decisório da entidade local sobre temas tipicamente locais como o direito urbanístico.

José Nilo de Castro expressamente menciona ser ‘interesse local’ mais restrito que ‘peculiar interesse’:

Não se deve entusiasmar com a capacidade legislativa do Município sobre assuntos de interesse local (art. 30, I). Ela é, a meu sentir, mais restrita que a antiga fórmula do peculiar interesse. Aqui e alhures, a preeminência da União e do Estado, em muitos domínios, exaure a sua regência respectiva.²⁶⁵

Percebe-se que o autor considera a expressão ‘interesse local’ mais restrita que a expressão ‘peculiar interesse’ com fundamento no pequeno quinhão deixado ao Município na partilha constitucional de competências, referindo a Constituição da República de 1988 em comparação com as demais.

Para os defensores de que ‘interesse local’ tem reduzida abrangência, se comparado com ‘peculiar interesse’, o fundamento está na realidade enfrentada pelo Município na relação com os outros entes, a repartição de competência entre eles e

²⁶² Neste sentido, expressa HORTA, “Identificando a presença crescente do Município nos documentos constitucionais, pela expansão normativa da matéria a ele consagrada nas Constituições Federais e Estaduais do período republicano, assinalo, de início, a exclusão do Município entre os entes que compõem a União Federal, a Federação ou a República Federativa. Essa exclusão é outra constante e revela a coerência de princípio da doutrina federal que as nossas Constituições anteriores à de 1988 sempre acataram.” HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 581.

²⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 211-212.

²⁶⁴ As afirmações de Manoel Gonçalves Ferreira Filho foram expostas no IX Encontro Regional de Direito Constitucional, ocorrido no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2009, publicadas no livro: **O município e a federação**. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010. p. 15-16; 34.

²⁶⁵ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 199.

a concentração de poder na União, apesar de reconhecer a intenção do constituinte de dar mais poder ao Município.

A afirmação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho demonstra a diversidade de pontos de vista que podem servir de parâmetro para estabelecer a competência municipal.

Sem dúvida, a Constituinte quis ampliar a competência dos Municípios e usou a expressão interesse local, que é mais ampla do que peculiar interesse – compreende interesses que não seriam peculiares. Contudo, na prática, as coisas acabam dando no mesmo, pois a seleção do que é de interesse nacional, regional ou estadual, quando já não está pré-determinada pela Constituição, depende exatamente da prevalência. Todavia, o outro lado da história está em que a nossa Constituição puxou para fora do campo do Município algumas competências que são de elementar interesse local. Cito a este respeito o caso do Direito Urbanístico, que é da competência exclusiva da União. Ou seja, a discussão é interessante, mas ela acaba praticamente esvaziada. Temos de atentar para o que concretamente a Constituição distribui em matéria de competência para a União, às vezes expressamente para os Estados, e o que ela deixa remanescer para o Município – o objetivo de ampliar a esfera do Município é um objetivo que não foi concretizado.²⁶⁶

Os aspectos abordados pela doutrina e sintetizados no trecho mencionado levaram em consideração ora o objetivo da Constituição de valorizar o Município, ora a expressão utilizada para tratar genericamente da competência municipal, ora a repartição de competências entre União, Estados e Municípios.

Nota-se divergência doutrinária quanto à compreensão da atividade municipal. A partir de tal análise, percebe-se que, anteriormente a 1988, não havia concordância com relação ao âmbito de atuação da entidade municipal e que, posteriormente a 1988, surgiu mais um elemento gerador de discussão no que tange ao ente local: a substituição das expressões referidas ao tratar da competência do Município. Há, ainda, posicionamentos diversos quanto à prioridade de ação do Município frente aos demais entes integrantes do Estado, se ‘interesse local’ abrange ou não toda a competência municipal, se o Município foi efetivamente fortalecido na Constituição de 1988.

Na análise de ‘peculiar interesse’, notou-se a concordância entre os doutrinadores sobre a pertinência da atuação do Município quando da

²⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 34. Ressalta-se que Manoel Gonçalves entendia a expressão peculiar interesse muito vaga e oferecer dificuldade de exegese. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 5.ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 1984. p. 131.

predominância de seu interesse, sem, no entanto, identificar um conteúdo preciso. Saliou-se uma questão não abordada claramente pela doutrina, com relação à diferença de abrangência de 'peculiar interesse' nos textos constitucionais.

Na análise de 'interesse local', a concordância verificada entre os doutrinadores aqui apresentados é a de que o constituinte de 1988 teve o objetivo de valorizar o Município. Apesar da divergência doutrinária, entende-se que a expressão 'interesse local' seja um balizador da atuação municipal, justifique prioritariamente a competência legislativa, mas, uma vez legislado, também possa fundamentar o exercício da competência administrativa diante do silêncio do texto constitucional.

Pertinente referir que cada um dos aspectos ponderados pela doutrina e, assim, defendidos – se o 'interesse local' é mais, igual ou menos restrito que 'peculiar interesse' – são consistentes e, por isso, justificáveis, mas se mostraram insuficientes para efetivamente identificar o âmbito de atuação da entidade municipal.

Para caracterizar a maior ou menor abrangência da expressão referente à competência municipal não é suficiente levar em consideração apenas o objetivo do constituinte e a previsão constitucional única e exclusivamente com relação ao Município, também não parece satisfatório identificar, por si só, os vocábulos em questão. Além dos dois aspectos mencionados, faz-se necessário analisar a repartição de competências entre os entes e sua compatibilidade com a realidade, com a prática enfrentada pelo Município para, posteriormente, levando em consideração os três aspectos aqui apresentados, identificar se, efetivamente, a expressão 'interesse local' representa maior esfera de competência para a entidade municipal.

3 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA PERCEPÇÃO LOCAL

Na prática, a administração local se vê na linha de frente das pressões, mas no último escalão do acesso aos recursos.

Ladislau Dowbor

Pela análise doutrinária sobre a evolução da entidade municipal durante o constitucionalismo brasileiro, bem como sobre as expressões correspondentes à competência do Município, na visão da doutrina brasileira, identificou-se a insuficiência de questionamentos no que concerne à realidade da vida municipal; ao que efetivamente é desempenhado pela entidade municipal; aos problemas que o Município enfrenta para exercer as atribuições que a Constituição lhe confere. A partir desse diagnóstico preliminar, deu-se início ao planejamento da parte prática da tese.

Esta etapa corresponde à pesquisa de campo, ao estudo a partir da realidade dos fatos, buscando a percepção das pessoas que vivenciam as decisões a serem tomadas, para que a instituição municipal realize suas atribuições, com a finalidade de realizar o 'interesse local'. Passa-se a analisar, com o intuito de esclarecer o âmbito de atuação municipal, os dados correspondentes à autonomia e à competência municipais, mais especificamente, compreensão, satisfação, avaliação e concordância relacionadas à entidade municipal e, em especial, à expressão 'interesse local'.

A presente seção está desenvolvida em três partes.

A primeira, denominada *A metodologia adotada*, demonstra como a parte prática do estudo foi realizada, identificando as etapas observadas, o tempo em que foram concluídas, os meios utilizados. Expressa, pois, o tipo de estudo, suas fases, o universo, a amostra e demais dinâmicas adotadas no desenvolvimento da pesquisa.

A segunda, intitulada de *A autonomia municipal*, corresponde à análise de duas questões correspondentes, respectivamente, à satisfação e à concordância dos entrevistados com relação a questões referentes ao Município, como o tratamento conferido pela Constituição, a liberdade para a utilização de recursos e o poder decisório frente às políticas adotadas, aspectos que expressam a manifestação da autonomia municipal.

A terceira, denominada *O interesse local*, está desenvolvida de forma a identificar, a partir da percepção dos entrevistados, o conteúdo do ‘interesse local’, o nível de satisfação da realização do ‘interesse local’, as áreas de atuação do Município e suas limitações, de acordo com as situações apresentadas no questionário.

Obtém-se neste capítulo a impressão dos gestores municipais e daquelas pessoas que os assessoram, com relação à realidade enfrentada pelo Município referente à sua estrutura, aos recursos físicos e financeiros, à sua liberdade, às atribuições e aos condicionantes para que a instituição municipal realize os fins a que se destina.

3.1 A METODOLOGIA ADOTADA

O estudo realizado foi exploratório descritivo, com uma etapa qualitativa e outra quantitativa. Optou-se por esta metodologia em razão de o campo da competência municipal apresentar muitas dúvidas e de o estudo ser inédito, pois não se tem, até o momento, conhecimento de a matéria já ter sido trabalhada sob o mesmo enfoque.²⁶⁷ No primeiro momento da parte prática da tese, explora-se o assunto como se se estivesse chegando a um lugar desconhecido. Utilizou-se, para tanto, o enfoque qualitativo.

Adotou-se, preliminarmente, o enfoque qualitativo, porque “utiliza a coleta de dados sem medição numérica para descobrir ou aperfeiçoar questões de pesquisa [...]”²⁶⁸ e, posteriormente, o quantitativo, em razão de que “usa a coleta de dados para testar hipóteses com base na medição numérica e na análise estatística [...]”²⁶⁹ Assim, no primeiro momento, foram realizadas entrevistas em profundidade e, as tomando por base, foram elaborados os questionários.

O estudo exploratório teve o início de seu planejamento em outubro de 2011. As entrevistas em profundidade com *experts* na área foram realizadas no período de

²⁶⁷ HERNÁNDEZ SAMIPIERI, Roberto; HERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed. Traduzido por Fátima Conceição Murad et al. São Paulo: McGraw-Hill, 2006. p. 99.

²⁶⁸ HERNÁNDEZ SAMIPIERI, Roberto; HERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed. Traduzido por Fátima Conceição Murad et al. São Paulo: McGraw-Hill, 2006. p. 5.

²⁶⁹ HERNÁNDEZ SAMIPIERI, Roberto; HERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed. Traduzido por Fátima Conceição Murad et al. São Paulo: McGraw-Hill, 2006. p. 5.

15 a 30 de março de 2012. Entrevistaram-se os seguintes profissionais: Professor Dr. Cezar Saldanha Souza Junior, orientador do presente trabalho; Dr. Hélio Saul Mileski, ex-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; Dr. Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional de Municípios, Drs. Armando João Perin, Bartolomé Borba e Oscar Breno Stahnke, consultores na área do direito municipal; Dr. Cezar Miola, atual presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

A etapa qualitativa do estudo consistiu no levantamento bibliográfico e na realização das entrevistas em profundidade, desenvolvidas visando à elaboração dos questionários. O roteiro das entrevistas em profundidade foi organizado na forma de 10 questões abertas (Apêndice A), permitindo que o entrevistado expressasse suas ideias, sem qualquer limitação. Conforme a preferência de cada um dos participantes, o roteiro foi ou não disponibilizado previamente. As entrevistas foram gravadas.

A etapa quantitativa teve início em abril de 2012. O instrumento de coleta de dados foi elaborado nos meses de abril e maio do mesmo ano. No mês de junho, efetivaram-se os pré-testes, primeiro o de compreensão verbal e, posteriormente, o estatístico, com a colaboração de profissionais, professores e alunos da Escola de Administração da UFRGS e de advogados integrantes do corpo de consultores da Delegações de Prefeituras Municipais²⁷⁰, empresa que presta consultoria principalmente a Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

As questões do questionário foram organizadas em 5 (cinco) partes ou blocos, com as seguintes denominações: I – Compreensão, II – Satisfação, III – Identificação, IV – Avaliação do Interesse Local, V – Concordância (Apêndice B).

A primeira parte, correspondente à compreensão da expressão 'interesse local', era de múltipla escolha, com apresentação de 8 (oito) caracterizações, podendo os entrevistados marcarem todas as que entendessem corretas.

A segunda parte do questionário tinha como objetivo avaliar o nível de satisfação dos respondentes com relação a 14 (quatorze) afirmações, em uma escala de satisfação de 1 a 10, variando de totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito.

²⁷⁰ DELEGAÇÕES DE PREFEITURAS MUNICIPAIS. Disponível em: <<http://www.dpm-rs.com.br>>.

A terceira parte do questionário, intitulada Identificação, buscou a obtenção de exemplos a partir de 5 (cinco) diferentes situações apresentadas, correspondentes ao poder de decisão, às áreas de competência, à estrutura física, aos recursos financeiros.

Na quarta parte do questionário, denominada Avaliação do 'interesse local', foram apresentadas 10 (dez) áreas de atividades municipais, com o objetivo de avaliar o nível de satisfação a elas correspondente, em uma escala de satisfação de 1 a 10, variando de totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito.

O quinto bloco de questões avaliou a concordância dos entrevistados com relação a 28 (vinte e oito) afirmações apresentadas, em uma escala de 1 a 10, sendo 1 discordância total e 10 concordância total.

Participaram da pesquisa Municípios de todos os Estados-membros da Federação. Partiu-se de um número total de 5.564 Municípios brasileiros, conforme os dados disponibilizados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística²⁷¹, obteve-se a amostra probabilística de um universo finito composta por 357 Municípios, com uma margem de erro de 5% para um intervalo de confiança de 95%.

Eis a fórmula utilizada para o cálculo da amostra:

$$N = \frac{p \cdot q \cdot n \cdot Z'^2}{E^2 (n - 1) + p \cdot q \cdot Z'^2}$$

$$p = 0,5$$

$$q = 0,5$$

$$Z' = 1,96 \quad (1,96^2 = 3,8416)$$

$$E = 0,05 \quad (0,05^2 = 0,0025)$$

Em que:

N = número de elementos constantes na amostra;

p = probabilidade de se encontrar na população o fenômeno buscado;

q = probabilidade de não o encontrar;

n = número de elementos no universo e

E = erro que se está disposto a admitir.

²⁷¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: junho de 2012.

Para tanto:

$$N = \frac{0,5 \times 0,5 \times 5564 \times 3,8416}{0,0025 \times 5563 + 0,5 \times 0,5 \times 3,8416}$$

$$N = \frac{0,25 \times 5564 \times 3,8416}{13,9075 + 1,05644}$$

$$N = \frac{5343,6656}{14,96394}$$

$$N = 357$$

Feito o arredondamento, convencionou-se, como amostra, 360 Municípios (Apêndice C).

Do total de Municípios, buscou-se o percentual a ser pesquisado em cada Estado-membro, levando-se em consideração seu número no Brasil e em cada Estado.

Nos Estados-membros, somou-se o número total de habitantes e se dividiu pelo número de Municípios, obtendo-se a média da população para, posteriormente, classificá-los em pequeno, médio e grande, de acordo com a realidade populacional de cada Estado, tendo em vista os dados disponibilizados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística²⁷².

Para a composição do porte do Município, utilizaram-se a média da população do Estado e o desvio padrão²⁷³ dividido por 2 (dois).

Grande porte é igual à média mais o desvio padrão dividido por 2.

Pequeno porte é a média menos o desvio padrão dividido por 2.

Médio porte corresponde ao intervalo entre os dois portes, do próximo maior que o maior pequeno até o anterior ao menor grande.

²⁷² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: junho de 2012.

²⁷³ “O desvio-padrão é interpretado como ‘quanto, em média, um conjunto de pontuações é desviado da média’.” HERNÁNDEZ SAMIPIERI, Roberto; HERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed. Traduzido por Fátima Conceição Murad et al. São Paulo: McGraw-Hill, 2006. p. 429.

GRANDE = média + s/2
MÉDIO = PEQUENO < > GRANDE
PEQUENO = média – s/2

Foram pesquisados Municípios em todos os Estados-membros, conforme a amostra, sendo a única exceção o estado do Amazonas. Pela classificação aqui desenvolvida, este Estado-membro só tem um Município considerado de grande porte. Em razão da impossibilidade de aplicação do questionário neste Município específico, manteve-se o número da amostra no estado do Amazonas, mas não o porte, conforme previamente estabelecido. (APÊNDICE D)

Os dados foram levantados por telefone, utilizando-se um formulário e um banco de dados em meio eletrônico. As entrevistas foram realizadas com prefeitos e seus assessores diretos em 360 (trezentos e sessenta) Municípios brasileiros, nos meses de julho a novembro de 2012.

Entre os entrevistados predominaram mulheres, casadas e com curso superior completo, já que 73% dos respondentes eram do sexo feminino; 77,8%, casados; 67% haviam concluído o ensino superior. Ainda, 77,2% estavam na faixa de idade entre os 34 e os 60 anos. De todos os entrevistados, 11,7% eram prefeitos em exercício.

Os dados foram analisados com o programa estatístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*),²⁷⁴ versão 18, com base em testes univariados – estatística descritiva: média, frequência relativa e absoluta e testes multivariados – Cronbach e análise fatorial .

A frequência simples apresenta os valores absolutos e percentuais, na análise relacionada à caracterização da amostra.

A média é o recurso utilizado para determinação do nível de satisfação e do grau de concordância na avaliação das afirmativas, a partir das respostas apresentadas nas escalas intervalares.

²⁷⁴ “É um programa estatístico para Ciências Sociais, desenvolvido na University of Chicago, é um dos mais difundidos.” HERNÁNDEZ SAMIPIERI, Roberto; HERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed. Traduzido por Fátima Conceição Murad et al. São Paulo: McGraw-Hill, 2006. p. 487.

O teste de Cronbach teve como finalidade verificar a fidedignidade das escalas utilizadas. Quando o valor do Alpha (α) é superior a 0,65, a escala de medida utilizada é considerada confiável.²⁷⁵ Em todas as dimensões de estudo se obteve valor do alfa superior ao considerado como confiável.

Na escala de satisfação, seus diferentes pontos correspondem a diferentes graus de satisfação, variando de 1 'totalmente insatisfeito' até 10 'totalmente satisfeito'. Como este tipo de escala aceita transformações sem que haja perda de suas propriedades, os 10 pontos foram transformados em 100, para que expressem magnitudes decimais, na análise de nível de satisfação. Multiplica-se cada ponto por 10, permitindo, assim, o raciocínio percentual da intensidade de satisfação dos respondentes²⁷⁶.

Na continuidade da análise das dimensões em estudo, medidas com variáveis intervalares de concordância e satisfação, foram realizadas análises fatoriais. A análise fatorial é um método estatístico multivariado que tem o objetivo de identificar a formação de grupos (fatores) dentro de um conjunto de medidores. Esses fatores são determinados pela correlação compartilhada por um conjunto de itens. A composição do fator é determinada pela carga fatorial de seus itens. A carga fatorial é um coeficiente que varia de -1 a + 1. Quanto mais próximo de 1, maior é a relação entre o item e o fator. Após a identificação dos grupos, se faz necessário extrair o índice de confiabilidade desses fatores.

A análise dos resultados foi desenvolvida em duas partes. A primeira trata do nível de satisfação e do grau de concordância com relação à realidade enfrentada pela entidade municipal, a segunda trata da compreensão, do nível de satisfação e de exemplos referentes ao 'interesse local'.

3.2 A AUTONOMIA MUNICIPAL

Na presente seção, analisam-se a satisfação e a concordância dos entrevistados com relação às questões referentes à autonomia municipal.

A satisfação dos participantes deste estudo, em relação à autonomia do Município, à liberdade de ação, à liberdade de utilização de recursos e ao poder de o

²⁷⁵ VIANNA, Heraldo M. **Testes em Educação**. 2.ed., São Paulo: Ibrasa, 1976.

²⁷⁶ Neste sentido, ver MARR, S.L.; CROSBY, L.A. **Customer satisfaction measurement: a management information system for total quality**. Chicago: American Marketing Association, 1993.

Município agir em algumas áreas específicas, foi medida através do grau de satisfação numa escala intervalar de 1 a 10, que varia de 1, totalmente insatisfeito, a 10, totalmente satisfeito. Para efeito de análise, as respostas foram transpostas para uma escala de 1 a 100, permitindo, assim, a análise correspondente à média transposta para o percentual.

Tabela 1 - Nível de satisfação dos entrevistados em relação à autonomia municipal.

Afirmações	%
Com a autonomia que lhe é concedida pela Constituição para bem administrar o seu Município.	73,7
Com a sua liberdade de optar pelas políticas públicas que julga convenientes ao seu Município tendo em vista a realidade local.	72,3
Com a amplitude do poder concedido pela Constituição ao Município na cláusula interesse local.	72,9
Com a sua liberdade de ação para encontrar soluções aos problemas e às necessidades municipais.	73,7
Com a sua liberdade para aplicar os seus recursos próprios arrecadados pelo Município.	74,5
Com a sua liberdade para aplicar os recursos constitucionais transferidos ao Município.	71,8
Com a sua liberdade para aplicar os recursos legais transferidos ao Município.	72,1
Com a sua liberdade para aplicar os recursos voluntários transferidos ao Município.	72,2
Com os condicionamentos exigidos para o cumprimento das atribuições fixadas pela Constituição ao Município.	73,3
Com a sua liberdade de ação frente ao Estado-membro e à União para que o próprio Município busque soluções aos seus problemas.	70,5
Com as exigências impostas ao Município pela Lei nº. 10.527, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, quando estabelece diretrizes gerais de política urbana.	72,6
Com as exigências impostas ao Município pela Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, quando estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.	69,5
Com a exclusão da atuação do Município na área da segurança pública.	62,1
Com a liberdade de estabelecer a política local de agricultura.	72
Cronbach (α)	93%

Percebe-se que 73,7% dos consultados estão satisfeitos com a autonomia que lhes é concedida pela Constituição para bem administrar seu Município.

Cezar Miola caracteriza a efetiva autonomia como a liberdade de criar normas de conduta nas matérias de cunho regional e local, respectivamente, dos Estados e dos Municípios.

Para o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a autonomia, não raro, se figura apenas formal. Considera que a Constituição de 1988 tenha tentado evitar a concentração do poder por meio da repartição de competências, mas entende ser exatamente o contrário o que vem ocorrendo, já que, levando-se em consideração o extenso rol taxativo de matérias, nas quais a União legisla, inclusive atentando-se para as nominadas competências comuns e concorrentes, é possível concluir a existência de uma espécie de 'subordinação' dos demais entes à vontade daquela. Portanto, embora o Município seja reconhecido como ente federativo e seja a ele prevista a competência legislativa, Cezar Miola entende que a nova Carta da República acabou por restringir, de forma indireta, o campo de atuação atinente ao Município.

Com relação à liberdade de optar pelas políticas públicas que julga convenientes ao seu Município, tendo em vista a realidade local, 72,3% dos entrevistados estão satisfeitos.

Diferente desse entendimento, Armando João Perin expõe que um Município não tem autonomia financeira para executar as políticas de 'interesse local', já que a entidade local depende de recursos provenientes da União, seja por emendas parlamentares, seja por transferências voluntárias, as quais, muitas vezes, estão condicionadas, inclusive, a fatores políticos locais.

Dentre os consultados, 72,9% estão satisfeitos com a amplitude do poder concedido pela Constituição ao Município na cláusula 'interesse local'.

Para Paulo Ziulkoski, entretanto, o Município não legisla em praticamente nada, pois já vem tudo pronto. A União não se limita a elaborar as normas de caráter geral, ela desce aos detalhes e não deixa espaço a ser completado pelo Município.

No que tange à liberdade de ação para o Município encontrar soluções para seus problemas e necessidades, 73,7% dos entrevistados estão satisfeitos.

Na opinião de Armando João Perin, no entanto, o Município não está tendo condições de decidir, mesmo no mérito, a execução de políticas públicas que entende ser de seu interesse.

Para Armando João Perin, a redução de receitas municipais tornou a entidade local executora das políticas públicas federais, como bolsa-família,

programas de habitação, de assistência social. O Município está sujeito a limitações no sentido que executa a política federal, com recurso federal, mas tem que entrar com contrapartida, se não financeira, de pessoal.

O Município aumentou muito seu custeio para atender essas políticas e falta-lhe suporte financeiro. Ao buscar recursos federais para determinada política, provavelmente ele não terá autonomia para aplicá-los de acordo com o que o gestor entende mais adequado, pois eles deverão ser aplicados de acordo com o modelo e a regulamentação federais (leis, decretos, regulamentos, portarias, resoluções).

Sobre os recursos do Município, 74,5% dos entrevistados estão satisfeitos com a liberdade que possuem para aplicar os recursos próprios arrecadados pelo Município; 71,8% estão satisfeitos com a liberdade para aplicar os recursos constitucionais transferidos ao Município pelos Estados-membros e pela União; 72,1% estão satisfeitos com a liberdade para aplicar os recursos legais transferidos ao Município; 72,2% estão satisfeitos com a liberdade que dispõem para aplicar os recursos voluntários²⁷⁷ transferidos ao Município.

De acordo com Paulo Ziulkoski, os programas nascem de necessidades locais, decorrentes de demandas sociais, tais como combater a mortalidade infantil, colocar crianças na escola de educação infantil. A questão é que, ao retornar de Brasília, o programa retorna equivocado. Segundo o presidente da Confederação Nacional dos Municípios, os programas da União – cerca de 393 – não são instituídos por lei. Não há uma norma que diga como serão a adesão ao programa, a distribuição do recurso, a regulamentação dos procedimentos a serem realizados. As regras são estabelecidas por resolução, por portaria, por qualquer comando infralegal que passa a regulamentar o programa, ficando, assim ao alvitre do gestor federal, ou seja, a União “engessa o programa e manda executar.” Segundo Paulo Ziulkoski, esses programas acabam por contribuir para a desarticulação, para o gasto onde não precisa.

²⁷⁷ A Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, prevê o que se deve entender por transferência voluntária, nos seguintes termos:

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. [...]

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.” BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 maio 2000.

Sobre os recursos do Município (e aqui se podem considerar os arrecadados pelo próprio Município, os transferidos por determinação constitucional, os transferidos por previsão legal), Oscar Breno Stahnke considera que o ente local tem poder de decidir. Com relação aos repasses (transferências voluntárias), entende não haver a mesma dedicação para a aplicação do dinheiro, o que acarreta desperdício, desvirtuamento do objeto.

Outro dado indica que 73,3% dos entrevistados estão satisfeitos com os condicionamentos exigidos para o cumprimento das atribuições fixadas pela Constituição ao Município.

Referente à liberdade de ação do Município frente ao Estado-membro e à União, para que busque soluções para seus problemas, 70,5% dos respondentes estão satisfeitos.

Com relação a áreas específicas como urbanismo, saneamento básico, segurança pública e agricultura, os entrevistados também demonstraram satisfação. Do total, 72,60% estão satisfeitos com as exigências impostas ao Município pela Lei nº. 10.527, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade –, a qual estabelece diretrizes gerais de política urbana. Também do total, 69,5% estão satisfeitos com as exigências impostas ao Município pela Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a qual estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

De acordo com Cezar Miola, em áreas relacionadas ao planejamento e ao saneamento urbanos, identifica-se maior amplitude dos poderes gerencial e decisório dos Municípios.

Armando João Perin, no entanto, entende que, com referência ao saneamento básico, relacionado à saúde, os Municípios não atuam e não têm recursos para tanto, sendo uma das grandes deficiências. Em razão de não haver recursos suficientes para todos os Municípios, há necessidade de eles apresentarem um projeto para recebê-lo, paradoxalmente, os Municípios não têm estrutura, pessoal nem verba para a elaboração de tais projetos.

Sobretudo os Municípios pequenos não têm condições de contratar servidores, nem prestadores de serviços, não possuem condições de enfrentar toda essa problemática jurídica, basicamente pela falta de recursos.

Para Armando João Perin, se o Município tivesse recursos financeiros suficientes, poderia se reorganizar para ter um mais qualificado quadro permanente

de servidores e não dependeria tanto da boa vontade dos governos federal e estadual.

Verifica-se que 62,1% dos entrevistados estão satisfeitos com a exclusão da atuação do Município na área da segurança pública.

Bartolomê Borba considera, no entanto, a segurança pública uma das aspirações da comunidade e entende ser reduzida a participação do Município. Contudo, em razão da incapacidade do Estado-membro, vem num crescendo, com a concordância da jurisprudência, por exemplo, em regulamentar nas instituições financeiras mecanismos para a segurança de seus municípios.²⁷⁸

Observa-se que 72% dos consultados estão satisfeitos com a liberdade de estabelecer a política local de agricultura. Oscar Breno Stahnke concorda que o Município tenha liberdade de estabelecer as políticas de acordo com sua realidade e com a prática agrícola de seus produtores.

Percebe-se, neste bloco de questões, que o maior nível de satisfação, correspondente a 74,5% dos entrevistados, refere-se à liberdade de o Município aplicar os recursos por ele arrecadados. No entanto, chama a atenção o nível geral de satisfação dos práticos da vida municipal com relação às afirmações apresentadas, apesar de os participantes da etapa qualitativa argumentarem o poder reduzido da instituição municipal.

Na sequência, os dados foram submetidos à análise fatorial para a identificação de grupos com suas respectivas associações, o que resultou na organização mostrada na Tabela 2.

²⁷⁸ "O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes." BRASIL. AI 347.717-AgR. Segunda Turma. Relator: Min. Celso de Mello. Julg. 31 mai. 2005, **DJ**, 5 ago. 2005. **No mesmo sentido**: BRASIL. RE 266.536-AgR. Primeira Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julg. 17 abr. 2012, **DJE**, 11 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp#ctx1>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

Tabela 2 - Análise fatorial dos medidores da autonomia municipal.

Satisfação com relação à autonomia municipal	Geral	Específico
Com a autonomia que lhe é concedida pela Constituição para bem administrar o seu Município.	0,553	
Com a sua liberdade de optar pelas políticas públicas que julga convenientes ao seu Município tendo em vista a realidade local.	0,600	
Com a amplitude do poder concedido pela Constituição ao Município na cláusula interesse local.	0,474	
Com a sua liberdade de ação para encontrar soluções aos problemas e às necessidades municipais.	0,670	
Com a sua liberdade para aplicar os seus recursos próprios arrecadados pelo Município.	0,736	
Com a sua liberdade para aplicar os recursos constitucionais transferidos ao Município.	0,798	
Com a sua liberdade para aplicar os recursos legais transferidos ao Município.	0,888	
Com a sua liberdade para aplicar os recursos voluntários transferidos ao Município.	0,830	
Com os condicionamentos exigidos para o cumprimento das atribuições fixadas pela Constituição ao Município.	0,624	
Com a sua liberdade de ação frente ao Estado-membro e à União para que o próprio Município busque soluções aos seus problemas.	0,595	
Com as exigências impostas ao Município pela Lei n. 10.527, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, quando estabelece diretrizes gerais de política urbana.		0,640
Com as exigências impostas ao Município pela Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, quando estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.		0,758
Com a exclusão da atuação do Município na área da segurança pública.		0,748
Com a liberdade de estabelecer a política local de agricultura.		0,732
Cronbach (α)	92%	78%

A análise fatorial dividiu a satisfação com relação à autonomia – exigências impostas ao Município, liberdade de agir e de utilizar os recursos – em dois grupos: um que versa sobre a autonomia sob o aspecto geral e outro sobre áreas

específicas de atuação da entidade municipal. Os dois grupos apresentaram índice de confiabilidade aceitável.

Analisado o nível de satisfação sobre as afirmações propostas, passa-se ao grau de concordância, dos participantes deste estudo, em relação à autonomia do Município, bem como à liberdade de ação, à liberdade de utilização de recursos e ao poder de o Município agir em algumas áreas específicas, o qual foi medido numa escala intervalar de 1 a 10, onde 1 representa discordância total e 10 concordância total (Tabela 3).

Tabela 3 - Grau de concordância dos entrevistados com relação a aspectos constitucionais e práticos da vida municipal.

Aspectos constitucionais e práticos da vida municipal	Média
A Constituição de 1988 definiu com mais clareza o campo de atuação do Município	7,09
A Constituição de 1988 ampliou a competência dos Municípios.	7,35
A Constituição de 1988 elevou o Município ao mesmo nível dos demais entes da Federação.	6,43
A Constituição de 1988 municipalizou os serviços públicos.	7,05
A expressão <i>interesse local</i> é mais definidora que a expressão <i>peculiar interesse</i> , ainda que não seja suficiente frente à repartição de competências.	7,04
A expressão <i>peculiar interesse</i> (utilizada pelas Constituições brasileiras anteriores a de 1988) gerava dúvida aos aplicadores.	7,14
O artigo 30 da Constituição de 1988 – que trata especificamente da competência do Município – esgota o campo de atuação do ente local.	6,62
O Município tem condições (estrutura física, pessoal) para estabelecer suas políticas públicas.	6,51
O Município não possui recursos financeiros para executar suas políticas públicas.	6,41
A arrecadação tributária do Município reduz a sua capacidade de autoadministração e do exercício da sua competência.	6,68
Para que o Município faça uma obra, um investimento em saneamento básico, em regra, depende de emendas parlamentares, de transferências voluntárias.	8,16
Quando o Município busca recurso federal para uma política, ele está obrigado a aplicá-lo de acordo com o modelo e com a regulamentação interna da União.	8,45
Os programas federais desconsideram as diversidades locais na medida em que seguem um padrão de aplicação de norte a sul do país.	7,83
Os programas federais contemplam objetivos não prioritários do Município.	6,99

Continua.

Tabela 3 - Grau de concordância dos entrevistados com relação a aspectos constitucionais e práticos da vida municipal (final)

Aspectos constitucionais e práticos da vida municipal	Média
Os convênios reduzem o poder de decidir/decisão do Município.	6,97
O Município atende ao seu interesse local ao oferecer uma educação qualificada para as crianças de sua comunidade.	7,68
O Município atende um padrão mínimo de qualidade na educação, ainda que a execute de acordo com a lei federal.	7,69
O Município tem um campo restrito de decisão na área da educação.	6,76
As normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação deixam pouco espaço para a introdução de metodologias ou disciplinas de interesse local.	6,88
Se o Município tivesse mais recursos próprios (arrecadação, transferências constitucionais e legais), teria como prestar a educação com maior qualidade.	8,12
O Município tem poder de escolher meios para administrar a saúde.	6,59
O Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar a saúde pública da sua comunidade.	4,92
O Município atende um padrão mínimo de qualidade na área da saúde, ainda que a execute de acordo com a regulamentação federal.	7,33
A saúde funciona melhor do que o sistema de educação.	5,62
O Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar o trânsito.	4,41
O Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar o meio ambiente.	4,37
Os programas da assistência social, definidos pela União e executados pelo Município, atendem as suas peculiaridades municipais.	6,67
Se o Município tivesse mais recursos financeiros, teria como praticar uma assistência social mais produtiva.	8,79
Cronbach (α)	81%

A Constituição de 1988, segundo a percepção dos entrevistados, definiu com mais clareza o campo de atuação do Município com média de concordância de 7,09. Nesta mesma linha, entendem Bartolomé Borba e Oscar Breno Stahnke.

Bartolomé Borba afirma que o 'interesse local' definiu, de forma mais adequada, no texto constitucional, aquilo que é competência de um Município, sendo uma evolução paulatina do 'peculiar interesse'.

A Constituição de 1988 ampliou a competência dos Municípios, de acordo com os entrevistados, com média de 7,35, e com a posição firmada pela maioria dos consultados na etapa qualitativa.

A Constituição de 1988 elevou o Município ao mesmo nível dos demais entes da Federação, com grau de concordância de 6,43 entre os respondentes. Nessa mesma linha, expõe Oscar Breno Stahnke.

A Constituição de 1988, de acordo com os entrevistados, municipalizou os serviços públicos com média de 7,05. Concorda com essa afirmação Hélio Saul Mileski.

Conforme os consultados, em média de 7,04, a expressão 'interesse local' é mais definidora que a expressão 'peculiar interesse', ainda que não seja suficiente frente à repartição de competências. Nessa mesma linha, entende Armando João Perin.

A expressão 'peculiar interesse' (utilizada pelas constituições brasileiras anteriores à de 1988) gerava dúvida aos aplicadores, na opinião dos entrevistados, com grau de concordância de 7,14. Assim, entendem Armando João Perin e Bartolomé Borba.

Para os entrevistados, o artigo 30 da Constituição de 1988 – que trata especificamente da competência do Município – esgota o campo de atuação do ente local, com grau de concordância de 6,62 entre os respondentes.

De acordo com os entrevistados, com média de concordância de 6,51, o Município tem condições (estrutura física, pessoal) para estabelecer suas políticas públicas. No entanto, segundo eles, com média 6,41, o Município não possui recursos financeiros para executar suas políticas públicas. Armando João Perin e Paulo Ziulkoski entendem que o Município não tem estrutura física nem recursos financeiros para realizar as políticas públicas.

Nessa mesma linha, atribuindo média de 6,68, os consultados concordam que a arrecadação tributária do Município reduz sua capacidade de autoadministração e de exercício da sua competência.

Segundo a opinião dos entrevistados, com média de 8,16, e conforme exposto por Armando João Perin, para que o Município faça uma obra, um investimento em saneamento básico depende, em regra, de emendas parlamentares e de transferências voluntárias.

De acordo com os entrevistados, com grau de concordância de 8,45 de média, quando o Município busca recursos federais para uma política, ele está obrigado a aplicá-los de acordo com o modelo e com a regulamentação interna da União. Essa afirmação restou confirmada pelos seguintes participantes da etapa qualitativa: Armando João Perin, Bartolomé Borba, Cezar Miola, Paulo Ziulkoski e Oscar Breno Stahnke.

Em consonância com a opinião dos respondentes, com média de concordância de 7,83, os programas federais desconsideram as diversidades locais, na medida em que seguem um padrão de aplicação de norte a sul do país. Ainda, os programas federais contemplam objetivos não prioritários do Município, de acordo com os entrevistados, com média de 6,99. Nessa mesma linha, entendem Paulo Ziulkoski e Oscar Breno Stahnke.

Com relação à educação, para os respondentes, com média de concordância de 7,68, o Município atende seu 'interesse local' ao oferecer educação qualificada para as crianças de sua comunidade. Este entendimento está em consonância com exposto por Bartolomé Borba.

O Município atende um padrão mínimo de qualidade na educação, ainda que a execute de acordo com a lei federal, conforme os entrevistados, com média de 7,69 de concordância. Assim também é interpretado por Armando João Perin e Oscar Breno Stahnke.

O Município tem um campo restrito de decisão na área da educação, na opinião dos entrevistados, com média de 6,76, entendimento consoante com o posicionamento firmado por Cezar Miola.

Para os respondentes, com grau de concordância de 6,88, as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação deixam pouco espaço para a introdução de metodologias ou disciplinas de 'interesse local'. Assim também entendem Armando João Perin e Oscar Breno Stahnke.

Se o Município tivesse mais recursos próprios (arrecadação, transferências constitucionais e legais), teria como oferecer educação com mais qualidade, na opinião dos consultados, com média de concordância de 8,12.

Em consonância com os respondentes, em grau de 6,59 de concordância, o Município tem poder de escolher meios para administrar a saúde.

A afirmação de que o Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar a saúde pública de sua comunidade apresenta baixa concordância,

com média de 4,92. No entanto, para os entrevistados, o Município atende um padrão mínimo de qualidade, com grau de concordância em 7,33, ainda que a execute de acordo com a regulamentação federal.

A saúde funciona melhor do que o sistema de educação, segundo os consultados, com média de concordância de 5,62.

Com relação ao Município dispor de recursos financeiros suficientes para municipalizar o trânsito, os entrevistados apresentam baixa média de concordância: 4,41. Eles também atribuem baixo grau de concordância à afirmação de que o Município dispõe de recursos financeiros suficientes para municipalizar as ações relacionadas ao meio ambiente, com média de 4,37.

Segundo os entrevistados, com média de concordância de 6,67, os programas da assistência social definidos pela União e executados pelo Município, atendem as peculiaridades municipais. Os consultados concordam com a afirmação de que, se o Município tivesse mais recursos financeiros, teria como praticar uma assistência social mais produtiva, com média de 8,79.

Pela análise desse bloco de questões, percebe-se que os pontos de maior concordância são os relativos à insuficiência de recursos por parte do Município e a expectativa de que, se houvesse mais recursos próprios, desempenharia serviços mais eficientes, por exemplo, na assistência social e na educação, áreas nas quais os entrevistados, em questão anterior, já haviam considerado que os Municípios atingem o 'interesse local'.

Outro aspecto com grau de concordância alto, com média de 8,45, foi a afirmação de que, quando o Município busca recursos federais, deve observar, para os respectivos gastos, o modelo estabelecido pela União e o regramento interno da União.

Percebe-se, pois, que sendo insuficientes os recursos, conforme apresentado nas questões desse mesmo bloco, e havendo, por isso, a necessidade de recorrer à esfera federal, o Município acaba por se submeter às condições estabelecidas pela União, restando seu poder de decisão reduzido.

Na análise fatorial obteve-se o resultado apresentado na Tabela 4.

Tabela 4 - Análise fatorial dos medidores da autonomia municipal.

Concordância com relação à Autonomia municipal	Fragilidade	Potência
A arrecadação tributária do Município reduz a sua capacidade de autoadministração e do exercício da sua competência.	0,517	
Para que o Município faça uma obra, um investimento em saneamento básico, em regra, depende de emendas parlamentares, de transferências voluntárias.	0,620	
Quando o Município busca recurso federal para uma política, ele está obrigado a aplicá-lo de acordo com o modelo e com a regulamentação interna da União.	0,682	
Os programas federais desconsideram as diversidades locais na medida em que seguem um padrão de aplicação de norte a sul do país.	0,552	
Os programas federais contemplam objetivos não prioritários do Município.	0,565	
Os convênios reduzem o poder de decidir/decisão do Município.	0,652	
O Município atende ao seu interesse local ao oferecer uma educação qualificada para as crianças de sua comunidade.	0,648	
O Município atende um padrão mínimo de qualidade na educação, ainda que a execute de acordo com a lei federal.	0,690	
O Município tem um campo restrito de decisão na área da educação.	0,430	
As normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação deixam pouco espaço para a introdução de metodologias ou disciplinas de interesse local.	0,475	
Se o Município tivesse mais recursos próprios (arrecadação, transferências constitucionais e legais), teria como prestar a educação com maior qualidade.	0,640	
O Município atende um padrão mínimo de qualidade na área da saúde, ainda que a execute de acordo com a regulamentação federal.	0,625	
Se o Município tivesse mais recursos financeiros teria como praticar uma assistência social mais produtiva.	0,531	
A Constituição de 1988 elevou o Município ao mesmo nível dos demais entes da Federação.		0,503
O artigo 30 da Constituição de 1988 – que trata especificamente da competência do Município – esgota o campo de atuação do ente local.		0,531

Continua.

Tabela 4 - Análise fatorial dos medidores da autonomia municipal (final).

Concordância com relação à Autonomia municipal	Fragilidade	Potência
O Município tem condições (estrutura física, pessoal) para estabelecer políticas públicas.		0,488
O Município tem poder de escolher meios para administrar a saúde.		0,560
O Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar a saúde pública da sua comunidade.		0,657
O Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar o trânsito.		0,646
O Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar o meio ambiente.		0,680
Cronback (α)	83%	73%

Pela análise fatorial, as questões referentes à concordância se associaram em dois grupos, que demonstram, respectivamente, a fragilidade e a potência da instituição municipal. O primeiro grupo trabalha com a fragilidade do Município, apresentando a dependência da instituição municipal frente à União, em razão da insuficiência de recursos financeiros. O segundo grupo ressalta os aspectos positivos da instituição municipal, tratando sobre a valorização concedida pela Constituição de 1988 à instituição municipal, bem como de suas potencialidades e da suficiência de recursos para a atuação em determinadas áreas.

Feitas as considerações relativas ao alto nível de satisfação e ao grau de concordância com relação à situação enfrentada no dia a dia da atividade municipal, foram identificadas a escassez de recursos e a necessária e consequente submissão do Município à União, a partir disso, são expostos os resultados com relação ao 'interesse local'.

3.3 O INTERESSE LOCAL

Busca-se aqui, primeiro identificar, através da caracterização feita pelos entrevistados, o conteúdo e a abrangência da cláusula 'interesse local'. Posteriormente, busca-se verificar sua realização e, por fim, obter exemplos sobre dificuldades enfrentadas pelo Município, na tentativa de cumprir suas atribuições.

Para a caracterização da expressão ‘interesse local’, utilizou-se uma questão de múltipla escolha. Foram apresentadas algumas afirmações, com o intuito de identificar o entendimento do entrevistado com relação à expressão caracterizadora da competência municipal. Ele poderia marcar todas as alternativas, a seu ver, corretas. O N, na Tabela 5, demonstra o número de entrevistados que optou por cada uma das alternativas.

Tabela 5 - Frequência da caracterização da expressão ‘interesse local’ na opinião dos entrevistados.

Interesse Local	N	%
<i>Interesse local</i> diz respeito a tudo a que se refira à comunidade local, das questões mais simples até as mais complexas.	354	98,3
<i>Interesse local</i> envolve, em princípio, uma relação com a questão territorial.	309	85,8
<i>Interesse local</i> envolve também a união de esforços entre Municípios para a resolução das suas aspirações comuns.	328	91,1
A identificação do que seja <i>interesse local</i> depende sempre de análise caso a caso.	277	76,9
O <i>interesse local</i> corresponde à possibilidade de o Município agir quando tiver condições de fazê-lo e estiver presente o interesse da sua comunidade.	336	93,3
<i>Interesse local</i> é uma expressão que pode reduzir o campo de atuação do Município.	191	53,1
O <i>interesse local</i> , autêntico e legitimamente caracterizado, prevalece sobre os interesses estadual e federal.	184	51,1
O <i>interesse local</i> é um conceito muito vago para, na prática, firmar a autonomia municipal.	202	56,1

Pela análise da Tabela 5, verifica-se que, para 98,3% dos entrevistados, ‘interesse local’ diz respeito a “tudo que se refira à comunidade local”. Nesta mesma linha, posicionam-se os participantes da etapa qualitativa do estudo, Hélio Mileski e Cezar Saldanha. Este último considera como ‘interesse local’ as necessidades básicas do cidadão na comunidade, aquelas referentes à vida ordinária do munícipe, e dá alguns exemplos como: mobilidade, sossego, paz pública. Hélio Mileski afirma ser a expressão ‘interesse local’ de grande amplitude, a ponto de compreender desde as questões mais mezinhas até as mais complexas da comunidade, nos exatos termos constantes no questionário.

A expressão ‘interesse local’ tem relação, em princípio, com o território, conforme indicado por 85,8% dos respondentes. Bartolomé Borba e Armando João Perin concordam que, no primeiro momento, o ‘interesse local’ está ligado à questão

territorial. De acordo com Bartolomê Borba, tal expressão, em primeiro lugar, há de estar circunscrita à área de jurisdição que tem o Município e deverá ser sempre examinada caso a caso. Armando João Perin afirma ser a expressão 'interesse local' uma expressão "feliz", e não identifica outra para substituí-la.

Segundo 91,1% dos entrevistados, o 'interesse local' também envolve a união de esforços entre os Municípios para a realização de suas aspirações comuns. De acordo com Oscar Breno Stahnke, o 'interesse local' de um Município pode ser o mesmo de outro, podendo ambos firmarem consórcios. Ele exemplifica os possíveis objetos das relações: usina de lixo, usina de asfalto, compra de um britador; levando, assim, à conjugação de recursos financeiros e de forma de utilização.

Dos integrantes do poder público municipal consultados, 76,9% consideram que a identificação do que seja 'interesse local' depende sempre da análise do caso concreto, em consonância com as posições firmadas por Bartolomê Borba, Hélio Saul Mileski e Cezar Miola. Neste ponto particular, expõe Cezar Miola que cada caso merece particular exame, para que a norma não extrapole sua competência e seja observado o princípio da predominância do interesse.

Nota-se que 93,3% dos consultados concordam que o 'interesse local' corresponde à possibilidade de o Município agir quando tiver condições de fazê-lo e houver o interesse de sua comunidade. Tal assertiva corresponde à aplicação do princípio da subsidiariedade²⁷⁹ que Cezar Saldanha entende ter sido inserido na Constituição de 1988.

De acordo com 53,1% dos entrevistados, a expressão 'interesse local' pode reduzir o campo de atuação do Município, diferentemente do defendido por Armando João Perin, Bartolomê Borba, Cezar Miola, Cezar Saldanha Souza Junior, Hélio Saul Mileski, Paulo Ziulkoski e Oscar Stahnke. Contudo, Cezar Miola considera que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 acabou por restringir o campo de atuação do Município, mas não em razão da expressão 'interesse local', e sim do rol de matérias postas pelo texto constitucional à União. De acordo com Paulo Ziulkoski, o Município não tem poder de decisão, no entanto ele não fundamenta este entendimento na expressão 'interesse local' e sim na escassez de recursos próprios.

²⁷⁹ Tema que será abordado em tópico a seguir.

Concorda-se com os participantes da etapa qualitativa por não se identificarem argumentos que possam atribuir à expressão ‘interesse local’ o caráter reducionista da atuação municipal. A redução do ‘interesse local’ pode ser atrelada a questões como as salientadas por Cezar Miola e Paulo Ziulkoski, mas não ao sentido da expressão inserida pelo texto constitucional de 1988.

Para 51,1% dos entrevistados, o “interesse local, autêntico e legitimamente caracterizado, prevalece sobre os interesses estadual e federal”. A prevalência do ‘interesse local’ sobre os interesses estaduais e federais é outra ideia inerente ao princípio da subsidiariedade, reforçada por Cezar Saldanha, tendo em vista a inserção da cláusula ‘interesse local’, ao se tratar da competência municipal, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Por fim, 56,1% dos entrevistados consideram que ‘interesse local’ é muito vago para, na prática, firmar autonomia. Bartolomé Borba compreende que a expressão ‘interesse local’ ampliou o entendimento daquilo que já era interpretado como de competência do Município, com base no ‘peculiar interesse’. Para Cezar Saldanha, a cláusula do ‘interesse local’ é fortíssima e será maior ou menor, dependendo dos tribunais e dos costumes. Cezar Miola e Hélio Saul Mileski entendem que a Constituição de 1988 teve como objetivo aumentar a competência do Município, razão pela qual não seria utilizada uma expressão que fosse tendente a reduzi-la.

Pela análise das questões propostas, verificou-se que obteve o maior percentual a que apresentou a ampla abrangência da atuação municipal. De um total de 360 entrevistas, em 354 foi considerado que a atividade municipal, ou o ‘interesse local’, envolve desde as questões mais simples até as mais complexas de sua comunidade. Um percentual alto de respondentes (98,3%) entendeu estar, na esfera de ação municipal, um amplo espectro de atividades.

Mais de 50% dos consultados entendem que o termo composto ‘interesse local’ é abrangente demais para garantir a autonomia do Município.

Ocorre que, se o âmbito de atuação da entidade Municipal é tão amplo, a ponto de tudo que se referir à comunidade local ser da competência municipal, parece adequado que uma expressão ampla, abrangente e até mesmo vaga se refira a tal competência.

Identificada a abrangência de expressão ‘interesse local’, passa-se a avaliar a percepção dos entrevistados quanto à realização do ‘interesse local’ nas áreas

apresentadas pelo estudo, as considerando como as principais linhas de atuação da entidade municipal.

Com o fim de avaliar o nível de satisfação com relação à realização do 'interesse local', nas áreas específicas de atuação do Município, utilizou-se o nível de satisfação numa escala intervalar de 1 a 10, sendo 1 totalmente insatisfeito e 10 totalmente satisfeito. Para efeito de análise, as respostas foram transpostas para uma escala intervalar de 1 a 100, permitindo, assim, a análise correspondente à média transposta para o percentual (Tabela 6).

Tabela 6 - Nível de satisfação do 'interesse local' por área.

Áreas	%
Saúde	76
Educação	81,8
Assistência social	77,1
Agricultura	72,4
Indústria	63,4
Comércio	73,3
Transporte Coletivo	67
Cultura	67
Desenvolvimento Urbano	73,9
Meio Ambiente	72,1
Cronbach (α)	90%

Para os entrevistados a saúde, a educação e a assistência social atingiram altos índices de satisfação. A saúde atingiu nível de satisfação de 76%; a educação, 81,8%; a assistência social, 77,1%. As áreas econômicas obtiveram níveis um pouco menores de satisfação: a agricultura, 72,4%; a indústria, 63,4%; o comércio, 73,3%. O transporte coletivo e a cultura apresentaram idênticos 67% de satisfação. O desenvolvimento urbano e o meio ambiente apresentaram, respectivamente, 73,9% e 72,1% de satisfação dos entrevistados.

Armando João Perin entende que, no plano administrativo de execução, de prestação de serviços, a saúde e a educação são duas áreas nas quais o Município

presta um serviço de melhor qualidade, atendendo um padrão mínimo, em função de estar compulsoriamente obrigado a usar os recursos, apesar de ter que executar bem de acordo com a lei federal. No âmbito mais formal, teórico, legislativo, talvez o plano diretor possa também ser mencionado como uma área em que o Município atinge seu objetivo.

Cezar Miola afirma que, com relação aos serviços de saúde, de assistência social e de educação, as restrições financeiras e o planejamento imposto pela União acabam por privá-los do exercício de um poder maior de disposição. Para este participante da etapa qualitativa do estudo, em termos gerais, devido ao precário sistema de repasses provindos de outros entes federativos, essas áreas são menos exitosas no atingimento do 'interesse local'.

Oscar Breno Stahnke considera que, nas áreas de saúde, educação e assistência social, o Município tem um campo muito restrito para legislar, especialmente na saúde e na educação. Por exemplo, os planos educacionais são feitos pelo MEC (Ministério da Educação), assim, o Município pode decidir apenas sobre a criação de uma escola e sobre sua localização.

Na opinião de Bartolomê Borba, a saúde é um "desastre". O entrevistado defende que, se o Município tivesse recursos suficientes para municipalizá-la, se obteriam melhores resultados. No que tange à educação e à assistência social, ele entende que o 'interesse local' é atingido, na primeira, mesmo considerando as restrições e, na segunda, no sentido de que o Município tem instrumental para definir as pessoas beneficiadas. Com relação à organização do território e à mobilidade urbana, Bartolomê Borba considera que o Município realiza o 'interesse local' e negar isso, em sua opinião, seria contrariar a realidade dos fatos, já que, cada vez, mais os Municípios se fortalecem, crescem e, na medida do possível, atendem as necessidades de sua comunidade.

Nota-se que os participantes da etapa qualitativa do estudo analisaram aspectos diversos com relação ao 'interesse local'. Armando João Perin e Bartolomê Borba tiveram como base a qualidade do serviço prestado à população, Cezar Miola e Oscar Stahnke avaliaram o poder de decisão que o Município dispõe para adaptar o serviço prestado à sua realidade particular.

Pode-se interpretar que os participantes da etapa quantitativa não deram importância para o poder de decisão do Município, mas à qualidade ou à quantidade dos serviços prestados à comunidade, já que identificaram maior satisfação,

respectivamente, nas áreas de educação, assistência social e saúde, todas com nível de satisfação superior a 75%, justamente aquelas apontadas pelos participantes da etapa qualitativa como as de menor poder de decisão pela esfera local. Atribui-se tamanha satisfação à presença ativa do Município nessas áreas, sendo desconsiderado, para tanto, seu poder de decidir sobre a política a ser adotada e sobre suas prioridades.

Pela análise fatorial das áreas referentes à atuação da entidade municipal, obteve-se o resultado apresentado na Tabela 7 .

Tabela 7 - Análise fatorial dos medidores de satisfação de Interesse local

Áreas	Interesse local
Saúde	0,675
Educação	0,762
Assistência social	0,736
Agricultura	0,745
Indústria	0,726
Comércio	0,781
Transporte Coletivo	0,671
Cultura	0,746
Desenvolvimento Urbano	0,817
Meio Ambiente	0,797
Cronbach (α)	90%

A análise fatorial manteve todas as variáveis em somente um fator, o que indica alta correlação entre os itens medidos e confiabilidade com alfa de 90,0%.

Na terceira parte do estudo específico do 'interesse local', na questão intitulada Identificação, solicitaram-se aos respondentes exemplos de diversas situações enfrentadas pelo Município em seu dia a dia. Apresentaram-se situações específicas para que os entrevistados livremente indicassem áreas nas quais eram competentes e lhes faltava estrutura ou recursos financeiros; as áreas em que não detinham competência, mas a realidade os levava a atuar; as áreas em que não tendo competência, entendem como aconselhável a atuação do Município.

As perguntas foram formuladas sempre partindo da expressão 'interesse local'. A introdução às perguntas apresentou, portanto, a seguinte redação: "Em vista do interesse local [...]" e, na continuidade da questão proposta: "em que responsabilidades e/ou serviços específicos aos munícipes", restando expresso que os objetivos das questões consistiam em obter exemplos de atividades desempenhadas pelo poder público, serviços prestados à população.

Na assertiva em que se questionavam as responsabilidades e/ou serviços específicos, em que a autoridade municipal não tem poder de decisão mas seria conveniente ter, o tema mais mencionado pelos entrevistados foi a saúde, citada por 75 deles, logo em seguida veio a segurança pública, mencionada por 53 entrevistados. Dentre as situações pontuadas com relação à saúde, exemplifica-se a preocupação com as filas para atendimento; o número de postos de saúde; a estrutura dos hospitais. Apareceram, ainda, temas como transferência de recursos, saneamento básico, meio ambiente, educação, estrada/urbanização e habitação.

Na segunda pergunta, o questionamento referia-se à questão financeira, na seguinte abordagem: em que responsabilidades e/ou serviços específicos aos munícipes, o Município tem competência (de legislar e/ou administrar), mas não lhe sobram recursos financeiros suficientes para realizá-los. A saúde, mais uma vez, surgiu como a área mais mencionada, sendo identificada por 128 dos consultados, em questões relacionadas à contratação de médicos, ao número reduzido de postos de saúde e à sua conservação; à capacitação dos profissionais. Outra área de atuação do poder público, na qual foi identificada dificuldade financeira, foi o saneamento básico, mencionado por 53 entrevistados, os quais identificaram o tratamento da água e de esgoto e a destinação final do lixo como problemas que o Município tem dificuldade de resolver, em razão da limitação de recursos financeiros. Obras de pavimentação, urbanização e infraestrutura foram identificadas por 40 entrevistados como dificultadas, em decorrência da escassez de recursos financeiros.

A terceira pergunta questionou em que responsabilidades e/ou serviços o Município tem competência (legislativa ou administrativa), mas não dispõe de meios suficientes e adequados (estrutura física e pessoal) para realizá-la. Segundo 43 respondentes, a saúde é uma das áreas em que o Município, embora tenha competência, carece de estrutura física e pessoal. Aparecem ainda: saneamento básico, identificado por 23 consultados; obras de infraestrutura, mencionadas por 13;

meio ambiente e educação, identificados por 12. O turismo foi mencionado por 8 dos entrevistados como uma área de atuação, a qual o Poder Público municipal não tem estrutura para desenvolver.

No questionamento sobre as áreas em que o Município é levado a intervir, mesmo não tendo o dever de fazer isto, o maior número de entrevistados (69) identificou a segurança pública. Logo após, foi mencionada por 38 respondentes a educação, sendo apresentados os exemplos elucidativos da responsabilidade assumida pelos Municípios em escolas estaduais básicas, no ensino médio, no ensino profissionalizante, no transporte escolar. Ainda, 29 consultados citaram a saúde; 14 mencionaram estrada, pavimentação, urbanização; 10 identificaram o meio ambiente. Outras áreas em que o Município é levado a atuar foram mencionadas em número pouco representativo, porém merecem destaque: cedência de prédios públicos; manutenção de órgãos do Estado; manutenção do corpo de bombeiros; atuação no cartório eleitoral.

No questionamento com relação às áreas em que o Município não atua, mas deveria atuar, aparecem: segurança pública, identificada por 25 entrevistados; meio ambiente, por 14; educação, por 8; assistência social, por 7; poder fiscalizatório do Município, por 5.

A particularidade dessa última questão é que, salvo a segurança pública, reiteradamente apresentada pelos respondentes e que efetivamente tem sido entendida como de competência do Estado-membro; nas demais áreas, o Município tem uma parcela de competência e nelas atua. Por exemplo, lidar com a vulnerabilidade social é responsabilidade do Município; a educação, em certa medida, também é responsabilidade do Município, em especial a educação infantil e o ensino fundamental. Especificamente na área da educação, conforme referido em situação anterior, o Município já vem atuando, os entrevistados consideram aconselhável que o Município tenha competência também no ensino médio e no profissionalizante.

O Município atua em áreas como saúde, educação, assistência social, agricultura, indústria, comércio, transporte, cultura, desenvolvimento urbano e meio ambiente. Ocorre que, em praticamente todas essas áreas, há interferência da União, através de leis a serem necessariamente observadas pela instituição municipal ou em razão dos repasses de recursos através de programas ou convênios. As áreas em que se observa maior liberdade de atuação municipal são

as de incentivo à atividade econômica, como a agricultura, a indústria e o comércio, as quais, no entanto, não estão dentre as apresentadas pelos respondentes do questionário como as de maior realização do 'interesse local'. Não se quer com isso dizer que não existem programas federais nas mencionadas áreas, mas que os Municípios não têm dependência financeira no desenvolvimento de políticas e, conseqüentemente, dispõem de maior liberdade para incentivar as atividades, por exemplo, conservação de estradas; organização de programas de incentivo à agricultura e pecuária; criação de polos ou distritos industriais; atribuição de incentivos, como isenção de tributos; concessão de espaços públicos para a instalação de atividades, sob a condicionante de geração de emprego.

As áreas da saúde, educação e assistência social estão entre as de maior interferência da União nas políticas adotadas pelo Município. Elas foram as que apresentaram os maiores índices de satisfação pelos respondentes dos questionários. De acordo com o Catálogo de Programas Federais,²⁸⁰ na área da educação, há 28 programas; na saúde, 27 programas; assistência social, 7 programas, além do sistema único de assistência social. Atribui-se tal avaliação positiva à qualidade do serviço prestado na visão do respondente e não ao poder de decisão com relação às políticas adotadas.

Na área da educação, por exemplo, que apresentou um alto índice de satisfação (81,8%), há interferência da União sob os mais diversos aspectos. De acordo com o artigo 22, inciso XXIV, da Constituição, é de competência privativa da União estabelecer diretrizes e bases da educação nacional, tendo sido aprovada a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação, a qual deixa reduzida margem de liberdade para os Municípios. Além dessa regulamentação, há a transferência de recursos pela União. As transferências são decorrentes de convênios ou de programas, e estão condicionadas à observância das regulamentações estabelecidas pela União. Elas envolvem grande parcela dos aspectos concernentes à educação, já que são destinadas à construção das escolas; à aquisição de alimentação escolar; à prestação do serviço do

²⁸⁰ Conforme informação disponível no Portal Federativo, o catálogo de programas federais é de 2011, o que corresponde a afirmar que os números são reduzidos se comparados com os do exercício de 2013. BRASIL. Governo Federal. Portal Federativo. **Catálogo de Programas do Governo Federal.** 2011. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/CatalogoDeProgramasdoGovernoFederal>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

transporte escolar; à aquisição de equipamentos e materiais a serem utilizados em sala de aula etc.

Outra questão ainda deve ser pontuada no que tange à educação. A Constituição estabelece que os Municípios atuem prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental²⁸¹ e impõe que eles devem investir em educação, pelo menos, 25% das receitas resultantes de impostos²⁸². Portanto, o critério aqui estabelecido por quem atribuiu alto índice de satisfação à área da educação pode ser imputado ao serviço prestado à população e não à margem de liberdade para decidir as prioridades educacionais da sua população.

No entanto, ainda que o Município não tenha constitucionalmente a responsabilidade do ensino médio, do técnico profissionalizante nem do superior, ele acaba, de alguma forma, por viabilizá-los, por exemplo, oferecendo transporte escolar ou alimentação, devido à solicitação da população. Percebe-se, pois, que a atribuição considerada como de maior satisfação é uma daquelas sobre as quais o Município tem reduzido poder de decisão, tanto no que concerne à política a ser adotada quanto no que tange ao percentual de recursos a ser gasto e, nela, acaba prestando serviços além de sua obrigação constitucional.

A área da saúde poderia ser considerada praticamente nos mesmos termos que a educação, pois também tem predeterminado, constitucionalmente, um percentual de gastos. Situação semelhante ocorre com a assistência social, tendo

²⁸¹ Art. 211. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988.

²⁸² Art. 212. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988.

em vista o poder de decisão reduzido, em razão do sistema único de assistência social, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome²⁸³.

Os entrevistados percebem a abrangência da atividade desenvolvida pela entidade municipal, envolvendo as questões mais diversas referentes à comunidade local; entendem que o 'interesse local' vem sendo alcançado, interpretando para tanto a prestação de serviços por parte do Município à comunidade, embora com deficiências. Os entrevistados reconhecem, no entanto, a insuficiência de recursos municipais (principalmente financeiros) e a necessidade de solicitação de recursos à União, com a conseqüente redução do poder de decidir do Município, em decorrência da transferência de verbas e da regulamentação, por parte da União, de sua utilização. Percebe-se ainda a ação do Município avançar em áreas as quais não se interpretam, pela previsão constitucional, como de atribuição da entidade local.

Mesmo com o alto grau de satisfação dos práticos da vida municipal, identifica-se, portanto, o reduzido poder decisório do Município com relação às políticas por ele adotadas, em razão da previsão constitucional e da ausência de recursos, com a conseqüente regulamentação das questões concernentes ao Município pela União.

²⁸³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Sistema Único de Assistência Social (Suas). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>. Acesso em: 03 mar. 2013.

4 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA REALIDADE

[...] certamente os entes públicos locais podem desenvolver essas políticas com muito maior competência e eficiência do que a União, pois o farão voltados para o suprimento das reais deficiências dos seus cidadãos e da região em que estão inseridos.

Paulo Ziulkoski

Concorda-se com a consideração de que, quando da implantação da República, o Município foi mantido. Defensável também é a ideia de que o objetivo era garantir a aceitação, pelos poderes locais, do modelo que a revolução estava propondo. No entanto, durante a República, o Município foi ganhando força²⁸⁴, embora ainda distante do que se vislumbra como ideal. Diz-se assim porque, se os Municípios tivessem permanecido inertes ou se tivessem perdido vigor durante o período republicano brasileiro, não teriam conquistado tamanha valorização quando da Constituição de 1988.

A entidade municipal foi, de fato, valorizada pelo texto constitucional em vigor, sobre isto concordam teóricos e práticos. A Constituição de 1988 conferiu ao Município autonomia e *status* de ente da Federação, e concedeu o poder de as entidades locais aprovarem suas próprias leis orgânicas, portanto restou formalizado o reconhecimento da entidade municipal.

Atualmente, é inquestionável a autonomia da instituição local, em especial desde 1988, já que expressamente declarada no artigo 18 do texto em vigor. Ressalta-se a possibilidade de se defender, a partir da Constituição de 1934, a autonomia municipal, ainda que não preenchidos os requisitos em sua plenitude, tendo em vista, por exemplo, a designação de prefeitos de estâncias hidrominerais e

²⁸⁴ O movimento municipalista foi uma realidade no processo de democratização brasileiro. Tal movimento teve algumas conquistas, antes mesmo da Constituição de 1988. Por exemplo, a Emenda Constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983, conhecida como Emenda Passos Porto, que conferiu maior parcela de participação para Estados e Municípios no bolo arrecadatório nacional; a Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985, conhecida como Emenda Airton Sandoval, que segue na mesma linha da anterior. Diante dessa realidade, entende-se que o resultado previsto, na Constituição de 1988, foi consequência de uma realidade já posta na vida política brasileira; a obra "Municipalismo", como demonstração de movimento em prol do fortalecimento do Município, no processo de elaboração da nova Constituição brasileira e dos objetivos que se buscavam atingir. QUÉRCIA, Orestes (org.). **Municipalismo**. São Paulo: Cidade Press, 1986. p. 16.

a elaboração da lei orgânica pelos Estados. Contudo, esta pode estar fundamentada no fato de o Município ter deixado de ser questão interna dos Estados, tendo este inclusive que respeitar as questões municipais. No texto de 1988, a autonomia política municipal não está manifestada em sua plenitude, em razão do reduzido poder de decisão sobre suas competências, como abordado mais adiante, neste capítulo.

Se com relação ao fato de o Município deter autonomia a discussão está próxima de um fim²⁸⁵, com relação à competência a controvérsia persiste. Além das já mencionadas alterações provocadas pelo texto constitucional de 1988, a Constituição em vigor inovou em aspectos correspondentes às atribuições municipais. A opção pela expressão 'interesse local' e o abrir mão da expressão 'peculiar interesse', ao tratar da competência municipal, representam uma reforma sobre a qual não se configurou consenso se efetivamente corrobora para o fortalecimento da entidade municipal, se ampliou a competência do Município, se ensejou majoração em seu poder de decidir. É o que se passa a expor.

4.1 O CONTEÚDO DO INTERESSE LOCAL

A Constituição de 1988 foi soberana, pois pôde estabelecer livremente as novas regras nacionais.

Preliminarmente, foi instituída pelo Presidente da República, senhor José Sarney, através do Decreto nº. 91.450, de 18 de julho de 1985, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais²⁸⁶, para desenvolver pesquisas e estudos com o intuito de colaborar com os futuros trabalhos da Assembleia Nacional

²⁸⁵ Seguem palavras do Relator da Subcomissão dos Municípios, Constituinte Alysio Chaves: "A autonomia dos Municípios foi consagrada inteiramente. Segundo consenso que me pareceu geral na Subcomissão, e diante das exposições aqui feitas, das sugestões recebidas, de trabalhos doutrinários não só dos constitucionalistas, mas também de especialistas em matéria municipal, ao longo dos últimos anos, tomamos explícito aquilo que ficou implícito nas Constituições de 1934 e 1946 no que concerne à autonomia do Município. De fato, tínhamos três níveis de competência: da União, dos Estados e dos Municípios, mas, na prática, entre o Município e a União se colocava de permeio justamente um texto constitucional que não assegurava esta completa autonomia. Ao consagrar a autonomia e incluir o Município como um dos entes da Federação, é evidente que tínhamos de discriminar, tanto quanto possível, as competências municipais. Nós o fizemos, não uma maneira exaustiva, mas com certo detalhe para realçar a importância atribuída a este assunto." constante no Suplemento da Subcomissão dos Municípios do Diário da Assembleia Nacional Constituinte, p. 140.

²⁸⁶ A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi instituída pelo Presidente da República, Senhor José Sarney, pelo Decreto nº. 91.450, de 18 de julho de 1985. Ela encerrou seus trabalhos em 18 de setembro de 1986.

Constituinte.²⁸⁷ Este anteprojeto não chegou a ser entregue oficialmente à Assembleia Constituinte,²⁸⁸ mas, de uma forma ou de outra, influenciou seus trabalhos, uma vez que a comissão foi criada para esse fim. De fato, este foi “o único texto oficioso com que pode contar a Constituinte”,²⁸⁹ ainda que esta não estivesse de qualquer modo limitada a tal redação.

Identifica-se que a alteração de ‘peculiar interesse’ para ‘interesse local’ não resulta do anteprojeto de Constituição, elaborado pela mencionada Comissão, uma vez que o anteprojeto trazia, no que tange à competência legislativa, a expressão ‘peculiar interesse’, conforme redação de seu artigo 114. Posteriormente, veio a confirmação que, no tema em questão, a Comissão dos Notáveis não a influenciou.

A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada pela Emenda Constitucional n. 26, de novembro de 1985, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado. Ela foi instalada em 01 de fevereiro de 1987, conforme previsão da emenda. Estava composta por 9 (nove) comissões, sendo oito temáticas e uma de sistematização. Cada comissão temática estava dividida em três subcomissões.²⁹⁰

A Comissão de Organização do Estado tinha como atribuição sugerir a redação correspondente à repartição de competências entre os entes. Internamente, a subcomissão dos municípios e das regiões se concentraria nas questões referentes à entidade municipal.

Lamentavelmente, a Assembleia Nacional Constituinte perdeu a oportunidade de encerrar ou pelo menos reduzir a discussão relativa à competência municipal, já que a subcomissão dos municípios sugeriu uma redação com relação às competências municipais, utilizando-se de critério no qual lista as áreas de atuação do Município, aproximando-se da metodologia adotada para a previsão de competências da União, de forma mais detalhada e, conseqüentemente, clara se comparada com a redação final adotada pela Constituição de 1988.

²⁸⁷ De acordo com o artigo 2º., do Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985.

²⁸⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 48.

²⁸⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Anteprojeto dos Notáveis**. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 3.

²⁹⁰ De acordo com os artigos 13 e 15, da Resolução n. 2, de 25 de março de 1987, que dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte.

Conforme justificação constante no relatório final do anteprojeto, foram adotadas, nesse tema, com pequenas modificações, as proposições apresentadas pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.²⁹¹

Vide sugestão de redação do artigo correspondente à competência municipal, constante na redação final do anteprojeto, apresentado pela Subcomissão de Municípios, presidida pelo deputado Luiz Alberto Rodrigues, e encaminhado à Comissão de Organização do Estado, em 22 de maio de 1987.

Art. 9º - Compete privativamente aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse municipal predominante;

II – decretar e arrecadas os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;²⁹²

III – organizar e prestar os serviços públicos locais;

§ 1º. – as atribuições dos Municípios poderão variar segundo as particularidades locais, sendo, entretanto, de sua competência exclusiva os serviços e atividades que digam respeito ao seu peculiar interesse, tais como:

I – prestação dos seguintes serviços públicos:

a) abastecimento de água potável e esgotos sanitários;

b) transportes coletivos urbanos e intramunicipais;

c) mercados, feiras e matadouros;

d) distribuição de gás natural ou obtido por processo técnico;²⁹³

e) construção e conservação de estradas vicinais;

f) cemitérios e serviços funerários;²⁹⁴

g) iluminação pública;

h) prevenção de acidentes naturais;

i) atenção primária de saúde;

j) limpeza urbana.

II – execução de obras públicas de urbanização, denominação e numeração de logradouros públicos;

III – concessão, permissão ou autorização de serviços públicos locais e fixação dos respectivos preços;

IV – planejamento do desenvolvimento municipal, inclusive o controle do uso do solo urbano e rural, do ordenamento territorial e da utilização das vias e logradouros públicos.

V – concessão de licença para localização, abertura, funcionamento de estacionamentos industriais, comerciais e de serviços, bem como a fixação do horário de funcionamento, e sua cassação caso se tornem prejudiciais à saúde, ao ambiente, ao sossego, à segurança e aos bons costumes, fazendo cessar a atividade ou determinando o fechamento do estabelecimento.

VI – concessão de licença para o exercício do comércio eventual ou ambulante;

VII – regulamentação e licenciamento para colocação e distribuição de cartazes, anúncios, faixas e emblemas, bem como da utilização de alto-falantes para fins de publicidade e propaganda;

²⁹¹ BRASIL. Anteprojeto redação final. Subcomissão dos Municípios e Regiões. Presidente: Deputado Luiz Alberto Rodrigues. Relator: Deputado Aloysio Chaves. Brasília, **Centro Gráfico do Senado Federal**, v. 98, p. 16, 22 mai. 1987.

²⁹² Este inciso está previsto, de forma similar, no artigo 30, inciso III, da CRFB, dentre as competências do Município.

²⁹³ Serviço que, com base no artigo 25, § 2º, da CRFB, é de competência do Estado-membro.

²⁹⁴ Serviço de competência do Município, desde a Constituição de 1891.

VIII- regulamentação de jogos, espetáculos e divertimentos públicos, observadas as prescrições da lei;

IX – utilização dos bens de domínio do Município;

X – regime jurídico dos servidores municipais.

§ 2º. – Compete, ainda, ao Município:

I – fomentar a produção agropecuária e outras atividades econômicas;

II – preservar as florestas, a fauna e a flora;

III – implantar programas de construção de moradias, bem como promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico da população;

IV – manter, com a cooperação do Estado, o ensino de primeiro grau;

V – promover a cultura e a recreação;

VI – exercer o poder de polícia de trânsito nas vias públicas municipais; legislar sobre transportes coletivos urbanos e intramunicipais e arrecadar multas de trânsito;

VII – legislar supletivamente sobre:

proteção ao meio ambiente e controle de poluição;

proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico;

defesa e proteção da saúde;

tráfego, sinalização e trânsito nas vias públicas;

uso e ocupação do solo.

§ 3º. – Os Municípios poderão prestar outros serviços e desempenhar outras atividades, mediante delegação do Estado ou da União, sempre que lhes forem atribuídos os recursos necessários.

§ 4º. – Os Municípios poderão instituir fundos municipais de desenvolvimento ou para executar serviços de atribuições comuns.

§ 5º. – As peculiaridades locais, para efeito de variação a que se refere o § 1º. Deste artigo, bem como o interesse municipal predominante mencionado nesta Constituição, serão definidos em lei complementar estadual.²⁹⁵

A Subcomissão dos Municípios apresentou duas razões para o detalhamento das competências municipais: definir em concreto as atribuições, para que os governos disponham de recursos compatíveis com as obrigações impostas pela Constituição e para permitir que a população possa fiscalizar o cumprimento dessas competências. Nota-se, entretanto, que nem o vocábulo ‘interesse local’ e tampouco a forma de expor a competência municipal foram resultantes dos trabalhos da subcomissão.²⁹⁶

Atribui-se a alteração da expressão e a conseqüente adoção da competência com base no ‘interesse local’ à Comissão de Sistematização, mais especificamente ao primeiro substitutivo do relator da mencionada comissão, que apresenta, no artigo 45, inciso I, “legislar sobre assuntos de interesse local predominante [...]”²⁹⁷.

²⁹⁵ BRASIL. Anteprojeto redação final. Subcomissão dos Municípios e Regiões. Presidente: Deputado Luiz Alberto Rodrigues. Relator: Deputado Aloysio Chaves. Brasília, **Centro Gráfico do Senado Federal**, v. 98, p. 5-6, 22 mai. 1987.

²⁹⁶ BRASIL. Anteprojeto redação final. Subcomissão dos Municípios e Regiões. Presidente: Deputado Luiz Alberto Rodrigues. Relator: Deputado Aloysio Chaves. Brasília, **Centro Gráfico do Senado Federal**, v. 98, p. 16, 22 mai. 1987.

²⁹⁷ BRASIL. Projeto de Constituição e Primeiro Substitutivo do Relator. Presidente: Constituinte Afonso Arinos. Relator: Constituinte Bernardo Cabral. Brasília, **Centro Gráfico do Senado Federal**, v. 235, p. 23, ago.1987.

Posteriormente, a redação da competência municipal sofreu algumas alterações, de forma que o segundo substitutivo do relator já apresentou a redação definitiva, em seu artigo 36, inciso I, “legislar sobre assuntos de interesse local”.²⁹⁸

A cláusula ‘interesse local’ foi, no direito constitucional brasileiro, uma novidade trazida pelo texto de 1988. No entanto, nem o termo ‘interesse’ nem o termo ‘local’ são propriamente inovações da constituinte de 1988. Ambas as expressões já estavam relacionadas ao Município, no direito constitucional brasileiro, pelo menos desde 1934: o termo interesse acompanhado por peculiar e o termo local acompanhado por serviços. No entanto, identificam-se, em leis ou trabalhos doutrinários, referências a ‘interesse local’, anteriormente a 1988, antes mesmo do texto de 1934, sendo as expressões em referência ao Município. Um exemplo é o texto do mencionado artigo 3º da Lei nº 19, de 1897, do Estado do Rio Grande do Sul, ao tratar da competência exclusiva do Município.

As palavras peculiar, interesse e local não foram, historicamente, utilizadas pelos textos constitucionais apenas para abordar a entidade municipal. Ao invés, diversos são os exemplos de menções das Constituições, referindo local à estadual, peculiar à estadual etc. (APÊNDICES E e F).

Pela averiguação da utilização indiscriminada de ‘peculiar interesse’ e de ‘interesse local’²⁹⁹ e, inclusive, da junção das duas como, por exemplo, em ‘predominante interesse local’ ou ‘peculiar interesse local’,³⁰⁰ e conforme salientado

²⁹⁸ BRASIL. Projeto de Constituição e Primeiro Substitutivo do Relator. Presidente: Constituinte Afonso Arinos. Relator: Constituinte Bernardo Cabral. Brasília, **Centro Gráfico do Senado Federal**, v. 242, p. 36, ago. 1987.

²⁹⁹ Horário de bancos. Peculiar interesse do município. Não é de reconhecer-se quando o interesse nacional sobrepuja o interesse local. Competência da União, e não do Município, para regular tanto o horário interno de trabalho, como o externo de atendimento ao público pelos bancos. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 89942/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Cunha Peixoto. Julg., 16 nov. 1978. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193679>>. Acesso em: 03 mar. 2013.

³⁰⁰ Exemplifica-se a referência feita por Geraldo Ataliba. ATALIBA, Geraldo. Competência legislativa supletiva estadual. **Revista de Informação Legislativa**, ano 19, n. 73, p. 89, jan./mar. 1982. E, também decisões do Supremo Tribunal Federal como: HORÁRIO DE BANCOS - COMPETÊNCIA MUNICIPAL. Prevalece a legislação federal sobre a municipal na limitação ou fixação do horário de funcionamento de estabelecimento bancários, em relação aos quais o interesse nacional e maior do que o “peculiar interesse local” (Pleno), RE 77.254, DE 20.02.74; RMS 11.291, de 12.06.73). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 80081/PR. Primeira Turma. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Julg. 10 dez. 1974. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=175441>> Acesso em: 03 mar. 2013.

Limitações ao direito de construir. A competência estadual para legislar sobre matéria urbanística que transcenda ao peculiar interesse local, não contraria as disposições constitucionais e legais sobre o direito de propriedade. Precedente do STF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso

por Carlos Bastide Horbach,³⁰¹ entende-se que tanto uma expressão quanto a outra têm a mesma força, ao abordar a atuação da entidade municipal. Em outras palavras, a adoção de ‘peculiar interesse’ para tratar seja da autonomia, seja da competência municipal, não corresponde à desvalorização do poder local.

Pelo texto constitucional, a expressão ‘peculiar interesse’ adquiriu significados diversos durante o constitucionalismo brasileiro. A alteração das expressões ‘peculiar interesse’ para ‘interesse local’ merece, pois, ser analisada.

O ‘peculiar interesse’ assumiu roupagens diversas em razão dos diferentes institutos jurídicos nos quais teve inserido. Pode-se atribuir a ‘peculiar interesse’ dois sentidos, próximos, porém distintos.

O ‘peculiar interesse’, no primeiro momento, de 1891 a 1937, pode ser interpretado como sinônimo de autonomia. No segundo momento, de 1946 a 1969, corresponde à competência municipal. Tendo em vista o poder de elaborar as Leis Orgânicas, o ‘peculiar interesse’ dos Municípios era, pelo menos, delineado pelos Estados-membros, com a ressalva do Estado e dos Municípios que não seguiram tal procedimento.

A Constituição estabeleceu como ‘peculiar interesse’, nos textos constitucionais republicanos, principalmente as questões como decretação e arrecadação de tributos e prestação de serviços públicos. Restando em aberto o conteúdo propriamente dito do que consistia o ‘peculiar interesse’ e, por isso gerava dúvida, conforme apontado por Bartolomê Borba.³⁰² De acordo com a doutrina, o ‘peculiar interesse’ corresponde às questões que são predominantemente locais.

A expressão ‘peculiar interesse’ abarcou competências explícitas e implícitas do Município, passou por aprimoramentos doutrinários e jurisprudenciais, na evolução do direito constitucional, de forma que se constata um conteúdo próximo ao que se entende hoje por ‘interesse local’.³⁰³

Extraordinário 101331/PB. Segunda Turma. Relator: Ministro Carlos Madeira. Julg. 08 nov. 1985. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=193679>> Acesso em: 03 mar. 2013.

³⁰¹ HORBACH, Carlos Bastide. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObibliobureau, 2010 p. 26.

³⁰² A participação de Bartolomê Borba, na etapa qualitativa deste estudo, ocorreu no dia 30 de março de 2012.

³⁰³ Com relação à evolução de ‘peculiar interesse’ e a consequente aproximação de seu conteúdo com o ‘interesse local’ é a afirmação de Bartolomê Borba. Percebe-se em julgamento do Supremo Tribunal Federal a interpretação pela proximidade entre as duas mencionadas expressões, no voto do Ministro Carlos Velloso, em processo de sua relatoria, ainda em curso,

Quando da utilização, no texto constitucional, da expressão 'peculiar interesse', entendia-se que este consistia no interesse predominante da entidade municipal. Esse foi o aspecto identificado como consensual na doutrina.

Aproximar os conceitos de 'peculiar interesse' e de 'interesse local' traz, como consequência, a possibilidade de dizer que o raciocínio para identificar o que seja 'interesse local' é próximo ao que era adotado para se chegar ao 'peculiar interesse', ou seja, que se mantém na predominância do interesse, conforme salientado por Sandra Krieger Gonçalves Silva e Walber de Moura Agra.³⁰⁴

Ocorre que, quando vigorava o 'peculiar interesse', não se identificou preocupação, por parte da doutrina, com o esclarecimento de seu conteúdo. Atribuiu-se tal situação ao fato de a maioria dos Estados-membros ter como suas atribuições a elaboração das leis orgânicas municipais, o que acabava por dar um panorama ao 'peculiar interesse' e, conseqüentemente, reduzir dúvidas e eventuais conflitos entre as competências.

Quando o texto constitucional de 1988 alterou o termo que aborda, genericamente, a competência municipal, o fez acompanhado de diversas outras manifestações que, visivelmente, pretendiam engrandecer a entidade municipal. Em razão dessas outras alterações, desses incrementos à entidade municipal, se pode atribuir o reconhecimento de tal instituição no texto constitucional, mas não em razão da substituição da expressão 'peculiar interesse' por 'interesse local'. Contudo, antecipa-se aqui o que é abordado em tópico próximo: a adoção desta expressão tem como consequência a indicação de um movimento para a compreensão da repartição de competências, no Estado brasileiro.

Pode-se atribuir um aspecto que corresponde ao engrandecimento da instituição municipal no que tange à repartição de competências: a previsão

Recurso Extraordinário 194704/MG, conforme informação constante no Informativo de Jurisprudência n. 347, nos termos que seguem: "O Min. Carlos Velloso, relator, considerou que as expressões 'interesse local', do art. 30, I, da CF/88, e 'peculiar interesse', das Constituições anteriores, se equivalem e não significam interesse exclusivo do município, mas preponderante do mesmo. [...]" BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo 347, mai. 2004. Meio ambiente e Poluição: Competência do Município. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo347.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

³⁰⁴ Conforme já mencionado no tópico correspondente ao 'interesse local' na visão da doutrina, de acordo com as seguintes obras: SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**: autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. p. 110. AGRA, Walber de Moura. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 301-302.

expressa de competência legislativa municipal. A competência do Município com base no ‘peculiar interesse’ previa, formalmente, a competência administrativa. A competência fundada no ‘interesse local’ traz expressamente a competência legislativa, no artigo 30, inciso I, da Constituição de 1988.

Até o texto constitucional anterior, a competência legislativa era implícita. Na constituição atual, as competências administrativas são, no geral, implícitas. No entanto, com o mesmo fundamento, apresentado para o período anterior a 1988, havia defesa por doutrinadores, como Pontes de Miranda,³⁰⁵ para o exercício pela instituição municipal da função legislativa, justificada na competência administrativa. Hoje, se defende, a partir da competência legislativa, a função administrativa³⁰⁶, pois de nada adianta ser detentor da competência de legislar se não tiver a de administrar. Com base no mencionado inciso do artigo 30, entende-se abarcadas as competências legislativa e administrativa privativas do Município, além das competências privativas já exemplificadas nos incisos do artigo 30.

Com relação ao sentido da expressão ‘interesse local’, são pertinentes alguns esclarecimentos. ‘Interesse local’ é o interesse diretamente relacionado à comunidade local e consiste nas questões que dizem respeito à sua comunidade, das mais simples às mais complexas. Há de se cuidar, entretanto, porque tal afirmação pode conferir tamanha amplitude à atuação municipal, de maneira que todas as atribuições a serem desempenhadas pelo Poder Público sejam de responsabilidade da entidade municipal. No entanto, deve-se observar o recorte proposto pelo texto constitucional para as competências das demais esferas de poder.

O ‘interesse local’, no primeiro momento, está relacionado ao aspecto territorial, à jurisdição do Município.³⁰⁷ Entretanto, a ênfase ao aspecto territorial do

³⁰⁵ Conforme já mencionado, no tópico referente à entidade municipal no período entre 1891 e 1988, com base nas seguintes obras: MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 1946**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. II, p. 131. MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t.II, p. 336. MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. 2.ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. II, p. 344.

³⁰⁶ Juraci Mourão Lopes Filho defende o poder de legislar a partir da previsão de competência administrativa ou material. Ver: LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas na Constituição nos precedentes do STF**. Salvador: JusPODIVM, 2012. p. 79.

³⁰⁷ Conforme afirmado por Bartolomé Borba e de acordo com 85,8% das pessoas que responderam o questionário. Dircêo Torrecillas Ramos, já mencionado, chega a considerar a existência de território próprio para sua atuação como um condicionante da autonomia municipal, tamanha a importância do elemento físico da entidade municipal para o exercício de suas atribuições.

Município traz à tona um possível caráter estático, criticado por Antonio Carlos Otoni Soares: “Interessa ao poder central difundir a idéia de que município é território, aspecto estático, ao invés de instituição política de auto-governo da comunidade local, aspecto dinâmico, em consonância com a etimologia da palavra.”³⁰⁸

A questão territorial é, pois, o primeiro indicador da atuação municipal, mas pode ser ultrapassada.³⁰⁹ Os Municípios podem somar os esforços, ir além de sua circunscrição,³¹⁰ desde que sejam firmadas parcerias, consórcios, convênios entre os envolvidos, o que corresponderá à soma de ‘interesses locais’.

O sentido da expressão local, desde o advento da internet foi consideravelmente alterado. As notícias percorrem caminhos muito distantes em fração de segundos, em consequência, um acontecimento em uma localidade X acaba por interferir em diversos outros pontos do planeta, poucos momentos depois do acontecido. Pessoas podem se tornar amigas sem o mínimo contato físico.

O local, na era da comunicação, gerou um paradoxo: quanto mais aparentemente o local desaparece mais se precisa defendê-lo. Real *versus* digital, ou palpável *versus* virtual, não gera flexibilização da entidade municipal, pelo contrário, ressalta sua importância. Embora a população compre produtos via internet; faça grandes negócios à distância; estude, no outro lado do mundo, sem entrar numa sala de aula; ainda assim, cada um dos sujeitos digitais vive em determinado Município e sente as consequências de sua boa ou má administração. O Estado, concebido em sua amplitude, presta os serviços públicos em um local físico e, portanto, é, no Município, que as pessoas sentem as consequências da atuação do poder público.

³⁰⁸ SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 51.

³⁰⁹ Registra-se aqui a posição de Roger Stiefelmann Leal que entende que se o interesse vai além de um Município, o mesmo deixa de ser local e passa a ser estadual, Carlos Bastide Horbach, Rodrigo Valin de Oliveira, Carlos Eduardo Dieder Reverbel e Anelise Domingues Schuler chegam a citar o artigo 25, § 3º, da CRFB. Exemplificativamente, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul prevê a região metropolitana, as aglomerações urbanas e as microregiões nos artigos 16 a 18, da Constituição do Estado. Esses artigos são regulamentados pela Lei Complementar nº 11.740/2002, que estabelece requisitos específicos para cada um dos agrupamentos de Municípios mencionados. Ocorre que, o mencionado artigo 25, §3º resolve algumas questões mas não todas. Fora dessas situações específicas, na prática, se verifica os Municípios firmando consórcios entre si ou simplesmente convênios para resolverem problemas que são comuns a dois ou mais Municípios. Observam-se Municípios firmando consórcios ou convênios não só para prestar serviços à população mas também para adquirir, em parceria, máquinas agrícolas pesadas. SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJOBiblio-bureau, 2010.

³¹⁰ Conforme exposto por Oscar Breno Stahnke, na fase qualitativa da pesquisa e por 91,1% dos respondentes dos questionários.

Ainda que existam ambientes virtuais e espaços próprios de encontro, conferências, bate-papos, que devem ser identificados e protegidos, é só no mundo real que um homem e uma mulher podem, efetivamente, se abraçar, que os serviços de saneamento básico - fornecimento de água, o recolhimento de lixo, o tratamento de esgoto - podem acontecer.

O Município é parte de um todo e, em certa medida, o que é benéfico para uma das partes que compõe o todo também o é para o todo, assim como o que é prejudicial para uma das partes também, em certa medida, pode ser para as demais. Portanto, volta-se à questão da predominância do interesse.³¹¹

Tendo em vista a amplitude de atribuições a serem realizadas pela entidade municipal, e pelo molde adotado pelo texto constitucional, ao tratar da competência do Município, entende-se como adequada a utilização de uma expressão abrangente.³¹² A expressão 'interesse local', por si só, não confere autonomia à entidade municipal, nem corresponde à majoração ou minoração do poder do Município. Para se chegar a tais informações deve-se, necessariamente, levar em consideração todos os aspectos que envolvem a ação da instituição municipal. Em suma, entende-se que o 'interesse local' é um indicador da ação municipal, é, para a competência municipal, como o norte de uma bússola, no sentido que identifica a direção, é um balizador para indicar o caminho a ser percorrido.

4.2 OS DIFICULTADORES PARA A REALIZAÇÃO DO INTERESSE LOCAL

Ainda que não haja dúvida com relação à valorização, pela Constituição de 1988, da instituição municipal o texto constitucional em vigor apresenta, em outros artigos, que não os diretamente relacionados à entidade local, algumas previsões que podem vir a dificultar o efetivo fortalecimento da atuação municipal.

³¹¹ Assim, concorda-se com o entendimento de Sampaio Dória, em consonância com os autores Hely Lopes Meirelles, Michel Temer, Sandra Krieger Gonçalves da Silva, Fernanda Dias Menezes de Almeida, Antonio Carlos Otoni Soares e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, já mencionados.

³¹² Questão que divide a doutrina, já que, por exemplo, pela afirmação de Roger Stiefmann Leal pode-se interpretar que, para o participante do evento, tal expressão não tem força para identificar redução ou majoração da ação municipal, tendo em vista sua abrangência. Ela dividiu os respondentes dos questionários, já que para a afirmação - "interesse local é uma expressão que pode reduzir o campo de atuação do Município" - obteve-se o percentual de 53,1% de respostas. LEAL, Roger Stiefmann. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques. (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJOBiblio-bureau, 2010. p. 23.

A repartição de competências está concentradamente prevista no Título III da Constituição, que tem como objeto a organização do Estado no território. Anteriormente, se iniciou a análise da competência municipal, a partir do artigo 30, constante neste título. Não será diferente para ponderar os dificultadores para a realização do 'interesse local', já que, neste título específico, estão previstas as atribuições dos demais entes componentes do Estado Federal.

A repartição de competências, excluída a tributária, pode ser classificada de duas formas: de acordo com a natureza da atribuição a ser realizada e de acordo com o realizador do objeto. Com base na natureza da atribuição a ser realizada, as competências podem ser consideradas legislativas ou político-administrativas/materiais. Tendo em vista a cumulação ou não do realizador do objeto, as competências podem ser exclusivas/privativas e/ou compartilhadas, sendo exclusivas ou privativas aquelas competências que são determinadas a um ente com exclusividade e, assim, restam automaticamente excluídos os demais. Por outro lado, são compartilhadas aquelas competências em que, de forma predeterminada ou não, os entes corroboram a realização da atribuição prevista pela Constituição.

O texto de 1988 concedeu competências legislativas e materiais, bem como exclusivas e compartilhadas, para todos os entes integrantes da Federação. Ocorre que esta divisão de atribuições que, no primeiro momento, já não pode ser considerada simples, no segundo, pode se tornar ainda mais particular. No que tange às competências privativas, tem-se um raciocínio diverso para cada um dos entes a que se terá a competência atribuída.

As competências privativas ou exclusivas da União estão previstas em dois artigos. O artigo 21, em seus 25 (vinte e cinco) incisos, prevê as competências político-administrativas. O artigo 22, em seus 29 (vinte e nove) incisos, estabelece as competências legislativas. Fernanda Dias Menezes de Almeida pontua acertadamente que o rol de competências privativas da União é extenso e que foi majorado, se comparado à Constituição anterior.³¹³

As competências privativas do Município estão previstas no artigo 30, incisos I, III, IV, V e VIII, sendo o inciso I correspondente à competência legislativa, prevendo a competência para assuntos de 'interesse local'; o inciso III, à competência tributária; os demais incisos, às competências político-administrativas.

³¹³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed São Paulo: Atlas, 2010. p. 70;74.

As competências privativas expressas dos Estados-membros estão previstas nos artigos 18, § 4º e 25, §§ 2º e 3º. Ainda, o artigo 25, § 1º, do texto constitucional, traz uma competência implícita/residual/supletiva. O Distrito Federal exerce as competências municipais e estaduais, de acordo com o artigo 32, §1º.

Com relação à competência legislativa privativa, o artigo 22 estabelece como atribuição da União 29 (vinte e nove) matérias³¹⁴. O artigo 30 prevê que o Município é competente nos assuntos de 'interesse local'. Os artigos 18, § 4º e 25, § 3º, concedem o poder de o Estado criar, incorporar, fusionar e desmembrar Municípios ou, ainda, instituir regiões metropolitanas. Nota-se, portanto, que o texto constitucional concedeu matérias específicas para a União, interesse para o Município e resíduo para o Estado, ressalvados alguns exemplos pontuais.

Por este exemplo, percebe-se a prevalência da União, especialmente, por critérios matemáticos. Identifica-se a dificuldade em harmonizar os diferentes raciocínios propostos pela constituição para resolver o sistema de repartição de competências.

As competências compartilhadas pareceram ser, em tese, uma atenuação do princípio da supremacia da União,³¹⁵ já que estabelecem a colaboração entre os entes para a realização das atribuições do Poder Público. As competências compartilhadas podem ser analisadas, as dividindo em concorrentes (legislativas) e comuns (político-administrativas ou materiais).

As competências concorrentes são as competências legislativas e têm a colaboração dos entes previamente estabelecida pelo texto constitucional, nos termos do artigo 24, que determina à União a elaboração de normas gerais e aos Estados as suplementares. São exemplos também de competência concorrente os incisos IX, XI, XIV, XVII do artigo 22. O artigo 30, inciso II, prevê a possibilidade de o Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

³¹⁴ O parágrafo único do artigo 22 prevê: "Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo." Pela mencionada previsão, entende-se que a União delegaria a competência para os Estados-membros, quando configurado o interesse estadual. No entanto, a única lei complementar que regulamenta o disposto no parágrafo único do artigo 22 da Constituição da República é a Lei Complementar n. 103, de 14 de julho de 2000, que autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7. da Constituição.

³¹⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed São Paulo: Atlas, 2010. p. 61.

As competências comuns (materiais ou político-administrativas) são aquelas em que o limite de atuação de cada um dos entes para a colaboração não está previamente estabelecido no texto constitucional. Elas estão previstas, no artigo 23 e nos incisos VI, VII e IX do artigo 30.

No que tange à competência compartilhada também se propõe uma comparação entre os entes que têm suas atribuições divididas. Com base no artigo 24, compete à União estabelecer as normas gerais sobre 16 (dezesesseis) matérias; aos Estados, a complementação de tais legislações e o exercício da competência residual; aos Municípios, suplementar a lei federal ou estadual. Assim, aquilo que, aparentemente, era uma forma de atenuar a centralização acaba por confirmá-la.

Agregando-se os artigos 22 e 24, chega-se ao resultado de que praticamente em todos os assuntos, de forma exclusiva (defesa nacional, comunicações, transportes etc.) ou preliminar (financeiro, urbanístico, ambiental etc.) a União regulamenta. A relevância, para o presente estudo, da análise da organização da repartição de competências está na constatação do predomínio da União para regular a grande maioria das áreas de atuação do Poder Público. Isto acarreta ao esvaziamento da competência legislativa municipal e, conseqüentemente, do poder de decisão no que tange às políticas adotadas pelo Município.

Como bem salienta Fernanda Dias Menezes de Almeida, “o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas.”³¹⁶

Segundo Marta Arretche, “já em 1988, a União estava autorizada a legislar sobre todas as políticas estratégicas, mesmo que essas fossem implementadas pelos governos subnacionais.” Mais adiante, a mesma autora afirma: “Ao atribuir sua competência à União, os constituintes limitaram, de fato, a formulação autônoma de políticas por parte dos governos subnacionais.”³¹⁷

Além da centralização dos poderes da União, decorrente da repartição de competências, outras referências do texto constitucional demonstram, exemplificativamente, a prevalência da União concedida pela constituinte de 1988.

³¹⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed São Paulo: Atlas, 2010. p. 80.

³¹⁷ ARRETICHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 62.

No que concerne à arrecadação tributária, o artigo 156 prevê os impostos de competência dos Municípios, dentre os quais o imposto sobre serviços de qualquer natureza,³¹⁸ regulamentado por lei complementar, a Lei n. 116, de 31 de julho de 2003. No que tange às finanças públicas, o artigo 163 afirma sua regulamentação por lei complementar,³¹⁹ tendo resultado na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a qual estabelece também o limite de gasto com pessoal por Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, em consonância com exigência do artigo 169 do texto constitucional.³²⁰

Além da previsão constitucional que já direciona o poder de regulamentação à União, outro aspecto importante é a questão financeira. Segundo os participantes da etapa quantitativa da presente pesquisa, a arrecadação tributária municipal reduz seus poderes de autoadministração e de exercício de suas competências. A concentração de recursos na União e a insuficiência de recursos municipais próprios, para realizar todas as atribuições impostas ao Município, acarretam sua dependência aos demais entes, principalmente à União.³²¹

³¹⁸ “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988.

³¹⁹ “Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;
II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.” BRASIL. Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.portaltributario.com.br/legislacao/lc116.htm>>.

³²⁰ “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988.

³²¹ Neste sentido, vide afirmação: “A partilha das competências tributárias realizadas pela Constituição Federal de 1988 não atendeu aos reclamos dos municipalistas que esperavam uma participação maior no resultado da arrecadação tributária brasileira. Na partilha constitucional (e legislação esparsa não revogada pela CF/88), a União ficava quando da sua promulgação em 05.10.1988, com 66%, os Estados com 31% e os Municípios com 3%. Hodiernamente, com as novas *contribuições sociais*³²¹ criadas e com os aumentos de suas alíquotas, aliado ao fato de que de sua arrecadação a União, em regra, não é obrigada ao repasse aos demais integrantes da Federação, a participação da União já ultrapassa os 70%, continuando minguado os recursos de Estados e Municípios.” CONTIPELLI, Ernani. Princípios constitucionais de direito público e

A insuficiência dos recursos municipais arrecadados pelo próprio Município, dos recursos provenientes de transferências constitucionais e dos decorrentes de transferências legais para realizar suas atribuições é uma realidade identificada na pesquisa de campo,³²² demonstrando, na prática, que os Municípios, para fazerem investimentos, são dependentes de transferências voluntárias da União.³²³

Ainda que os Municípios não estejam, teoricamente, obrigados a adotar os programas federais e a aceitar as emendas parlamentares, em razão dos recursos por estes transferidos, a realidade os impõem. Ocorre que, se, no primeiro momento, um programa é criado, considerando as necessidades de diversas localidades, o fato de ele ter regras uniformes estabelecidas por comandos infralegais, como regulamentos, decretos, portarias ou resoluções, expedidos pela União induz a que eles não contemplem e não sejam condizentes com a prioridade de cada um dos Municípios.³²⁴ Isso resulta em descomprometimento com a aplicação dos recursos e com o desperdício do dinheiro público,³²⁵ bem como no distanciamento da efetiva realização do 'interesse local', tendo em vista a tomada de decisão por pessoa jurídica diversa da municipal.³²⁶

efetividade das decisões nas consultas fiscais. **Revista Tributária e de finanças públicas**. ano 16, n. 78, jan-fev/2008, São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 81.

³²² Foi identificada por participantes das etapas qualitativa, como o Dr. Armando João Perin, e quantitativa da pesquisa, com média de 8,16.

³²³ "O fluxo da subvenção federal, que se expande no financiamento crescente de serviços estaduais e locais, tornou-se fundamental para as unidades da federação brasileira, de modo geral, a tal ponto que o estancamento da subvenção provocaria o fulminante colapso em debilitados organismos estaduais. Por isso, e para evitar desvios da conduta federativa, a cooperação financeira entre a União e os Estados, sem prejuízo de sua permanência, deve desenvolver-se, de preferência, na área das participações constitucionais e legais, para que a política de subvenções voluntárias não promova a substituição da autonomia pelas relações de dependência." HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: (s. ed), 1964. p. 304.

³²⁴ Conforme salientado pelo participante da etapa qualitativa, senhor Paulo Ziulkoski, em 26.03.2012.

³²⁵ Conforme salientado pelo participante da etapa qualitativa, senhor Oscar Breno Stahnke, em 30.03.2012.

³²⁶ Conforme afirmação de Ladislau Dowbor: "[...] quando se tomam as decisões muito longe do cidadão, estas correspondem muito pouco às suas necessidades. Assim, a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade leva, em última instância, a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo do desenvolvimento econômico e social.". DOWBOR, Ladislau. **O que é poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 2008. p. 69-70.

No que tange às emendas parlamentares, advêm vários problemas, além de a decisão não estar no âmbito municipal e a distribuição de recursos ter critério subjetivo, portanto, anti-isonômico³²⁷

Evidenciou-se, no presente estudo, a constante insuficiência financeira das instituições municipais para desempenhar as atribuições de sua competência. Explica Ricardo Hermany:

A excessiva dependência do poder central ocasiona uma verdadeira 'Prefeiturização', em que os recursos são destinados aos Municípios, mas a definição das prioridades e a forma de aplicação não se submetem autonomamente ao poder local. Tratam-se de verdadeiros 'contratos de adesão' em que o poder público municipal e a sociedade local pouco ou nada interferem na definição das políticas públicas, servindo o Município como mero órgão executor das políticas públicas da União.³²⁸

Entende-se que, também no aspecto financeiro, a Constituição de 1988 perdeu a oportunidade de avançar rumo ao fortalecimento do Município.

Ainda que os Municípios tenham limitação orçamentária e poder de decisão restrito, eles não se limitam a realizar as atribuições especificamente previstas como suas. Vão além do que constitucionalmente se espera da instituição municipal quando da leitura da repartição constitucional de competências, tendo em vista o anseio e a necessidade de sua população. Marcos Gonçalves observa:

Não se pode esquecer que, em muitos Municípios, serviços de competência do Estado ou mesmo da União têm sido assumidos, in totum ou parcialmente, pelos cofres municipais. São exemplos facilmente encontráveis os que tratam do aluguel da casa do Juiz ou do Promotor; a concessão de auxílio na manutenção da delegacia (gasolina, alimentação para os guardas, etc.); a cessão de servidores para a Justiça Eleitoral ou para a Justiça comum; a cessão de espaço e de servidores para a Junta do Serviço Militar; a emissão de documentos de identidade e de carteira de trabalho e, em alguns Estados, a doação de imóveis para instalação do Fórum, da Delegacia de Polícia, da agência dos Correios, do Posto Telefônico e até dos escritórios da companhia de eletricidade estadual ou da empresa de telecomunicações, também estadual, sem o que essas instituições e entidades não vêm sediar-se no Município.³²⁹

³²⁷ HERMANY, Ricardo. A pauta da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o Federalismo Municipalista: possibilidades e perspectivas de concretização do princípio da subsidiariedade. In: **O Poder Local na construção de uma nova realidade**. Brasília: CNM, 2012. p. 30.

³²⁸ HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição**: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012. p. 134.

³²⁹ GONÇALVES, Marcos Flávio R. Papel do Município no Quadro Governamental brasileiro. **Revista de Administração Municipal**. v. 43, n. 218, jan/mar 1996. p. 79.

Há diversos exemplos de áreas de atuação de outro ente nas quais o Município atua, como segurança pública; transporte escolar para alunos do ensino médio e profissionalizante; manutenção do corpo de bombeiros.³³⁰

Um dos elementos que chama a atenção na pesquisa de campo é o grau de satisfação dos gestores e assessores municipais, que restou demonstrado a partir da aplicação dos questionários, deixando evidente que o gestor, o prático da vida municipal tem como objetivo prestar serviços à população, atender a necessidade da comunidade. Se ele atende a população, interpreta como satisfeito o 'interesse local', independente de tal atribuição estar ou não prevista como sua, constitucional ou legalmente. O prático da vida municipal não dá prioridade a seu poder de decidir a política adotada, mas à prestação do serviço.

Deve-se, portanto, diferenciar entre o exercício da competência e a decisão sobre ela. Nas palavras de Marta Arretche,³³¹ *polyce making* corresponde ao poder de exercer a competência, ou seja, ao poder de agir, enquanto *polyce decision making* corresponde ao poder de decidir a competência. A autora entende tais questões como consideravelmente diversas.

O Município é detentor do *polyce making*, ou seja, do poder de executar as políticas públicas, e não de decidir sobre as políticas públicas a serem adotadas. Entende-se que o Município, em razão de toda a regulamentação federal a que está submetido, tornou-se o executor das políticas públicas federais.

Ressalta-se, contudo, que tais circunstâncias não descaracterizam a autonomia municipal, entendida como a capacidade que o Município dispõe de auto-organização, autoadministração, o poder de estabelecer suas próprias regras, de dispor de suas próprias finanças e de exercer a competência que lhe foi atribuída. Isto não envolve, porém, o poder de decidir sobre as políticas a serem adotadas ou os serviços a serem prestados. Se tal aspecto fosse um dos condicionantes para a configuração da autonomia municipal, não haveria argumentos para considerar os Municípios brasileiros como autônomos. As limitações impostas à instituição municipal aqui ressaltadas podem, no entanto, impedir que a autonomia municipal se configure em sua plenitude.

³³⁰ Exemplos apresentados pelos participantes da etapa qualitativo do estudo.

³³¹ ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p.19.

4.3 O PROCEDIMENTO PARA A IDENTIFICAÇÃO DO INTERESSE LOCAL

Em sendo abrangente a partícula ‘interesse local’, expressão central referente à competência municipal, e em razão da problemática da repartição de competências estabelecida pelo texto constitucional de 1988, faz-se necessário estabelecer um procedimento para identificar a competência municipal.

Em razão da convivência de diferentes critérios para determinar as diversas competências, das distintas pessoas envolvidas na repartição de atribuições do Estado brasileiro, entende-se que a resposta depende, em inúmeras situações, da análise do caso em concreto. Isto foi identificado por 76,9% dos respondentes dos questionários e por diversos doutrinadores, mencionados a seguir.

Regina Macedo Nery Ferrari considera que a resolução do ‘interesse local’ depende de análise caso a caso. A autora afirma que, no conflito entre as competências dos entes, estando presente o ‘interesse local’, a competência será do Município, em detrimento da atuação de União e Estado-membro. Se a matéria objeto da discussão estiver fora do ‘interesse local’, não será competência municipal, sob pena de inconstitucionalidade.³³²

Ela ainda expõe: “O que parece proporcionar nossa repartição de competências é a predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados-membros as matérias de interesse regional e aos Municípios as de interesse local.”³³³

Fernanda Dias Menezes de Almeida atribui ao Poder Judiciário a tarefa de delimitar o âmbito de atuação do Município, uma vez que a este órgão cabe resolver os conflitos de competências.³³⁴

Michel Temer também faz referência à necessidade de verificar o caso concreto, mas não atribui a que órgão do Estado cabe a decisão que delimitará a competência municipal. Afirma o autor: “o interesse local será desvendado casuisticamente.”³³⁵

³³² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2012. p. 101.

³³³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2012. p. 54.

³³⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 99.

³³⁵ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 11.ed São Paulo: Malheiros, 1995. p. 101.

Alexandre de Moraes afirma que, salvo as tradicionais matérias conhecidas como 'interesse local', as demais serão analisadas caso a caso e serão resolvidas pelo princípio da predominância do interesse. Ele considera a expressão de difícil conceituação, mas esclarece que se refere às questões que dizem "respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município."³³⁶

Nelson Nery Costa considera a repartição de competências entre os entes, estabelecida pela Constituição, como um sistema que exige regras básicas e estabelece as prioridades. Primeiro, que a competência expressa e exclusiva do Município prevalece sobre as competências federal e estadual. Segundo, que a competência municipal implícita prevalece sobre os poderes remanescentes dos Estados; mas a competência implícita dos municípios deve ser afastada diante das competências explícitas ou implícitas federais e expressas estaduais. No caso das competências concorrentes, com a ressalva de ser o único caso em que acontece esse movimento, a competência da União prevalece sobre a dos Estados que prevalece sobre a municipal.³³⁷

Giovani da Silva Corralo afirma ser a expressão 'interesse local' o determinador da autonomia municipal e a considera como conceito jurídico indeterminado, não passível de determinação em abstrato e, por isso, exige a apuração no caso concreto, tendo em vista as particularidades do Município e o contexto em que está inserido.³³⁸

Itiberê de Oliveira Rodrigues propõe um roteiro para identificar a entidade competente que exclui a competência comum. Primeiro, sugere buscar a menção, em dispositivo esparso na Constituição, de uma competência exclusiva da União, do Estado ou do Município. Em caso negativo, sugere verificar, também em dispositivo esparso na Constituição, a competência concorrente entre os entes. Posteriormente, a sugestão do autor é verificar a previsão do artigo 48. Por fim, ele entra nos artigos

³³⁶ MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005. p.764.

³³⁷ COSTA, Nelson Nery. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura et al. (coord.). 5.ed. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 633. COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p.85.

³³⁸ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**. 2ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2009. p. 176-177. CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2011. p. 53.

correspondentes à organização do Estado, iniciando pelos artigos 21, 22 e pelas competências para diretrizes gerais da União, depois o Município.³³⁹

Vitor Nunes Leal,³⁴⁰ acompanhado por **Hely Lopes Meirelles**³⁴¹, desenvolve quatro regras com o intuito de resolver o sistema da repartição de competências ou o conflito entre as atribuições dos Municípios, dos Estados-membros e da União.

Na primeira, afirma que os poderes municipais expressos e exclusivos afastam as competências federal e estadual. Na vigência da Constituição de 1946, Vitor Nunes Leal concedia à entidade municipal prioridade de ação na análise das competências privativas dos entes. O desafio, no entanto, é o que pode ser entendido como poder expresso e exclusivo do Município, tanto na vigência da Constituição de 1946 quanto na atual.

De acordo com o texto constitucional em vigor, quando da afirmação do autor, pode-se considerar como prioridade do sistema de repartição de competências a decretação e a arrecadação dos tributos municipais e de suas rendas, bem como a organização dos serviços públicos, nos termos do artigo 28, inciso II, alíneas a e b. Na Constituição de 1988, a preferência de atuação da entidade municipal se aplicaria aos exemplos expressamente mencionados pela Constituição da República, como os incisos III, IV e V, do artigo 30 e, também para todas aquelas situações em que se possa interpretar que o 'interesse local' esteja abarcado.

Ousa-se aqui interpretar que o 'peculiar interesse' abarcava as competências explícitas, ao introduzir as atribuições previstas no mencionado inciso II, alíneas a e b do artigo 28, mas que deixava questões em aberto em razão da expressão 'especialmente'. De acordo com as regras apresentadas por Vitor Nunes Leal, interpreta-se que a prioridade de ação seria apenas para as já citadas alíneas. Na vigência da Constituição de 1988, interpreta-se, pela forma como o texto constitucional foi apresentado, que o 'interesse local' é competência expressa e exclusiva da entidade municipal. Opta-se por tal entendimento por defender que o

³³⁹ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição de competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. n. 15, jan./fev./mar. 2007. p. 18.

³⁴⁰ LEAL, Vitor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. In: **Estudos sobre a Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954. p. 137, 138.

³⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3ª ed. refundida e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 153-155.

âmbito de atuação do Município está delineado pela expressão 'interesse local' e que os incisos III a IX do artigo 30 consistem em competências político-administrativas, exemplificativas do Município, e não necessariamente exclusivas ou privativas.

A segunda regra expõe que os poderes federais expressos ou implícitos, bem como os poderes estaduais expressos, afastam os poderes municipais implícitos. Sob esse segundo aspecto, a dificuldade está em delinear quais seriam os poderes federais implícitos, os estaduais expressos e os municipais implícitos, já que tanto as constituições anteriores quanto a atual trazem um rol extenso de competências federais; deixam em aberto as competências municipais com expressões amplas; determinam a competência estadual basicamente como residual. Nas Constituições anteriores, entende-se como competências municipais implícitas aquelas que estariam protegidas pela expressão 'especialmente', prevista, por exemplo, no artigo 28, inciso II, da Constituição de 1946. Na Constituição de 1988, considera-se apenas as competências federais expressas, previstas nos artigos 21 e 22; as estaduais expressas são aquelas previstas nos artigos 18, §4º, 25, §§ 3º e 4º; as municipais implícitas são as hipóteses abarcadas pelo artigo 30, inciso II.

A terceira regra consiste em poderes municipais implícitos afastarem competência estadual remanescente. Tendo em vista a atual constituição, com relação a esta terceira regra, consideram-se os poderes municipais implícitos a previsão do artigo 30, inciso II, e a competência estadual remanescente, a prevista no artigo 25, § 1º, conhecida como competência reservada ou residual.

A quarta regra de resolução de conflito indica que os poderes federais concorrentes prevalecem sobre os poderes estaduais concorrentes, que, por sua vez, prevalecem sobre os poderes municipais também concorrentes. No entanto, se fazem duas ressalvas. A primeira é que, em tese, não há divergência entre a atuação dos entes da federação nas competências concorrentes, uma vez que as partes atuam quando estiverem presentes seus interesses: a União age no interesse nacional, o Estado no interesse estadual, o Município no interesse local. Também em tese, não há cumulação de papéis, mas parceria entre os componentes do Estado Nação, uma vez que, nos parágrafos do artigo 24 da Constituição de 1988, há determinação de que cabe à União estabelecer as regras gerais, aos Estados-membros complementar. Compete ao Município complementar a legislação federal e

estadual no que couber, de acordo com o artigo 30, II, da Constituição de 1988. De acordo com Vitor Nunes Leal cabe à União prioridade de regulamentação, já que compete a ela estabelecer as normas gerais e aos demais respeitá-las e adequá-las às realidades específicas.

Na prática, a repartição de competências, em consonância com o texto constitucional, tem sido interpretada no sentido de conferir prioridade de regulamentação pela União e de execução pelo Município, tanto nas competências privativas quanto nas compartilhadas.

No presente trabalho, propõe-se uma interpretação do texto constitucional diversa daquela que concede predomínio à União na regulamentação e, portanto, na decisão tanto das políticas públicas como das questões organizacionais e orçamentárias.

Tendo em vista a proximidade do Município ao cidadão e, conseqüentemente, das maiores possibilidades de o Município identificar e resolver os problemas, em consonância com as reais necessidades da população, defende-se a prioridade de regulamentação e de execução à entidade municipal, no exercício das competências privativas, consoante com o posicionamento firmado por Vitor Nunes Leal e avalizado por Hely Lopes Meirelles.

Entende-se, portanto, que o procedimento sugerido por Vitor Nunes Leal, para a Constituição de 1946, é passível de ser adotado ao texto constitucional em vigor, com ênfase na primeira regra apresentada, na qual os poderes expressos e exclusivos do Município afastam os estaduais e federais.

À previsão expressa do termo 'interesse local', pode-se atribuir três conseqüências que se complementam para estabelecer uma dinâmica de resolução do sistema de repartição de competências.

Primeira conseqüência – ao prever o 'interesse local', a Constituição em vigor inseriu os interesses extralocais, ou seja, o 'interesse estadual', o 'interesse federal' e o 'interesse nacional', como critérios para a atuação dos demais componentes do Estado. Pode-se interpretar que a Constituição deu ênfase ao interesse da instituição municipal, ao abordá-lo expressamente, e que não conferiu o mesmo tratamento às demais esferas, em razão da ausência de suas expressas previsões.

Segunda conseqüência – que, ao prever a expressão 'interesse local' para tratar da competência municipal, o texto constitucional de 1988 tenha formalizado o

princípio da predominância do interesse municipal,³⁴² já defendido pela doutrina, conforme mencionado no presente estudo, para caracterizar a competência municipal com base no ‘peculiar interesse’, na vigência das constituições anteriores. O texto constitucional de 1988 possibilita, portanto, que a interpretação da repartição das competências seja no sentido de dar prioridade à realização do ‘interesse local’, já que formalizou ser de competência do Município o assunto predominantemente local.

Pela combinação dos critérios anteriormente mencionados, pode-se entender que o Município está autorizado a agir quando estiver presente o ‘interesse local’. O Estado-membro deve agir quando a situação configurar interesse estadual e não mais tão somente nas questões residuais. A União age nas matérias previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição que, em sua maioria, identificam o interesse nacional.³⁴³ Ressalta-se, contudo, que o Município está automaticamente autorizado a legislar e a executar as atribuições, se presente o ‘interesse local’, mas deve respeitar as matérias expressamente previstas como de competência privativa dos demais entes.

Terceira consequência – que, ao prever o ‘interesse local’ e como resultado da combinação dos critérios anteriores identificados, pode-se atribuir a inserção, no direito brasileiro, do raciocínio correspondente ao princípio da subsidiariedade³⁴⁴.

O valor constante no princípio da subsidiariedade já foi identificado em autores na área da filosofia social e política, como Aristóteles, São Tomás de Aquino e Johannes Althusius e foi disseminado pela Doutrina Social da Igreja através de encíclicas papais³⁴⁵. Paulo Medina, ao comentar o tratamento concedido ao princípio

³⁴² Cezar Miola entende que a competência municipal seja determinada pela predominância do interesse municipal.

³⁴³ Sublinha-se aqui a ressalva feita por Anelise Domingues Schuler de que as matérias previstas nos artigos 21 e 22 não se limitam ao interesse nacional ou federal. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha Souza; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJOBiblio-bureau, 2010. p. 42-43.

³⁴⁴ Sobre o princípio da subsidiariedade ver: SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. TORRES, Sílvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

³⁴⁵ SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 28.

da subsidiariedade nas encíclicas *Centesimus Annus* e *Rerum Novarum*, afirma estar caracterizado tal princípio nesses institutos, conforme segue:

“- é um princípio de Ética Social, que se baseia numa concepção da natureza humana;
 - diz respeito à ordem e organização hierárquica da sociedade;
 - estabelece uma hierarquia dentro do corpo social partindo dos elementos mais simples, os indivíduos, passando pelas sociedades intermediárias até chegar à coletividade maior, o Estado;
 - fornece diretriz para a repartição de competências, observando-se a hierarquia estabelecida, do indivíduo para a sociedade menor e desta para a sociedade maior, dentro dos respectivos campos de atuação. Assim, aos poderes públicos são reservadas as atividades que só ele pode realizar, às coletividades menores ou sociedades intermediárias e indivíduos, cabem aqueles negócios de menor importância em relação às funções precípuas dos poderes públicos;
 - é um princípio flexível, fornecendo normas diretivas para exercício da autoridade, a serem implementadas por medidas específicas, com configuração dependente do caso concreto considerado.”³⁴⁶

O princípio da subsidiariedade, no sentido adotado no presente trabalho, já estava expresso na Carta Europeia da Autonomia Local,³⁴⁷ ao tratar da divisão de atribuições no Estado.

Na organização territorial do poder do Estado, mais especificamente na repartição de competências entre os entes, o princípio da subsidiariedade corresponde a dar prioridade de ação à parte mais próxima do cidadão, consiste em atribuir ao Município aquelas competências que forem de seu interesse e que ele tiver condições de fazer. Só ter a interferência de outras esferas, seja do Estado-membro ou da União, se a instituição municipal não puder realizá-las. Assim, o princípio da subsidiariedade tem dois vieses: o positivo, de a instituição mais próxima ao cidadão agir, e o negativo, de a instituição mais distante se abster.

Paulo Medina corrobora a tese aqui defendida e afirma a necessidade de fortalecer o Município:

Partindo-se da premissa de que não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor, tem-se que,

³⁴⁶ MEDINA, Paulo. O Princípio da Subsidiariedade *in* **As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo**: Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 246.

³⁴⁷ A Carta Europeia de Autonomia Local foi firmada pelos Estados membros do Conselho da Europa, em Estrasburgo, no dia 15 de outubro de 1985. O Artigo 4º, referente ao âmbito da autonomia local, em seu número 3, traz a seguinte redação: “Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.”

no federalismo brasileiro, as recomendações do princípio da subsidiariedade implicam o necessário fortalecimento do Município.³⁴⁸

À primeira vista tal afirmação pode parecer simples, mas sua realização, no direito público, tem se mostrado consideravelmente dificultada. Paulo Medina identifica a dificuldade da realização do princípio da subsidiariedade, em razão da usurpação pela União na realização das tarefas do Estado Federal.³⁴⁹

O princípio da subsidiariedade indica o Município como o primeiro ente estatal a atuar e traça o caminho a ser trilhado para a interpretação da repartição de competências entre os entes. Prioriza a ação do ente municipal, quando presente o 'interesse local', e, assim, estabelece o campo de atuação dos próprios Municípios, dos Estados-membros, do Distrito-Federal e da União, no que tange às competências privativas, dando total prioridade à realização do interesse da comunidade local.

Ressalta-se haver distinção com relação aos procedimentos a serem adotados para a realização do 'interesse local' entre as competências privativas e as compartilhadas. A prioridade de ação da instituição municipal com relação à regulamentação e à execução é mais facilmente defendida ao se abordarem as competências privativas da entidade municipal. Assim, salvo as competências expressamente previstas como matérias privativas da União e dos Estados-membros, uma vez configurado o 'interesse local', a competência é, via de regra, do Município.

Atribui-se a observância do princípio da subsidiariedade também nas competências compartilhadas, no entanto, com mais ênfase no exercício das competências político-administrativas, já que, com relação à competência legislativa, se impõe o respeito às regras gerais estabelecidas pela União e às suplementares aprovadas pelos Estados-membros.

Sobre a subsidiariedade, Ricardo Hermany explana:

³⁴⁸ MEDINA, Paulo. O Princípio da Subsidiariedade *in* **As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo: Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 250.

³⁴⁹ "No entanto, não raro, a União desborda de sua esfera, suprimindo ou interferindo em âmbito de atuação legítimo das entidades federativas menores. A prática ainda fortemente impregnada das tendências centralizadoras do regime militar, muitas vezes dissocia, não só dos ditames constitucionais como das mais legítimas diretrizes fornecidas pela doutrina do princípio da subsidiariedade." O Princípio da Subsidiariedade. In: **As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo: Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 251-252.

Pode-se aplicar perfeitamente a subsidiariedade para a solução de inúmeras situações complexas que a prática e cotidianos administrativos vêm apresentar. Isso porque a distribuição legal de competências não pode ter a pretensão de resolver a totalidade de situações que a praxis legislativa e administrativa evidenciam.³⁵⁰

Raul Machado Horta identifica a Constituição de 1988 como fundamento para a aplicação do princípio da subsidiariedade no federalismo brasileiro:

No caso do federalismo brasileiro, enquanto durar a ausência de regra do Direito Comunitário, elaborada no ordenamento supra-estatal, é na Constituição Federal e no seu poder constituinte, que se pode localizar e integrar o princípio da subsidiariedade. A pluralidade de ordenamentos jurídicos do Estado Federal, tradicionalmente representados por duplo ordenamento, o da União e o dos Estados-membros, composição dual que a Constituição Federal de 1988 ampliou, para reconhecer a existência do terceiro ordenamento jurídico, quando inseriu o Município na União indissolúvel da República Federativa (art. 1º), oferece condições favoráveis, políticas, culturais e jurídicas, para implantar e desenvolver no tríplice ordenamento federativo brasileiro o princípio da subsidiariedade, dentro de regras do Direito Constitucional, dispensando as do Direito Comunitário, por sua inexistência, no momento.³⁵¹

Defende-se, portanto, que, nas competências privativas, a prioridade de regulamentação e de execução deva ficar a cargo da instituição municipal, tendo em vista o objetivo de realizar o ‘interesse local’, em consonância com a opinião de 51,1% dos respondentes do questionário, que consideram que o ‘interesse local’ prevalece sobre os interesses estadual e federal.

Evidencia-se, pois, a importância de identificar o que seja ‘interesse local’, bem como interesses extralocais, com o intuito de revelar os verdadeiros responsáveis pela atuação, em situações específicas. As partes compõem o todo e o sucesso de um acarreta o dos demais ainda que indiretamente. Aqui trabalha-se, portanto, com a predominância do ‘interesse local’, frente aos demais – estadual, federal ou nacional – para definir a esfera que deve agir. Isto corresponde à aplicação do princípio da subsidiariedade, em consonância com o pensamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Quando se fala em interesse local, forçosamente se está falando em interesse extralocal. Como sempre se falou em interesse local, obviamente sempre se teve a noção de que existia um interesse que transcendesse ao interesse local. O grande problema é que eu não vejo como se possa

³⁵⁰ HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição**: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012. p. 134.

³⁵¹ Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade. In: **As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo**: Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 469.

restringir um único interesse ou ao plano nacional, ou ao plano estadual, ou ao plano municipal – porque todos os interesses, especialmente em matéria político-administrativa, que se concentram numa dessas esferas, refletem-se sobre todos os outros. Consequentemente, acabamos batendo na única solução possível, a do velho critério da predominância, que, na verdade, já era ensinado no Largo do São Francisco há muito tempo atrás.³⁵²

Em síntese, pode-se interpretar que, em seus conteúdos, as expressões ‘peculiar interesse’ e ‘interesse local’ têm abrangências próximas, que há uma série de dificuldades na relação entre os entes que dividem as atribuições constitucionalmente previstas, porém a Constituição de 1988 tornou expressa a predominância do ‘interesse local’. Em consequência do ‘interesse local’ estão implícitos os interesses extralocais, e o texto constitucional conferiu à dinâmica da repartição de competências o princípio da subsidiariedade. O aspecto primordial do ‘interesse local’ não corresponde propriamente ao seu conteúdo, já que, efetivamente, não há como precisá-lo, em razão da abrangência de tal expressão, mas à dinâmica que o acompanha, no sentido de priorizar a regulamentação e a ação municipais.

³⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques. (coord.). **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 45-46.

CONCLUSÃO

Com o desenvolver deste estudo, restam ratificadas a importância da entidade municipal na organização brasileira, sua constante presença nos textos constitucionais ao longo da história, a previsão de suas atribuições, nas Constituições, desde 1934. A Constituição de 1988 alterou o tratamento concedido à entidade municipal, podendo-se, inclusive, considerar que tal instituto valorizou o Município. A dúvida existente e que motivou a elaboração deste trabalho é se tal mudança corresponde ao fortalecimento da instituição municipal e se o eventual fortalecimento está relacionado à alteração na expressão correspondente à competência municipal, ou seja, a mudança de 'peculiar interesse' para 'interesse local'.

No capítulo *A Entidade Municipal nas Constituições* foi demonstrado ser a entidade local inerente à organização social, anterior à formalização do Estado como instituição, presença constante do Município na evolução do constitucionalismo brasileiro, apesar das diferentes realidades em que esteve inserido em cada um dos períodos particularmente identificados. Notou-se que o Município, anteriormente e na vigência da Constituição do Império, datada de 25 de março de 1824, teve seu campo de atuação resguardado, em razão, principalmente, da prática diária. Posteriormente, nos institutos elaborados entre 1828 e 1891, o Município sofreu redução de sua importância na organização do Estado, passando a ser questão interna das províncias, na vigência da Lei de 1º de outubro de 1828 e do Ato Adicional de 1834, e dos Estados-membros enquanto vigorou a Constituição de 1891.

Defende-se, definitivamente, a condição do Município como ente da Federação, desde a redação constitucional de 1934, em razão da retirada da instituição do espectro de ação da entidade estadual. Demonstrou-se a adoção pelos textos constitucionais, desde 1891, da expressão 'peculiar interesse' para se referir, no primeiro momento, genericamente, à instituição municipal e, no segundo momento, à competência municipal. Desde a Constituição de 1891 até a de 1969, apesar do enfraquecimento inicial da instituição municipal, identifica-se seu fortalecimento, que culminou na Constituição de 1988, a qual valorizou a entidade municipal, ao lhe conferir autonomia e *status* de ente federativo, além de lhe garantir o poder de elaborar sua lei orgânica. O texto constitucional de 1988 trouxe outra

alteração no que tange à instituição municipal, com a mudança da expressão utilizada para referir-se à competência, substituindo 'peculiar interesse' por 'interesse local'. O foco do presente estudo foi identificar em que consiste a alteração das expressões para a esfera de atuação do Município, dentro da grande organização das atribuições do Estado brasileiro.

No capítulo *A competência municipal na doutrina* foram assinaladas as concordâncias e as divergências da doutrina brasileira sobre a compreensão, tanto com relação à expressão utilizada pelos textos constitucionais anteriores a 1988, para tratar da competência geral do Município, quanto com relação à expressão utilizada pela Constituição em vigor. Foi, também, efetivada uma comparação entre elas. Com relação ao 'peculiar interesse', identifica-se concordância entre os doutrinadores com relação à ideia de que a competência do Município não corresponde a seu interesse exclusivo, mas predominante. Ainda, foram acentuados dois sentidos para a expressão 'peculiar interesse', na evolução das constituições. O primeiro vai além da competência municipal e o segundo consiste na própria competência municipal. Ou seja, na vigência das Constituições de 1891 a 1937 a expressão peculiar interesse é utilizada para referir-se à autonomia municipal, enquanto que na vigência dos textos constitucionais de 1946 a 1969 é adotada para tratar das atribuições municipais. Na segunda parte, nota-se também consenso por parte da doutrina, no sentido de que o constituinte de 1988 pretendeu fortalecer a instituição municipal. A concordância, no entanto, se limita ao aspecto mencionado. No que tange à amplitude da atividade municipal, os posicionamentos são os mais diversos. No presente estudo, defende-se ser o 'interesse local' um norteador, um balizador da ação do Município, tanto legislativa quanto administrativa.

Na comparação entre as duas expressões, notou-se que a doutrina se divide em três grupos: o que considera as duas expressões como sinônimas; o que entende que a expressão anterior é mais abrangente que a atual; o que entende que a opção por 'interesse local' acabou por reduzir a atuação municipal. Ocorre que a tripla divisão dos doutrinadores está enraizada nos fundamentos por eles apresentados, cada uma das linhas apresentando uma razão. Os que consideram 'peculiar interesse' menos abrangente que 'interesse local' tiveram como parâmetro a intenção do legislador; os que consideram as duas expressões equivalentes fundamentam seus posicionamentos na abrangência das expressões; os que entendem 'peculiar interesse' mais abrangente que 'interesse local' justificam seus

posicionamentos na dura realidade enfrentada pelo Município, em razão da concentração de competências e de recursos na União.

Todos os argumentos apresentados são, de fato, defensáveis, no entanto, parciais e, por isso, insuficientes. O resultado da análise doutrinária evidenciou vários questionamentos: 1) se a alteração da expressão 'peculiar interesse' por 'interesse local' interferiu na competência municipal; 2) qual o conteúdo da competência municipal; 3) se há prioridade na ação do Município frente aos demais entes integrantes do Estado; 4) se o 'interesse local' abrange ou não toda a competência municipal; 5) se o Município foi efetivamente fortalecido na Constituição de 1988.

No capítulo *A competência municipal na percepção local* recorreu-se aos práticos da vida municipal. Foram aplicados questionários a prefeitos e a seus assessores diretos, com o intuito de identificar a realidade enfrentada pela instituição municipal e a percepção dos gestores quanto às atribuições locais. Os entrevistados identificam amplo espectro de atividades como correspondentes à competência municipal, reconhecem a limitação financeira a que estão submetidos e a conseqüente dependência de recursos federais que resultam na tomada de decisões pela União. Eles demonstram preocupação com relação à insuficiência de recursos, mas não com relação aos condicionantes a serem observados para a transferência de recursos pela União. Estão satisfeitos, na medida em que prestam os serviços solicitados pela comunidade, ainda que com base em regras estabelecidas pela União e mesmo que a destinação do recurso não corresponda exatamente às suas prioridades.

Em consonância com a percepção dos entrevistados, ousa-se afirmar que o Município, desde o texto constitucional de 1988, saiu ganhando sob o aspecto teórico, pois lhe foi concedido o poder de se organizar, de aprovar sua lei orgânica. No entanto, no exercício de suas competências, salvo as decorrentes da auto-organização, não há majoração do poder de decidir sobre aquelas a serem executadas. A entidade municipal parece estar de 'roupa nova', mas, na prática, para exercer suas competências deve observar as regras gerais e as não tão gerais estabelecidas pela União.

No capítulo *A competência municipal na realidade* expõe-se que o constituinte de 1988 perdeu a oportunidade de tornar o complexo sistema de repartição de competências mais simples e mais vantajoso para as atribuições

municipais, ao descartar a sugestão da Subcomissão dos Municípios. O corte proposto pelo texto constitucional de 1988 proporciona tamanha diversidade de dinâmicas a serem adotadas que enseja as mais diversas interpretações. A que tem sido adotada é no sentido de dar total prioridade à regulamentação e, conseqüentemente, à decisão por parte da União, tornando os governos subnacionais (municipais, estaduais e distrital) executores das políticas planejadas pela União.

A realidade enfrentada pela instituição municipal é difícil por diversificados aspectos, como: previsão constitucional da repartição de competências tendente à União; espaço deixado pelo texto constitucional para que a União interfira na organização das instituições municipais, por exemplo, o poder de estabelecer regras sobre o limite de gastos com pessoal ou sobre o percentual mínimo de gasto em áreas como a saúde e a educação; concentração de receitas no poder central, que resulta na centralização, na União, das decisões referentes às políticas estatais.

Pela interpretação que se têm identificado, tanto sob o aspecto teórico quanto prático, toda a valorização concedida pelo texto constitucional de 1988 fica restrita ao aspecto formal. Não há como se defender um Município com autonomia plena, ou seja, com poder de se auto-organizar, se autoadministrar, estabelecer suas regras, dispor de suas finanças e exercer suas competências, se a decisão com relação às suas prioridades fica a cargo de outro ente. Nessa abordagem, foi apresentada, no presente trabalho, a diferença entre o poder de execução das competências e o poder de decisão sobre estas, o que, definitivamente, não tem sido cumulado no âmbito municipal, a quem se tem identificado tão somente o poder de execução.

Entende-se, entretanto, que a Constituição de 1988 viabiliza uma interpretação que dê prioridade aos Municípios, na elaboração e na execução das competências. Defende-se a atribuição de tal possibilidade à inserção da expressão 'interesse local', ao referir a competência legislativa municipal pela expressa menção ao 'interesse local', sem fazer referência aos interesses estaduais e federais. O texto constitucional de 1988 apresenta uma dinâmica que pode colocar o Município em posição privilegiada, já que prioriza a instituição municipal, em consonância com as demais formas de reconhecimento conferidas ao poder local.

A inserção do 'interesse local,' ao tratar da competência municipal, pode portanto, corresponder ao fortalecimento da mencionada instituição, não por ter um

espectro de ação maior que a expressão anterior, 'peculiar interesse'; não pela simples intenção do legislador; não pela atual interpretação que têm recebido, mas pela dinâmica que está embutida em sua expressa previsão.

O texto constitucional de 1988 avançou no tratamento da instituição municipal, a valorizou em diversos sentidos, formalizou a predominância do interesse municipal como justificador da atuação do Município, no sentido já defendido pelos doutrinadores nas constituições anteriores. No entanto, o texto da Constituição atual foi além, pela expressa previsão do 'interesse local' e pelo silêncio no que tange aos interesses dos demais entes. Portanto, torna-se indubitável a possibilidade de defender a prioridade no legislar e no agir do Município.

Expõem-se, na sequência, as respostas às questões anteriormente propostas.

- 1) Entende-se que a alteração da expressão 'peculiar interesse' por 'interesse local' interferiu na competência municipal. Não se atribui, contudo, à maior ou menor abrangência das expressões em si, que devem ser entendidas como equivalentes, em razão de suas correspondentes abrangências e dos significados semelhantes que tiveram para o exercício da competência municipal em cada um dos contextos adotados. No entanto, devido à dinâmica sugerida pela previsão do 'interesse local', pode-se interpretar que, na vigência do texto constitucional de 1988, há fundamento suficiente para justificar um alargamento da atuação municipal.
- 2) Considera-se o conteúdo da competência municipal como o correspondente ao interesse imediato da sua comunidade.
- 3) Segundo o entendimento aqui defendido, há, sim, prioridade de ação do Município frente aos demais entes integrantes do Estado, em razão da expressa previsão do 'interesse local', no texto constitucional de 1988.
- 4) Defende-se que o 'interesse local' tenha a mesma abrangência da competência municipal, já que tal expressão é justificadora da atuação do Município.
- 5) Mesmo que, na prática, não se tenha verificado o fortalecimento da instituição municipal, devido às questões já apresentadas, entende-se a possibilidade que, pela previsão da Constituição de 1988, o Município possa tornar-se efetivamente mais forte.

Concluído o estudo, foram delineados dois caminhos passíveis de serem interpretados, ao se analisar a Constituição de 1988. O primeiro se verifica no dia a dia da relação entre os entes e a prática municipal, em que há concentração do poder decisório na esfera da União, tornando o Município executor das políticas públicas por ela elaboradas. O segundo, indicado como também possível e como o mais adequado à história brasileira e à coerência de um processo de valorização da instituição local, confere ao Município, no exercício de suas atribuições, prioridade de decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRA, Walber de Moura. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- ATALIBA, Geraldo. Autonomia municipal na nova constituição brasileira. In: QUÉRCIA, Orestes (org). **Municipalismo**. São Paulo: Cidade Press, 1986.
- ATALIBA, Geraldo. Competência legislativa supletiva estadual. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 19. n. 73, jan./mar. 1982.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1934, v. V.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **A Federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **A Federação e a Constituinte**. São Paulo: Ed. Ítalo-Latino-Palma/Renzo Mazzone, 1986.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22.ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2002, v. 3, t. II.
- BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon (coord.) **Novos Rumos da Autonomia Municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- BIELSA, Rafael. **Principios de Regimen Municipal**. 3.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Traduzido por Carmen C. Varriale et al. **Dicionário de política**. 11.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 25 mar. 1824.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, 24 fev. 1891.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, **Correio Oficial**, 16 jul. 1934.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, **Correio Oficial**, 10 nov. 1937.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, **Diário Oficial da União**, 20 de outubro de 1967.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 17 de outubro de 1969. Brasília, **Diário Oficial da União**, 30 de outubro de 1969.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. Rio de Janeiro, **Diário Oficial**, 3 set. 1926.

BRASIL. Governo Federal. Portal Federativo. **Catálogo de Programas do Governo Federal**. 2011. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/CatalogoDeProgramasdoGovernoFederal>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 1º de outubro de 1828.

BRASIL. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da lei de 12 de Outubro de 1832. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 12 de agosto de 1834.

BRASIL. Lei nº 105, de 12 de maio de 1840. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 12 de maio de 1840.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, **Diário Oficial da União**, 11 jan. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 maio 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>. Acesso em: 03 mar. 2013.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição Federal Comentada**. 3.ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956. v. I.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958.

CHACON, Vamireh; RODARTE, Claus. **História do Legislativo Brasileiro: Câmaras Municipais**. Brasília. Brasília: Senado Federal, 2007. v. I.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONDE, Enrique Álvares. **Curso de Derecho Constitucional**. 2.ed. Madrid: Tecnos, 1997. v. II.

CONTIPELLI, Ernani. Princípios constitucionais de direito público e efetividade das decisões nas consultas fiscais. São Paulo: Revista dos Tribunais, **Revista Tributária e de finanças públicas**. ano 16, n. 78, jan-fev/2008.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**. 2ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2009.

COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008. p. 60-104.

COSTA, Nelson Nery. Desenvolvimento do município no Brasil. **Revista Forense**, v. 349, p. 129, jan.-mar. 2000.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

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

COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo**: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. v. IV.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Municipal**. São Paulo: LEUD, 1975.

D'AQUINO, Ivo. **O Município**: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940.

DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Público**. Cadernos de Direito Municipal. n. 97, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar. 1991.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. XXIV, p. 430, 1928.

DÓRIA, Sampaio. **Direito Constitucional**. 3.ed. Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1953, t. II.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

EISENMANN, C. H. O Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 56. abr./jun., p. 47-70, 1959.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Annaes da Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul**. v. II, Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1935. v. II, p. 157.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 19, de 12 de janeiro de 1897**, Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1897.

FERNANDES, Márcio Silva. Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, v. 2.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **A inconstitucionalidade da Lei Municipal**. Curitiba: Juruá, 1991.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3.ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Limites de Competência para prestação de serviços de interesse local. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre: Nota Dez. p. 111, set./out., 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Anteprojeto dos Notáveis**. São Paulo: Saraiva, 1987.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 12.ed ampl. e atual. de acordo com as Emendas Constitucionais e a Revisão Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da Constituição Federal de 1988**. 2.ed. rev. Bauru, SP: Edipro, 1995.

FREIRE, Felisbello. **As Constituições dos estados e a Constituição federal**. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1898.

GODOY, Mayr. **A Lei Orgânica do Município Comentada**. São Paulo: LEUD, 1990.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. Papel do Município no Quadro Governamental brasileiro. **Revista de Administração Municipal**. v. 43, n. 218, jan/mar 1996.

HERMANY, Ricardo. A pauta da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o Federalismo Municipalista: possibilidades e perspectivas de concretização do princípio da subsidiariedade. In: **O Poder Local na construção de uma nova realidade**. Brasília: CNM, 2012.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição**: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012.

HERNÁNDEZ SAMIPIERI, Roberto; HERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed. Traduzido por Fátima Conceição Murad et al. São Paulo: McGraw-Hill, 2006. p. 487.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HORTA, Raul Machado. Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade *in* **As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo**: Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria General del Estado**. Traduzido por Luis Legaz Lacambra. Madri: Labor, 1934. p. 238.

LEAL, Vitor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. In: **Estudos sobre a Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954, p. 129-145.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: município e o regime representativo no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas na Constituição nos precedentes do STF**. Salvador: JusPODIVM, 2012.

MANGABEIRA, João. **Em torno da Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934. v. II.

MARR, S.L.; CROSBY, L.A. **Customer satisfaction measurement**: a management information system for total quality. Chicago: American Marketing Association, 1993.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1.

MARTORANO, Dante. **Direito Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 3.ed. ampl. e posta de acôrdo com a reforma constitucional de 1925-26. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1929.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 5.ed. atual. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1954. v. I.

MEDINA, Paulo. O Princípio da Subsidiariedade *in* **As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo: Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1957.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. (org.) Discriminação Constitucional de Competências Legislativas: A Competência Municipal. **Direito Administrativo e Constitucional: Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **A Contribuição de Melhoria e a Autonomia Municipal**. São Paulo: Publicação da Prefeitura do Município de São Paulo, 1952.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza Jurídica do Estado Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunaes, 1937.

MENDES JUNIOR, João. As ideias de soberania, autonomia e federação. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo: Typ. Augusto Siqueira & Cia, anno de 1912, v. XX, p. 258, 1916.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENEZES, Aderson de. **Teoria Geral do Estado**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

MIRAGEM, Bruno e ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos POGETTI Editores, 1938. t. I.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**. 2.ed São Paulo: Max Limonad, 1953. v. II.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. 2.ed. rev. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1970. t. II.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do Município. **Revista de Direito Público**, v. 6, p. 10, out- dez. 1968.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 7.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2012.

NUNES, Castro. **As Constituições Estaduais do Brasil**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1922. t. I.

NUNES, José de Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1920.

OLIVEIRA TORRES, João Camillo de. **A Formação do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

PALADIN, Livio. **Diritto Costituzionale**. Terza edizione. Padova: CEDAM, 1998.

PIMENTA BUENO, José Antônio. **Marquês de São Vicente**. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Ed. 34, 2002.

QUÉRCIA, Orestes (org). **Municipalismo**. São Paulo: Cidade Press, 1986.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. A Federação Brasileira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (coord.). **Tratado de Direito Municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1.

RIBEIRO, Manoel. **O Município na Federação**. Publicações da Universidade da Bahia, 1959.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. A Competência e a Autonomia Municipal na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre: EU/Porto Alegre, v. 10, n. 11, p. 27, nov. 1997.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição de competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, n. 15, p. 11, jan./fev./mar. 2007.

ROJO, Raul Enrique; TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RUSSOMANO, Rosah. **O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 35.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Manual do Vereador**. 5.ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. São Paulo: Juarez Freitas de Oliveira, 2003.

SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (coord.). Direito de Estado. **Estudos sobre Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.) **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJOBiblioteca, 2010.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

TAVARES, José Antônio Giusti. O Sistema Político brasileiro. In: ROJO, Raul Enrique; TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 11.ed São Paulo: Malheiros, 1995.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VIANA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

VIANNA, Heraldo M. **Testes em Educação**. 2.ed., São Paulo: Ibrasa, 1976.

VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA

Esta entrevista é parte da pesquisa realizada para a tese de Doutorado da aluna do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Marta Marques Avila, sob orientação do Professor Doutor Cezar Saldanha Souza Junior. A pesquisa tem como objetivo compreender a competência municipal e estabelecer as diferenças entre as expressões **peculiar interesse**, utilizada nas Constituições brasileiras de 1824 a 1969, e **interesse local**, prevista na Constituição de 1988. A pesquisa de campo será estruturada em duas partes. A primeira parte corresponde às entrevistas em profundidade com expertos na área do direito municipal e a segunda, será a aplicação dos questionários aos prefeitos municipais. As entrevistas em profundidade serão utilizadas para a elaboração das questões a serem aplicadas aos prefeitos.

1. O que o Senhor entende pela expressão **interesse local** relacionada ao Município pelo texto da Constituição de 1988?
2. O que o Senhor entende pela expressão **peculiar interesse** relacionada ao Município pelas Constituições de 1824 a 1969?
3. O Senhor acha que a alteração do texto constitucional, ao tratar da competência do Município, da expressão **peculiar interesse** para a expressão **interesse local** corresponde a aumento de competência, a redução da mesma ou não alterou?
4. O atual sistema de distribuição de competências e de recursos possibilita a realização do **interesse local**?
5. Os Municípios têm poder de decidir as políticas públicas por eles executadas?
6. Em que áreas o Município tem mais poder de decidir?
7. Em que áreas o **interesse local** é mais atingido e em que áreas é menos atingido?
8. O que o Senhor entende por **interesse local** na área da educação?
9. O que o Senhor entende por **interesse local** na área da saúde?
10. O que o Senhor entende por **interesse local** na área da assistência social?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO



Universidade Federal do Rio Grande do Sul Programa de Pós-Graduação em Direito

As questões a seguir têm finalidade acadêmica. A pesquisa que está contando com a sua gentil participação, concentra-se na área do direito constitucional, tem como objetivo avaliar não a plataforma de governo de cada um dos prefeitos mas as suas possibilidades de atuação a partir do texto constitucional e da relação entre os entes da Federação. O estudo pretende identificar a importância do Município na organização brasileira, o seu poder de ação a partir da previsão constitucional e tem como finalidade identificar, a partir da Constituição, o âmbito de atuação do Município e, por fim, constatar, na prática, a extensão da expressão interesse local (expressa pela Constituição de 1988 ao tratar da competência municipal - artigo 30, inciso I).

Este questionário integra a pesquisa de Marta Marques Avila, aluna do doutorado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação do Professor Livre-docente Cezar Saldanha Souza Junior, realizada com o apoio do Programa de Pós-graduação em Direito, da Pró-Reitoria de Pós-graduação e do Centro de Estudos e Pesquisas da Escola da Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Antecipadamente agradecemos a sua colaboração e nos comprometemos a retornar o contato, para comunicar o resultado da pesquisa, pelo e-mail indicado.

I – COMPREENSÃO

A partir das alternativas a seguir, caracterize a expressão interesse local. (Marcar todas as alternativas que entender corretas).

- 1. Interesse local diz respeito a tudo a que se refira à comunidade local, das questões mais simples até as mais complexas.
- 2. Interesse local envolve, em princípio, uma relação com a questão territorial.
- 3. Interesse local envolve também a união de esforços entre Municípios para a resolução das suas aspirações comuns.
- 4. A identificação do que seja interesse local depende sempre de análise caso a caso.
- 5. O interesse local corresponde à possibilidade de o Município agir quando tiver condições de fazê-lo e estiver presente o interesse da sua comunidade.
- 6. Interesse local é uma expressão que pode reduzir o campo de atuação do Município.
- 7. O interesse local, autêntico e legitimamente caracterizado, prevalece sobre os interesses estadual e federal.

() 8.O interesse local é um conceito muito vago para, na prática, firmar a autonomia

II – SATISFAÇÃO

A seguir lhe apresentamos algumas afirmações. Solicitamos que o(a) Senhor(a) atribua um grau de satisfação a cada uma delas. Para tanto, utilize a escala de satisfação que varia de 1 **Totalmente insatisfeito(a)** até 10 **Totalmente Satisfeito(a)** ou, ainda, **SO** – Sem Opinião - se não tiver opinião formada sobre a afirmação.

Indique seu grau de satisfação:	Totalmente Insatisfeito							Totalmnte Satisfeito				SO
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
1. Com a autonomia que lhe é concedida pela Constituição para bem administrar o seu Município.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
2. Com a sua liberdade de optar pelas políticas públicas que julga convenientes ao seu Município tendo em vista a realidade local.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
3. Com a amplitude do poder concedido pela Constituição ao Município na cláusula interesse local.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
4. Com a sua liberdade de ação para encontrar soluções aos problemas e às necessidades municipais.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
5. Com a sua liberdade para aplicar os seus recursos próprios arrecadados pelo Município.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
6. Com a sua liberdade para aplicar os recursos constitucionais transferidos ao Município.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
7. Com a sua liberdade para aplicar os recursos legais transferidos ao Município.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
8. Com a sua liberdade para aplicar os recursos voluntários transferidos ao Município.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
9. Com os condicionamentos exigidos para o cumprimento das atribuições fixadas pela Constituição ao Município.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
10. Com a sua liberdade de ação frente ao Estado-membro e à União para que o próprio Município busque soluções aos seus problemas.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
11. Com as exigências impostas ao Município pela Lei n. 10.527, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade, quando estabelece diretrizes gerais de política urbana.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
12. Com as exigências impostas ao Município pela Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, quando estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
13. Com a exclusão da atuação do Município na área da segurança pública.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	
14. Com a liberdade de estabelecer a política local de agricultura.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99	

III – IDENTIFICAÇÃO

1. Em vista do interesse local, em que responsabilidades e/ou serviços específicos, aos municípios, a autoridade municipal não tem poder de decisão, mas seria de toda conveniência ter?

1.	2.	3.
----	----	----

2. Em vista do interesse local, em que responsabilidades e/ou serviços específicos, aos municípios, o Município tem competência (de legislar e/ou administrar), mas não lhe sobram recursos financeiros suficientes para realizá-la?

1.	2.	3.
----	----	----

3. Em vista do interesse local, em que responsabilidades e/ou serviços específicos, aos municípios, o Município tendo competência (de legislar e/ou administrar), mas não dispõe de meios suficientes e adequados (estrutura física, pessoal) para realizá-la?

1.	2.	3.
----	----	----

4. Em vista do interesse local, em que responsabilidades e/ou serviços específicos, aos municípios, o Município é levado a intervir, mesmo não tendo o dever de fazê-la?

1.	2.	3.
----	----	----

5. Em vista do interesse local, em que responsabilidades e/ou serviços específicos, aos municípios, o Município não atua e deveria atuar?

1.	2.	3.
----	----	----

IV - AVALIAÇÃO DO INTERESSE LOCAL

Tendo em vista as áreas a seguir indicadas, que nota de satisfação o(a) Senhor(a) atribui ao atendimento do interesse local em cada uma delas? Para tanto, utilize a escala de satisfação que varia de 1 **Totalmente insatisfeito(a)** até 10 **Totalmente Satisfeito(a)** ou, ainda, **SO** – Sem Opinião - se não tiver opinião formada sobre a afirmação.

ÁREA	Totalmente Insatisfeito					Totalmente Satisfeito					SO
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1. saúde	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
2. educação	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
3. assistência social	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
4. agricultura	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
5. indústria	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
6. comércio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
7. transporte coletivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
8. cultura	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
9. desenvolvimento urbano	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
10. meio ambiente	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

V – CONCORDÂNCIA

A seguir lhe apresentamos algumas afirmações. Solicitamos que o(a) Senhor(a) atribua um grau de concordância a cada uma delas. Para tanto, utilize a escala de concordância que varia de 1 **Discordo Totalmente** até 5 **Concordo Totalmente** ou, ainda, **SO** – Sem Opinião - se não tiver opinião formada sobre a afirmação.

Indique o grau de concordância:	Discordo					Concordo					SO
	Totalmente					Totalmente					
1. A Constituição de 1988 definiu com mais clareza o campo de atuação do Município.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
2. A Constituição de 1988 ampliou a competência dos Municípios.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
3. A Constituição de 1988 elevou o Município ao mesmo nível dos demais entes da Federação.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
4. A Constituição de 1988 municipalizou os serviços públicos.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
5. A expressão interesse local é mais definidora que a expressão peculiar interesse, ainda que não seja suficiente frente à repartição de competências.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
6. A expressão peculiar interesse (utilizadas pelas Constituições brasileiras anteriores a de 1988) gerava dúvida aos aplicadores.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
7. O artigo 30 da Constituição de 1988 – que trata especificamente da competência do Município – esgota o campo de atuação do ente local.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
8. O Município tem condições (estrutura física, pessoal) para estabelecer suas políticas públicas.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
9. O Município não possui recursos financeiros para executar suas políticas públicas.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
10. A arrecadação tributária do Município reduz a sua capacidade de autoadministração e do exercício da sua competência.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
11. Para que o Município faça uma obra, um investimento em saneamento básico, em regra, depende de emendas parlamentares, de transferências voluntárias.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
12. Quando o Município busca recurso federal para uma política, ele está obrigado a aplicá-lo de acordo com o modelo e com a regulamentação interna da União.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
13. Os programas federais desconsideram as diversidades locais na medida em que seguem um padrão de aplicação de norte a sul do país.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

Indique o grau de concordância:	Discordo						Concordo				SO
	Totalmente										
14. Os programas federais contemplam objetivos não prioritários do Município.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
15. Os convênios reduzem o poder de decidir/decisão do Município.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
16. O Município atende ao seu interesse local ao oferecer uma educação qualificada para as crianças de sua comunidade.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
17. O Município atende um padrão mínimo de qualidade na educação, ainda que a execute de acordo com a lei federal.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
18. O Município tem um campo restrito de decisão na área da educação.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
19. As normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação deixa pouco espaço para a introdução de metodologias ou disciplinas de interesse local.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
20. Se o Município tivesse mais recursos próprios (arrecadação, transferências constitucionais e legais), teria como prestar a educação com maior qualidade.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
21. O Município tem poder de escolher meios para administrar a saúde.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
22. O Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar a saúde pública da sua comunidade.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
23. O Município atende um padrão mínimo de qualidade na área da saúde, ainda que a execute de acordo com a regulamentação federal.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
24. A saúde funciona melhor do que o sistema de educação.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
25. O Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar o trânsito.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
26. O Município tem recursos financeiros suficientes para municipalizar o meio ambiente.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
27. Os programas da assistência social, definidos pela União e executados pelo Município, atendem as suas peculiaridades municipais.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99
28. Se o Município tivesse mais recursos financeiros teria como praticar uma assistência social mais produtiva.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

VI. OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES

Além de todas os temas aqui tratados, o(a) Senhor(a) tem alguma observação complementar que gostaria de fazer?

VII. DADOS DO ENTREVISTADO

Entrevistado:
1.Partido:
2.Estado:
3.Município:
4.Porte:
5.Idade:
6.Gênero: ()1.Feminino; ()2.masculino
7.Estado Civil:
8.Formação:
9.Ocupação anterior:
10.Número de mandatos:
11.Período do mandato:
12.Exerceu algum cargo eletivo anterior? ()1. Sim; ()2.Não
13.Se Sim, Qual?
Vereador
Deputado Estadual
Deputado Federal
Senador
Prefeito
Governador
Outro
14.Onde?
15.Email para envio do retorno da pesquisa:

APÊNDICE C – MUNICÍPIOS A SEREM PESQUISADOS

TOTAL DE MUNICÍPIOS EXISTENTES NO BRASIL: 5564
TOTAL DE MUNICÍPIOS A SEREM PESQUISADOS: 360

ESTADO	Nº MUNICÍPIOS			Amostra geral	PORTE - Nº DE MUNICÍPIO NA AMOSTRA			
	Nº MUNICÍPIOS	PEQUENO	MEDIO	GRANDE	AMOSTRA	PEQUENO	MEDIO	GRANDE
ACRE	22	18	2	2	1	1	0	0
ALAGOAS	102	84	16	2	7	5	1	1
AMAPÁ	16	14	0	2	1	1	0	0
AMAZONAS	62	56	5	1	4	2	1	1
BAHIA	417	341	60	16	27	22	4	1
CEARÁ	184	146	32	6	12	10	2	0
ESPIRITO SANTO	78	66	3	9	5	4	0	1
GOIÁS	246	203	27	16	16	13	2	1
MARANHÃO	217	166	35	16	14	11	2	1
MATO GROSSO	141	115	16	10	9	7	1	1
MATO GROSSO DO SUL	78	65	8	5	5	4	1	0
MINAS GERAIS	853	697	105	51	55	45	7	3
PARÁ	143	111	24	8	9	7	2	0
PARÁÍBA	223	177	36	10	14	11	2	1
PARANÁ	399	332	43	24	26	21	3	2
PERNAMBUCO	185	150	25	10	12	9	2	1
PIAUI	224	186	30	8	15	12	2	1
RIO DE JANEIRO	92	76	12	4	6	5	1	0
RIO GRANDE DO NORTE	167	139	20	8	11	9	1	1
RIO GRANDE DO SUL	496	400	57	39	32	26	4	2
RONDÔNIA	52	40	7	5	3	2	1	0
RORAIMA	15	14	0	1	1	1		
SANTA CATARINA	293	235	30	28	19	15	2	2
SÃO PAULO	645	539	85	21	42	35	5	2
SERGIPE	75	61	8	6	5	4	1	0
TOCANTINS	139	113	17	9	9	7	1	1
TOTAL	5564	4544	703	317	360	289	48	23

<http://www.onlinesurvey.com.br/cepa/marta/>

APÊNDICE D – MUNICÍPIOS PESQUISADOS

TOTAL DE MUNICÍPIOS EXISTENTES NO BRASIL: 5564
TOTAL DE MUNICÍPIOS PESQUISADOS: 360

ESTADO	Nº MUNICÍPIOS				Amostra geral	PORTE - Nº DE MUNICÍPIO NA AMOSTRA		
	Nº MUNICÍPIOS	PEQUENO	MEDIO	GRANDE	AMOSTRA	PEQUENO	MEDIO	GRANDE
ACRE	22	18	2	2	1	1	0	0
ALAGOAS	102	84	16	2	7	5	1	1
AMAPÁ	16	14	0	2	1	1	0	0
AMAZONAS	62	56	5	1	4	3	1	0
BAHIA	417	341	60	16	27	22	4	1
CEARÁ	184	146	32	6	12	10	2	0
ESPIRITO SANTO	78	66	3	9	5	4	0	1
GOIÁS	246	203	27	16	16	13	2	1
MARANHÃO	217	166	35	16	14	11	2	1
MATO GROSSO	141	115	16	10	9	7	1	1
MATO GROSSO DO SUL	78	65	8	5	5	4	1	0
MINAS GERAIS	853	697	105	51	55	45	7	3
PARÁ	143	111	24	8	9	7	2	0
PARAÍBA	223	177	36	10	14	11	2	1
PARANÁ	399	332	43	24	26	21	3	2
PERNAMBUCO	185	150	25	10	12	9	2	1
PIAUI	224	186	30	8	15	12	2	1
RIO DE JANEIRO	92	76	12	4	6	5	1	0
RIO GRANDE DO NORTE	167	139	20	8	11	9	1	1
RIO GRANDE DO SUL	496	400	57	39	32	26	4	2
RONDÔNIA	52	40	7	5	3	2	1	0
RORAIMA	15	14	0	1	1	1		
SANTA CATARINA	293	235	30	28	19	15	2	2
SÃO PAULO	645	539	85	21	42	35	5	2
SERGIPE	75	61	8	6	5	4	1	0
TOCANTINS	139	113	17	9	9	7	1	1
TOTAL	5564	4544	703	317	360	290	48	22

<http://www.onlinesurvey.com.br/cepa/marta/>

APÊNDICE E – PECULIAR NAS CONSTITUIÇÕES

CONSTITUIÇÃO DE 1824

Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Provincia, e que são immediatamente relativos a seus **interesses peculiares**.

Art. 81. Estes Conselhos terão por principal objecto propôr, discutir, e deliberar sobre os negocios mais interessantes das suas Provincias; formando projectos **peculiares**, e accommodados ás suas localidades, e urgencias.

CONSTITUIÇÃO DE 1891

Art 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios **peculiares** aos Estados, salvo:

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

CONSTITUIÇÃO DE 1934

Art 5º - Compete privativamente à União:

§ 3º - A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras *c e i*, *in fine*, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às **peculiaridades locais**, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta.

CONSTITUIÇÃO DE 1937

Art 8º - A cada Estado caberá organizar os serviços do seu **peculiar interesse** e custeá-los com seus próprios recursos.

Art 18 - Independentemente de autorização, os Estados podem legislar, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhes as deficiências ou atender às **peculiaridades locais**, desde que não dispensem ou diminuam es exigências da lei federal, ou, em não havendo lei federal e até que esta regule, sobre os seguintes assuntos:

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

Art 53 - Ao Conselho Federal cabe legislar para o Distrito Federal e para os Territórios, no que se referir aos interesses **peculiares** dos mesmos.

CONSTITUIÇÃO DE 1946

Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu **peculiar interesse** e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

CONSTITUIÇÃO DE 1967

Art 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as **peculiaridades locais**.

Art 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu **peculiar interesse**, especialmente quanto:

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

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

CONSTITUIÇÃO DE 1969

Art. 14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios.

Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei.

Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982)

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

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

b) à organização dos serviços públicos locais.

CONSTITUIÇÃO DE 1988

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas **peculiaridades**.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADIN nº 2.135-4)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - as **peculiaridades** dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as **peculiaridades** de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição **peculiar** de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

TÍTULO X ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e **peculiaridades** das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos. (Regulamento)

APÊNDICE F – LOCAL NAS CONSTITUIÇÕES

CONSTITUIÇÃO DE 1824

Art.. 81. Estes Conselhos terão por principal objecto propôr, discutir, e deliberar sobre os negocios mais interessantes das suas Provincias; formando projectos peculiares, e accommodados ás suas **localidades**, e urgencias.

Art. 93. Os que não podem votar nas Assembléas Primarias de Parochia, não podem ser Membros, nem votar na nomeação de alguma Autoridade electiva Nacional, ou **local**.

CONSTITUIÇÃO DE 1891

Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de carácter federal;

2º) animar no Pais o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos **locais**;

Art 59 - Ao Supremo Tribunal Federal compete:

§ 2º - Nos casos em que houver de aplicar leis dos Estados, a Justiça Federal consultará a jurisprudência dos Tribunais **locais**, e vice-versa, as Justiças dos Estados consultarão a jurisprudência dos Tribunais Federais, quando houverem de interpretar leis da União.

Art 60 - Compete aos Juizes ou Tribunais Federais, processar e julgar:

§ 2º - As sentenças e ordens da magistratura federal são executadas por oficiais judiciários da União, aos quais a polícia **local** é obrigada a prestar auxílio, quando invocado por eles.

Art 67 - Salvas as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais, o Distrito Federal é administrado pelas autoridades municipais.

Parágrafo único - As despesas de carácter **local**, na Capital da República, incumbem exclusivamente à autoridade municipal.

CONSTITUIÇÃO DE 1934

Art 5º - Compete privativamente à União:

§ 3º - A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras *c e i*, *in fine*, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis

estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades **locais**, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta.

Art 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo:

§ 5º - Na espécie do nº VII, e também para garantir o livre exercício do Poder Judiciário **local**, a intervenção será requisitada ao Presidente da República pela Corte Suprema ou pelo Tribunal de Justiça Eleitoral, conforme o caso, podendo o requisitante comissionar o Juiz que torne efetiva ou fiscalize a execução da ordem ou decisão.

§ 6º - Compete ao Presidente da República:

b) decretar a intervenção: para assegurar a execução das leis federais; nos casos dos nºs I e II; no do nº III, com prévia autorização do Senado Federal; no do nº IV, por solicitação dos Poderes Legislativo ou Executivo **locais**, submetendo em todas as hipóteses o seu ato à aprovação imediata do Poder Legislativo, para o que logo o convocará.

Art 15 - O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum* cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter **local**.

Art 16 - Além do Acre, constituirão territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo.

§ 3º - O Território do Acre será organizado sob o regime de Prefeituras autônomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermédio de um delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuídas as verbas destinadas às administrações **locais** e geral.

Art 70 - A Justiça da União e a dos Estados não podem reciprocamente intervir em questões submetidas aos Tribunais e Juízes respectivos, nem lhes anular, alterar ou suspender as decisões, ou ordens, salvo os casos expressos na Constituição.

§ 1º - Os Juízes e Tribunais federais poderão, todavia, deprecar às Justiças **locais** competentes as diligências que se houverem de efetuar fora da sede do Juízo deprecante.

Art 71 - A incompetência da Justiça federal, **ou local**, para conhecer do feito, não determinará a nulidade dos atos processuais probatórios e ordinatórios, desde que a parte não a tenha argüido. Reconhecida a incompetência, serão os autos remetidos ao Juízo competente, onde prosseguirá o processo. + 3 X (...)

Art 76 - A Corte Suprema compete:

II - em recurso ordinário:

c) as decisões de última ou única instância das Justiças **locais** e as de Juízes e Tribunais federais, denegatórias de *habeas corpus* ;

III - em recurso extraordinário, as causas decididas pelas Justiças **locais** em única ou última instância:

c) quando se contestar a validade de lei ou ato dos Governos **locais** em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do Tribunal local julgar válido o ato ou a lei impugnada;

Art 82 - A Justiça Eleitoral terá por órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, na do Território do Acre e no Distrito Federal; e Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar, além das Juntas especiais admitidas no art. 83, § 3º.

§ 7º - Cabem a Juízes **locais** vitalícios, nos termos da lei, as funções de Juízes eleitorais, com jurisdição plena.

Art 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis **locais**.

Art 116 - Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes **locais**.

Art 140 - A União organizará o serviço nacional de combate às grandes endemias do País, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo exceder as possibilidades dos governos **locais**.

Art 166 - Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração.

§ 2º - O Conselho Superior da Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, que revistam esse caráter podendo em todo tempo rever e modificar a mesma relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos **locais** interessados.

CONSTITUIÇÃO DE 1937

Art 18 - Independentemente de autorização, os Estados podem legislar, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhes as deficiências ou atender às peculiaridades **locais**, desde que não dispensem ou diminuam as exigências da lei federal, ou, em não havendo lei federal e até que esta regule, sobre os seguintes assuntos:

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

c) à organização dos serviços públicos de caráter **local**.

Art 30 - O Distrito Federal será administrado, por um Prefeito de nomeação do Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal, e demissível *ad nutum*, cabendo as funções deliberativas ao Conselho Federal. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas dos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter **local**.

Art. 101 Tribunal **local** (2x)

Art 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:

d) o operário terá direito ao repouso semanal aos domingos e, nos limites das exigências técnicas da empresa, aos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição **local**; (...)

CONSTITUIÇÃO DE 1946

Art 20 - Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das rendas **locais** de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado.

Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

b) à organização dos serviços públicos **locais**.

Art 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete:

II - julgar em recurso ordinário:

a) os mandados de segurança e os *habeas corpus* decididos em última instância pelos Tribunais **locais** ou federais, quando denegatória a decisão;

b) as causas decididas por Juízes **locais**, fundadas em, tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro, assim como as em que forem partes um Estado estrangeiro e pessoa domiciliada no País;

III - julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros Tribunais ou Juízes:

c) quando se contestar a validade de lei ou ato de governo **local** em face desta Constituição ou de lei federal, e a decisão recorrida julgar válida a lei ou o ato;

Art 104 - Compete ao Tribunal Federal de Recursos:

II - julgar em grau de recurso:

b) as decisões de Juízes **locais**, denegatórias de *habeas corpus*, e as proferidas em mandados de segurança, se federal a autoridade apontada como coatora;

Art 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível *ad nutum*.

Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público **local**.

Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

VI - repouso semanal remunerado, preferentemente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição **local**;

Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências **locais**.

CONSTITUIÇÃO DE 1967

Art 14 - Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações **locais**, para a criação de novos Municípios.

Art 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades **locais**.

Art 16 - A autonomia municipal será assegurada:

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

b) à organização dos serviços públicos **locais**.

Art 114 - Compete ao Supremo Tribunal Federal:

II - julgar, em recurso ordinário: (Redação dada pelo Ato Institucional nº 6, de 1969)

a) os habeas corpus decididos, em única ou última instância, pelos Tribunais **locais** ou federais, quando denegatória a decisão, não podendo o recurso ser substituído por pedido originário; (Redação dada pelo Ato Institucional nº 6, de 1969)

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas, em única ou última instância, por outros Tribunais, quando a decisão recorrida: (Redação dada pelo Ato Institucional nº 6, de 1969)

c) julgar válida lei ou ato do Governo **local**, contestado em face da Constituição ou de lei federal; (Redação dada pelo Ato Institucional nº 6, de 1969)

Art 138 - O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República, o qual será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no art. 113, § 1º.

§ 2º - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público **local**.

Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios **locais**;

Art 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

VII - repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição **local**;

CONSTITUIÇÃO DE 1969

Art. 14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios.

Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades **locais**, a criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei.

Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

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

b) à organização dos serviços públicos **locais**.

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público **local** para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade;

Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida:

c) julgar válida lei ou ato do governo **local** contestado em face da Constituição ou de lei federal;

Art. 124. Cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma Seção Judiciária, que terá por sede a respectiva Capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei.

Parágrafo único. Nos Territórios do Amapá, Roraima e Rondônia, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juizes federais caberão aos juizes da justiça **local**, na forma que a lei dispuser. O Território de Fernando de Noronha compreender-se-á na Seção Judiciária do Estado de Pernambuco.

Art. 126. A lei poderá permitir que a ação fiscal e outras sejam promovidas, nas comarcas do interior, onde tiver domicílio a outra parte, perante a Justiça do Estado ou do Território, e com recurso para o Tribunal Federal de Recursos, bem como atribuir ao Ministério Público **local** a representação judicial da União.

Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:

VII - repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição **local**;

Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências **locais**.

CONSTITUIÇÃO DE 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo **local**, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços **locais** de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse **local**;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse **local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural **local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

II - julgar, em recurso ordinário:

c) julgar válida lei ou ato de governo **local** contestado em face desta Constituição.

d) julgar válida lei **local** contestada em face de lei federal. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

b) julgar válido ato de governo **local** contestado em face de lei federal;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 110. Cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva Capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei.

Parágrafo único. Nos Territórios Federais, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da justiça **local**, na forma da lei.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§ 4º Os gestores **locais** do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)