



PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: O IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS COM ESTUDO DE CASO DE BELFORD ROXO/RJ

Raul Rosa de Oliveira Junior *

Rodrigo de Souza Tavares **

* Graduado em Direito - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Mestrando do Programa de pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

** Graduado em Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestrado em Direito, Estado e Cidadania pela Universidade Gama Filho e Doutorado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

O Presente trabalho se destina a fazer uma análise sobre o sistema federalista brasileiro. Em especial sobre a situação dos municípios no modelo de federalismo de terceiro grau adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Buscamos analisar o federalismo desde o seu surgimento até a formação do sistema brasileiro moderno, por fim, fizemos uma análise de como os Municípios fazem para suprir a falta de recursos próprios para administração local tendo como base os Municípios da Baixada Fluminense, em especial o Município de Belford Roxo.

Palavra-Chave: Federalismo. Federalismo Orgânico. Municípios. Direito. Direito Constitucional. Constitucional.

This present work aims to do an analysis on the Brazilian Federal System. Especially over the Counties situation in the three degrees federalism model adopted by the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. We seek to analyze the Federalism from it's beginning until the formation of the Brazilian Modern System. Lastly, we have made an analysis on how Counties supply the lack of own resources to the local administration, based on the Counties from Baixada Fluminense, especially the Belford Roxo County.

Keywords: Federalism. Organic Federalism. Counties. Law. Constitutional Law. Constitutional.

El presente trabajo se destina a hacer un análisis acerca del sistema federalista brasileño. En especial acerca de la situación de los condados en el modelo de federalismo de tercer grado adoptado por la Constitución de la República federativa de Brasil el 1988. Buscamos analizar el federalismo desde su surgimiento hasta la formación del sistema brasileño moderno, por fin, hicemos un análisis de como los condados hacen para suplir la falta de recursos propios para administración local teniendo como base los condados de la Bajada Fluminense, en especial el condado de Belford Roxo.

Palabras-clave: federalismo, federalismo orgánico, condados, derecho. Derecho constitucional. Constitucional

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se destina a analisar os Municípios no contexto de sua inserção no sistema federalista brasileiro, trazendo como ponto central da discussão as dificuldades encontradas para o seu desenvolvimento autônomo. No contexto no qual os Municípios se encontram, com a concentração de competências e arrecadação na União, o desenvolvimento sem o constante auxílio dos Estados e da União torna-se, na maioria dos casos, inviável.

Para debatermos o problema proposto, analisaremos os sistemas federalistas, desde o seu surgimento, até a formação do sistema federalista moderno que vigora no Brasil. Analisamos a evolução histórica, política e o modelo atual Brasileiro.

Nesse contexto, convém perguntarmos: no sistema federalista atual é possível o desenvolvimento pleno dos Municípios, garantindo aos habitantes os direitos básicos e a resolução das demandas locais sem a participação ativa dos Estados e Municípios?

Tentaremos, durante o estudo, responder tal pergunta, trazendo os dados de um Município da Baixada Fluminense como base para a resposta de tal questionamento. O Município escolhido foi Belford Roxo e sua escolha não foi por acaso, trata-se de um Município inserido numa região de intenso movimento econômico, entretanto, que tem uma grande desigualdade socioeconômica.

O trabalho desenvolvido tem por objetivo aumentar a compreensão sobre o sistema federalista brasileiro, em especial, sobre a situação em que se encontram os Municípios nesse interim. Para isso iremos descrever a evolução histórica do sistema federal, identificar a posição do Município no Brasil e traçar as possibilidades de desenvolvimento deste ente-federado.

Essa análise é importante, no sentido de que, futuramente, possam ser feitas alterações significativas na forma como está organizada os entes-federados no sistema brasileiro de federação. Com um possível aumento real na autonomia municipal.

Para isso, usaremos o método de pesquisa dogmática, reunindo um apanhado de doutrina especializada nas áreas de direito constitucional, administrativo e financeiro. Usaremos também dados obtidos junto aos planos econômicos municipais e leis de diretrizes orçamentárias para embasar nossas conclusões.

2 SURGIMENTO DO ESTADO FEDERAL

O século XVIII se destacou pelas mudanças estruturais experimentadas por todo o mundo ocidental. É considerado o momento de transição da Idade Moderna para a Idade Contemporânea, mudança capitaneada pelo fim do absolutismo na Europa. Foi também considerada a “Era das Revoluções”¹ por abarcar a Revolução Francesa e a Revolução Industrial que, em conjunto, mudaram perspectivas mundiais de organização do Estado e da riqueza. Por fim, foi também nesse século em que surgiu o que hoje configura como objeto de nosso estudo, o Estado Federal.

Passaremos a analisar, neste capítulo, esses fatos que em conjunto deram ensejo à adoção do sistema federalista de estado em boa parte dos novos estados que vieram a surgir nos anos seguintes.

2.1 Os Federalistas e a revolução americana.

Em 1787, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América, temos o nascimento do que conhecemos hoje por “Sistema Federalista de Estado”. Até aquele momento não havia surgido no mundo sistema semelhante a este. Convém trazer a baila trecho

1 HOBSBAWN, 1977.

do texto de Sahid Maluf (2004, p. 168) sobre o assunto:

As federações ensaiadas na antiguidade, todas elas, foram instáveis e efêmeras. Extinguiram-se antes que pudessem comprovar resultados positivos em função dos problemas que as inspiraram. Apenas a Suíça manteve-se até agora, conservando, em linhas gerais, os princípios básicos da antiga Confederação Helvética, de natureza federativa, o que se explica pela sua geografia e pela presença constante de um inimigo temível à sua ilharga.

Os Exemplos históricos foram experiências de descentralização administrativa, não de descentralização política, que é característica primacial do sistema federativo.

Durante sete anos (1756 a 1763) a Inglaterra e seus aliados lutaram contra a França e aliados pelo domínio das colônias localizadas na América do Norte e na Índia. Esse conflito que é considerado como a primeira guerra de proporções mundiais resultou numa vitória da Inglaterra sobre a França, na manutenção das colônias inglesas na Índia e na entrega das colônias francesas onde hoje é o Canadá para a administração inglesa.

Tal período de guerra resultou em grandes custos para a Inglaterra. Para que pudesse se reestruturar financeiramente, a Coroa Inglesa passou a buscar novos meios de organização do império e explorar de forma demasiada as antigas 13 colônias americanas com uma tributação excessiva. Ocorre que as colônias inglesas estavam acostumadas com um alto grau de independência, além de terem passado por um grande desenvolvimento econômico e social o que tornou os colonos insatisfeitos com as medidas adotadas pela Coroa Inglesa.

Os anos seguintes a Guerra dos Sete Anos foram marcados pelas intensas mudanças legislativas nos campos tributário e fiscal e, em resposta, uma intensa mobilização de resistências a essas mudanças dos colonos americanos que reivindicavam mais independência e não aceitavam que o Parlamento e a Coroa Inglesa governassem as colônias.

Um congresso em 1774 na Filadélfia reuniu representantes de todas as colônias para discutir a situação em que se encontravam as o continente na época. Desse congresso formou-se a “Associação Continental” e emergiu a decisão de não obedecer aos atos coercitivos do Parlamento Inglês. Aliado a esse cenário cada vez mais colonos se uniam contra a “pátria-mãe”. No ano seguinte aconteceu outra reunião dos representantes das colônias na Filadélfia, dessa vez o resultado foi a declaração de guerra da Associação Continental contra a Grã-Bretanha.

Somente no ano de 1782, em Paris, realizaram-se as negociações de paz entre as colônias e o governo britânico. No ano seguinte findaram-se as negociações e emergiu um tratado, o Tratado de Paris, que transformou as treze colônias da América do Norte em estados soberanos.

Durante a guerra a ajuda mútua entre as ex-colônias alterou significativamente o pensamento daquela época, até os anos que antecederam a revolução. A maioria dos colonos inadmitia a possibilidade de união, pois não consideravam a possibilidade de perder parte de sua autonomia para outros órgãos ou se submeter à outra administração.

Entretanto, durante e após a guerra as atitudes foram bem diferentes, a começar pelos “Artigos da Confederação e União Perpétua” que foi escrito durante a revolução e passou a vigorar um ano antes da declaração de independência. A confederação tinha o objetivo de cooperação mútua no sentido de afastar ameaças externas e gerir a administração de interesses continentais.

Acontece que a confederação que fora formada era muito frágil, não detinha poder para instituir tarifas, não detinha o controle único da política internacional, regular o comércio ou instituir impostos. Somado a essa fragilidade havia o desafio de organizar a expansão dos Estados Unidos que desejavam explorar as terras a

oeste das colônias as quais estavam sobre controle da Espanha.

Surgiu então a necessidade de uma nova forma de governo para sanar os problemas que as colônias vinham enfrentando naquele momento. Em 1787 foi organizado um novo congresso para discutir mudanças na estrutura da Confederação. Convém trazer um trecho do livro *Esboço Sobre a História Americana* para melhor elucidar a formação dessa nova administração:

O Congresso tinha autorizado a Convenção unicamente para preparar emendas aos Artigos da confederação, mas, como Madison mais tarde escreveria, os delegados “imbuídos de uma confiança viril no seu país”, simplesmente deixaram de lado os Artigos e avançaram no sentido de fundar uma forma totalmente nova de governo. Reconheceram que havia a necessidade suprema de conciliar dois poderes distintos – o poder do governo local, que já vinha sendo exercido pelos 13 estados semi- independentes, e o poder de um governo central. Eles adotaram o princípio de que as funções e competências do governo nacional, pelo fato de serem novas, gerais e abrangentes, teriam de ser cuidadosamente definidas e explicitadas, enquanto que as demais atribuições permaneceriam implicitamente nas mãos dos estados. Mas, cientes, de que o governo central tinha de ter um poder real, os delegados também aceitaram o fato de que esse governo deveria ser autorizado a, entre outras coisas, emitir moeda, regulamentar o comércio, declarar guerra e assinar tratados de paz (DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS. ESCRITÓRIO DE ASSUNTOS PÚBLICOS, 2012, p.79)

Nesse congresso foi debatido e definido como seria o novo Estado Americano, dentre as pautas estavam as competências da federação, a organização dos órgãos federais dentre outras importantes pautas.

A Separação de poderes foi pilar fundamental na formação do novo Estado Americano, a experiência já havia dado certo em diversas colônias e era muito bem recebida pelos Estados. Nesse sentido, o Professor Dalmo Dallari explica o processo:

Fortemente influenciados por MONTESQUIEU, os constituintes norte-americanos acreditavam fervorosamente no princípio da separação de po-

deres, orientando-se por ele para a composição do governo da federação. Elaborou-se, então, o sistema chamado de freios e contrapesos, com os três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, não se admitindo que qualquer deles seja mais importante que os demais. Foi também preciso conciliar a necessidade de um governo central com a intransigência dos Estados que não abriam mão de sua autonomia política.²

Dessa Convenção emergiu então um documento denominado “O Federalista” escrito por John Jay, Alexander Hamilton e James Madison e publicado na imprensa de Nova York. O texto que reunia 85 artigos argumentando pela formação de um governo federal teve ampla repercussão e passou a ser a direção a ser seguida para a formação do Estado Federal.

Com a promulgação da Constituição Americana em 1788, surgia então o primeiro modelo de estado federal experimentado no mundo. Naquele momento os Estados Norte-americanos deixaram de possuir soberania, entretanto ressalvaram uma alta autonomia. Os habitantes do Estados agora estavam sob a administração concomitante de dois governos, um governo nacional e outro estadual.

2.2 Evolução do federalismo no Brasil

Diferente do que ocorreu nos Estados Unidos, o Brasil nunca foi dividido em diversos estados, ao contrário, sempre dispôs de uma organização política centralizada. Ocorre que, devido ao extenso território surge a necessidade de subdivisões para uma melhor administração do território nacional.

Desde o descobrimento do país, época ainda pré-colonial, o Brasil era dividido em Capitânicas Hereditárias. Tal divisão se dava pela disposição, pelo Rei de Portugal, de vastas áreas de terras aos donatários,

2 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 325.

que se tratavam de cidadãos portugueses, com vistas a sua colonização e exploração.

Esse sistema perdurou até o fim do século XVIII, onde perdeu a denominação “hereditárias” e passou a chamar-se apenas “Capitanias”. O professor Boris Fausto em seu livro descreve como se iniciou o processo de formação das capitanias hereditárias e como se organizavam:

O Brasil foi dividido em quinze quinhões, por uma série de linhas paralelas ao equador que iam do litoral ao meridiano de Tordesilhas, sendo os quinhões entregues aos chamados capitães-donatários.

(...)

Os donatários receberam uma doação da Coroa, pela qual se tornavam possuidores mas não proprietários da terra. Isso significava, entre outras coisas, que não podiam vender ou dividir a capitania, cabendo ao rei o direito de modificá-la ou mesmo extingui-la. (...) Do ponto de vista administrativo, eles tinham o monopólio da justiça, autorização para fundar vilas, doar sesmarias, alistar colonos para fins militares e formar milícias sob seu comando.

(...)

Os direitos reservados pela Coroa, ao instituir as capitanias hereditárias, não se limitaram a uma espécie de vigilância quanto à manutenção de sua forma. O rei manteve o monopólio das drogas e especiarias, assim como a percepção de uma parte dos tributos. Assegurou ainda o direito de aplicar a justiça, quando se tratasse de morte ou retalhamento de partes do corpo de pessoas de condição nobre. Nomeou, além disso, uma série de funcionários para garantir que as rendas da Coroa fossem colhidas.³

Com a proclamação da independência e a outorga da Constituição de 1824 o país passou a ser dividido em províncias. As províncias detinham administração e sistema legislativo próprios, entretanto, não se operada a descentralização política, sendo totalmente subordinadas ao poder central do monarca. Sahid Maluf explica a diferença entre descentralização administrativa e política:

3 FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 43, 44, 45.

A simples descentralização administrativa consistente na autonomia de circunscrições locais (províncias, comunas, conselhos, municípios, cantões, departamentos ou distritos), como ocorria na Grécia antiga ocorre na Espanha atual, é sistema ‘municipalista’ e não federativo.

A forma federativa consiste essencialmente na descentralização política: as unidades federadas elegem os seus próprios governantes e elaboram as leis relativas ao seu peculiar interesse, agindo com autonomia predefinida, ou seja, dentro dos limites que elas mesmas estipularam no pacto federativo⁴

Somente com a proclamação da república em 1889 e a primeira constituição republicana de 1891 é que o Brasil passou a ser de fato um estado federalista. A partir desse momento há uma descentralização política, onde as províncias passam a ser consideradas Estados Membros.⁵

Nesse momento é notória a forte influencia da Constituição Americana de 1783, só para ilustrar, adotou-se inclusive o nome de “Estados Unidos do Brasil”. Entretanto, há uma diferença significativa nos dois modelos de federalismo: no Brasil, a distribuição de competências e a autonomia dos entes federados é substancialmente menor do que no modelo americano. Tal configuração se da basicamente pela forma como é instituído o sistema de governo nos dois países, sendo o primeiro configurado a partir de um estado unitário que se dividiu e o segundo a partir de vários estados que se tornaram um só.

No entanto, o sistema federalista brasileiro torna-se totalmente peculiar a partir de 1988, quando então, a partir da promulgação da nova Constituição, o

4 MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva. 2004. p. 168.

5 A Constituição Republicana de 1891 traz a definição do pacto federativo logo em seu artigo primeiro: “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, 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.”

município passa a ter *status* de ente federativo.

Anteriormente, o município já abarcava uma funcionalidade grande no sistema federalista pátrio, pois, desde a promulgação da primeira Constituição Republicana em 1891 já era assegurado ao município sua autonomia, nas palavras de José Afonso da Silva:

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, instituiu a República e a Federação brasileiras, propiciou nova situação jurídica para os Municípios brasileiros. Seu art. 68 declarava: ‘Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse’. Nada mais dissera sobre os Municípios, mas sintetizava a garantia de sua autonomia.⁶

Com a Constituição da República Federativa de 1988 passa a tratar o Município como a terceira esfera de poder da federação, o território onde, formalmente, antes estava submetido simultaneamente a jurisdição de dois governos passa a submeter-se a três governos distintos. O Município passa a ter então o tripé concernente a autonomia administrativa, qual seja: autogoverno, auto-administração e auto-organização.

3 O FEDERALISMO

Superada a evolução e surgimento do federalismo é chegada a hora de traçarmos o que de fato é um sistema federalista, quais suas características e quais os tipos de federalista temos nos dias atuais. Analisaremos agora os conceitos, classificações e características dos Estados federais.

3.1 Conceito de federalismo

6 SILVA, José Afonso da. O município no Brasil. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 384.

A federação é a união de Estados, em caráter perpétuo, onde os Estados deixam de ter soberania em prol da união. Essa fusão se caracteriza primariamente pela atuação de, ao menos, dois governos no mesmo território e sobre o mesmo conjunto de cidadãos. Sahid Maluf explica o conceito de federalismo da seguinte forma:

Estado federal é aquele que se divide em províncias politicamente autônomas, possuindo duas fontes paralelas de direito público, uma nacional e outra provincial. Brasil, Estados Unidos da América do Norte, México, Argentina, Venezuela são Estados Federais.

O que caracteriza o Estado federal é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmonicamente e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos: o federal e o estadual.

O Estado federal – define Queiroz Lima – é um Estado formado pela união de vários Estados; é um Estado de Estados. Denominam os alemães staatebstaat⁷

Outra importante definição que devemos conhecer é a do professor Paulo Bonavides que preceitua que o Estado federa é: “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal.”⁸ Interessante destacar nesse conceito a fonte do poder central que, neste caso, emana dos Estados-membros e não do povo.

Por último podemos destacar a definição de Dalmo de Abreu Dallari que se considera que os Estados são “federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo”⁹, ou seja, o autor traz uma definição política para o conceito de federalismo, ligando diretamente o federalismo com as relações de poder do Estado. Nesse caso, podemos fazer um paralelo com

7 MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva. 2004. p.167, 168.

8 BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 193.

9 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 320.

a definição citada anteriormente, no sentido de que as duas se complementam.

3.2 Características do federalismo

Passaremos agora a analisar as características comuns entre os Estados federais. Podemos destacar aqui os pontos mais importantes que caracterizam um Estado federal são: a soberania do Estado e autonomia dos municípios; a existência de uma Constituição Federal; a não existência do direito de secessão; repartição de competências entre os entes-federados; participação dos Estados-membros na vontade federal e; a resolução de conflitos.

A distinção entre soberania e autonomia é fundamental para que estruturamos um Estado federal, mas o que é a soberania e o que a difere da autonomia? Para respondermos esse questionamento devemos trazer ao texto os conceitos de cada um dos institutos apresentados. O primeiro, explica Sahid Maluf (2004, p. 29), é “uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder”. Já como autonomia podemos destacar o magistério de Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet (2015, p. 848) que preceitua: “Autonomia significa capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano”.

Entendendo o que é soberania e autonomia podemos entender que a soberania é correspondente ao Estado federal, visto que este não se submete a nenhum poder superior, o poder a qual o Estado exerce emana da sua própria constituição. Os entes-federativos, no entanto, não detêm soberania, mas apenas autonomia, pois, pode se auto governar, auto administrar, mas se submete ao poder soberano que é o da União. Nesse sentido insta trazer a baila novamente as lições do Ministro Gilmar Mendes:

Assim, a soberania, no federalismo, é atribu-

to do Estado Federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outra característica — a característica da autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania. A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território; sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.¹⁰

A existência de uma Constituição Federal é outra das características básicas do federalismo. É a Constituição que da validade ao ordenamento jurídico exprimindo a vontade do detentor do poder¹¹, a Constituição Federal é o instrumento responsável pela organização do Estado, portanto, todas as competências, a organização territorial e a medida da autonomia dos entes-federados.

Além disso a Constituição é quem define a união dos entes-federados, sobre isso podemos destacar o seguinte trecho do Curso de Direito Constitucional:

Ela confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com o propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto. A Federação gira em torno da Constituição Federal, que é o seu fundamento jurídico e instrumento regulador (MENDES; BRANCO, 2015, p. 849).

O terceiro ponto que devemos analisar é a impossibilidade de secessão nos Estados federais. Secessão é o termo utilizado para o ato de um Estado ou território se retirar da federação ou confederação. Nos Estados federativos essa possibilidade é inexistente e,

10 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015. p. 848.

11 Quem detém o poder varia para cada tipo de governo, podendo ser o povo em uma democracia, um grupo de pessoas em uma aristocracia ou uma única pessoa num estado autoritário.

para garantir a união, os Estados federativos dispõem do mecanismo de intervenção federal do qual falaremos mais adiante.

A repartição de competência é outra característica dos Estados federativos, com o intuito de evitar conflitos entre os entes-federados. Essa repartição “consiste atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria”¹². Essa é também uma das características que distingue o tipo de federalismo, quando a repartição é muito centrada na União temos um federalismo centrípeto e quando a maior parte das competências é destinada aos entes-federados temos um modelo centrífugo. Nesse sentido:

O modo como se repartem as competências indica que tipo de federalismo é adotado em cada país. A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado centrípeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo). Havendo uma dosagem contrabalançada de competências, fala-se em federalismo de equilíbrio (MENDES; BRANCO, 2015, p. 851).

A participação dos entes-federados na vontade federal é expressada pela existência do Senado Federal, esse órgão torna paritário a quantidade de representante eleitos em cada Estado-membro, diferente do que ocorre na Câmara dos Deputados, onde são eleitos representantes de acordo com a população local, ou seja, a Estados-membros mais populosos terão mais representantes. O Senado Federal tem a função de dissipar possíveis hegemonias dos Estados-membros maiores sobre os menores.

Por último temos as formas de resolução dos conflitos que possam surgir entre os entes-federados, para isso há o instituto da intervenção federal, onde a união poderá agir para preservar a federação e a paz. Outra forma de resolver os possíveis conflitos é uma

12 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015. p. 850.

corde suprema que deverá ser prevista na constituição com competências necessárias a revolver esses conflitos.

3.3 Federalismo brasileiro

O sistema federativo brasileiro vem descrito logo no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que preceitua: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.¹³ Aqui podemos destacar a vedação a secessão quando o texto estipula que a união é indissolúvel e também podemos observar a descrição de todos os entes-federados.

O Federalismo Brasileiro é peculiar, diferentemente do que ocorre em outros países, o Brasil possui o único modelo de federalismo onde há três esferas político-administrativas, também chamado de “federalismo tridimensional” ou “federalismo de terceiro grau”. No modelo pátrio, são entes-federados a União, os Estados e os Municípios e o Distrito Federal, embora haja discordâncias na doutrina acerca da natureza jurídica do Município, havendo autores que defendem a natureza de ente-federado e outros que defendem que o Município não possui tal *status*. A seguir analisaremos cada uma das esferas político-administrativa.

A União Federal possui dois significados, o primeiro é a representação da agremiação dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios e tem o papel de representar internacionalmente a República Federativa do Brasil. Por outro lado, no direito interno, a União é uma pessoa jurídica de direito público interno, responsável por gerir as competências definidas pela constituição em âmbito nacional. Nesse sentido, podemos citar os ensinamentos do nobre juris-

13 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 out 2015.

ta José Afonso da Silva:

A União Federal se constitui pela congregação das comunidades regionais que vêm a ser os Estados-Membros. Então quando se fala em Federação se refere à união de Estados. No caso brasileiro, seria a união dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por isso se diz União Federal.¹⁴

No Brasil nós temos um federalismo por desagregação e orgânico, portanto, à União foi reservada a maior parte das competências, além de contar também com a maior parte da arrecadação contando com sete impostos, enquanto Estados e Municípios contam, cada um, com apenas três. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso preceitua:

Os principais beneficiados pela nova discriminação constitucional de receita foram os Municípios, que aumentaram sua participação de 8,6%, no início dos anos 80, para 15,6% em 1993. Os Estados, embora em menor extensão, também foram favorecidos, elevando sua parcela na receita disponível de 22,2% para 26,4% no mesmo período. A União, por sua vez, teve reduzida a sua proporção nesta partilha, passando de 69,2% para 57,8%. Tais números refletem as competências tributárias próprias e as transferências intergovernamentais de receitas.¹⁵

De acordo com o Artigo 34 da Constituição Federal de 1988, a União pode fazer uso da força para intervir nos Estados em casos de anomalias graves que venham a desestabilizar a federação¹⁶. São casos de intervenção federal: manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira; repelir invasão de unidade fed-

14 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014. p. 412.

15 BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 400.

16 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilaodo.htm>. Acesso em: 02 out 2015.

erativa em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorganizar as finanças da unidade da Federação; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial e; assegurar a observância dos princípios constitucionais: forma republicana, sistema representativo e regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da Administração pública, direta e indireta e aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais no ensino e nas ações públicas de saúde.

Os Estados-membros são entes-federados dotados de autonomia, têm capacidade de auto-organização através das Constituições Estaduais derivadas do poder constituinte derivado decorrente. Possuem também autogoverno composto pelos três poderes da república, quais sejam: o executivo, o legislativo e o judiciário, instituídos através da Constituição Federal e organizados pela Constituição Estadual. Nesse sentido, podemos trazer os ensinamentos de Alexandre de Moraes:

A autonomia dos Estados-membros caracteriza-se pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

Auto-organização e normatização própria Os Estados-membros se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art. 25, caput), sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos.¹⁷

Como vimos, os Estados devem respeitar alguns princípios constitucionais federais, são eles: os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais

17 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 270.

extensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos.

Os primeiros são os princípios, já citados no texto, que, quando infringidos são passíveis de intervenção federal. Os princípios constitucionais extensíveis são os que devem ser repetidos pelas constituições estaduais, são comuns a União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios, são também conhecidos como princípios de observância obrigatória. Por último, temos os princípios constitucionais estabelecidos que “consistem em determinadas normas que se encontram espalhadas pelo texto da constituição, e, além de organizarem a própria federação, estabelecem preceitos centrais de observância obrigatória” (MORAES, 2010. p. 272).

Os Estados-membros formam-se de três formas: a fusão, a cisão ou o desmembramento. A fusão ocorre quando dois Estados unem-se para se tornarem um novo Estado. A cisão, por sua vez, ocorre quando parte de um Estado deixa de fazer parte do primeiro e une-se a outro Estado. Por último temos o desmembramento, que ocorre quando um Estado divide-se em dois ou mais Estados, modalidade mais comum na República Federativa do Brasil.

Para que ocorram essas mudanças a Constituição Federal dá uma série de parâmetros e todos estão elencados no parágrafo terceiro do artigo 18 e no inciso VI do artigo 48 da CRFB/88. São eles: um plebiscito, feito com a população dos Estados envolvidos; a aprovação de lei complementar e; audiência das Assembleias Legislativas.

Os Municípios, assim como os Estados-membros, possuem *status* de entes-federados, portanto, possuem auto-organização, autoadministração e autogoverno. Auto organizam-se por meio da lei orgânica municipal que, apesar da doutrina entender não haver natureza de norma constitucional, traçam as diretrizes, organizam a administração e os órgãos municipais. Au-

toadministram-se através das competências instituídas pela Constituição Federal. Por sim se autogovernam através das eleições diretas de seus representantes. Nesse sentido:

A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplex capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, auto-administra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal¹⁸.

Neste momento não entraremos em detalhes das competências e peculiaridade dos Municípios, pois, abordaremos com mais cuidado este ente-federados no próximo capítulo deste trabalho.

Por último, temos o Distrito Federal que, conforme disposto no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, compõe a República Federativa do Brasil e tem *status* de ente-federado. Entretanto, não podemos classificar o Distrito Federal como Estado, tampouco, como Município. Ao Distrito Federal cabe atribuição e características de ambos.

O Distrito Federal foi concebido com a função de abrigar a capital federal e para isso a ele foi atribuído diversas competências Estaduais e Municipais. A organização do Distrito Federal também traz aspectos que em parte se assemelham a um Estado e outras que são similares à organização municipal. Podemos dizer que tem uma forma híbrida.

Nesse sentido, convém destacar as palavras de Gilmar Mendes:

O Distrito Federal não se confunde quer com um Estado-membro, quer com um Município, acolhendo características de cada qual. Rege-se, por

18 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 274.

exemplo, por uma lei orgânica, e não tem poder de organização do Ministério Público e do Poder Judiciário que atua no seu território, da mesma forma que os Municípios; mas é colocado ao lado dos Estados-membros quanto a várias competências tipicamente estaduais, inclusive no que tange a competências legislativas concorrentes com a União. Como o Estado-membro, o Distrito Federal está sujeito a intervenção federal. Da mesma forma que esse seu congêneres, possui três representantes no Senado Federal, participando, assim, da formação da vontade legislativa da União. O seu Governador e a mesa diretora da sua casa legislativa também possuem legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade perante o STF.¹⁹

Como vimos o sistema federalista brasileiro é dividido em três esferas de poder, onde num mesmo território, com exceção do Distrito Federal, atuam três organizações políticas.

4 O MUNICÍPIO NO BRASIL

O Brasil adota um sistema federalista que, em tese, privilegiaria as administrações locais, elevando o Município ao patamar de ente-federado. Entretanto, o federalismo brasileiro ainda adota um sistema onde a União detém a maior parte das competências, além da maior arrecadação, tornando as administrações estadual e municipal totalmente dependentes da administração central.

Nesse capítulo analisaremos a posição do Município no sistema federalista brasileiro, sua origem, competências e organização.

4.1 Breve histórico

A modalidade de administração local no Brasil, remota aos tempos coloniais. Em Portugal e na Espanha a administração era exercida pelo “alcaide”, termo proveniente das influências árabes após o domínio mouro

na Península Ibérica. No início os “alcaides” eram designados pelo imperador e, posteriormente, passaram a ser eleitos pelos chamados “homens bons”. Dessa organização emergiram as assembleias de “homens bons”. Nesse sentido, José Afonso da Silva preceitua:

O domínio árabe sobre a Espanha e Portugal deixou traços na administração local. Denominavam-se alcaide, nome de origem árabe, o administrador municipal espanhol. Primitivamente, também se chamou alcaide o administrador local em Portugal. Era, então, nomeado pela Coroa, passando depois a ser eleito pelos “homens bons” da terra. Não tardou muito e a evolução gerou assembleias primárias de “homens bons” e mais tarde o “Concelho” com sua Vereação, integrada de oficiais da Câmara – numa terminologia imprecisa de indefinida – que, afinal, foi transladada para o Brasil Colônia.²⁰

No Brasil a administração local se assemelhou a portuguesa, aqui foram instituídas Câmaras Municipais que detinham atribuições administrativas, de tributação e judiciais, algumas até extrapolavam essas atribuições e praticavam até atos que não eram considerados locais.

Durante o Império (1824 – 1890) a constituição do império determinou que houvessem câmaras municipais, cabia a essas câmaras o governo econômico e municipal das cidades e vilas²¹, tais câmaras eram compostas por vereadores eleitos, escolhido entre os cidadãos e o que tivessem mais votos seria o presidente da Câmara. Nota-se que as Câmaras aqui perderam parte de suas atribuições como preceitua José Afonso da Silva: “A Constituição do Império determinou que as cidades e vilas tivessem câmaras, às quais competia o governo econômico e municipal das cidades e vilas. Reduziu,

20 QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 381.

21 O artigo 167 da Constituição de 1824 organizava as Câmaras e os Concelhos das províncias. *In verbis*: “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”.

19 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015. p. 867.

assim, suas atribuições, mas manteve, nelas, concentra-
da as funções administrativas e deliberativas”²².

O surgimento de um administrador municipal no Brasil se deu após a institucionalização do princípio da separação de poderes, no governo imperial. Desde a promulgação da Constituição de 1824 já se cogitava a ideia de aplicar a separação de poderes na administração local. Mais uma vez é conveniente trazer as palavras de José Afonso da Silva:

Já em 1826, Feijó²³, em projeto sobre a administração e economia das províncias, propugnava pela criação do cargo de comandante ou subpresidente nos Municípios, a ser escolhido pelo governo provincial em lista tríplice organizada pelas Câmaras Municipais. Em 1850, o Marquês de Monte-Alegre advogava a criação de agentes especiais do governo nas cidades e vilas. Em 1951, o Deputado Cândido Borges apresentava um projeto criando o cargo de Administrador Municipal, que seria escolhido, entre os Vereadores, e nomeado, nas províncias, pelo Presidente destas, e, no Município da Corte, pelo Governador Geral do Império.²⁴

Todas essas tentativas de criação do cargo de administrador municipal não tiveram prosseguimento. A iniciativa partiu da Província de São Paulo e foi replicada pela Coroa a todos os Municípios na Regência de Feijó. Nas palavras de José Afonso da Silva:

A Província de São Paulo tomou a iniciativa (...), criando os Prefeitos, para seus Municípios, de nomeação de seu Presidente, inovação que a Regência de Feijó, por Decreto (...), recomendou ser digna de imitação pelas demais províncias.

22 QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 382.

23 O autor se refere a Diogo Antônio Feijó, regente do império.

24 QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 383.

Durante o regime democrático o Município continuou sem o tratamento de ente-federado, mas, a partir de 1891, já era assegurada a sua autonomia. O artigo 68 declarava: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”²⁵. Cabia aos Estados então a organização municipal que o faziam a seu modo.

Somente com a Constituição de 1934 os administradores municipais passaram a efetivamente se chamarem “Prefeitos”. O termo foi mantido até os dias atuais. Segundo José Afonso da Silva:

A Revolução de 1930 trouxe suas consequências também no âmbito municipal. O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituindo o governo provisório daquele movimento, dispôs em seu artigo 11 que o interventor federal nos Estados nomeia um Prefeito para cada Município, a que cabia exercer aí todas as funções executivas e legislativas. A Constituição Federal de 1934 encampou a denominação, tornando-a uniforme para todo o Brasil, ao indicar a eletividade do Prefeito como um dos elementos da autonomia municipal, que ela assegurara.

As demais constituições mantiveram o princípio e a denominação.

O nome Prefeito foi constitucionalizado e assim perdura como designativo do Chefe do Executivo Municipal.²⁶

A maior contribuição para a autonomia municipal, entretanto, vem da Constituição de 1988, modificando completamente o conceito de Município. A partir de 1988 os Municípios tornam-se entes-federados.

25 BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1891]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 25 out 2015.

26 QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 385.

4.2 Controvérsia doutrinária

Mesmo com a inclusão dos Municípios nos artigos 1º e 18 da Constituição Federativa da República do Brasil, que afirma que a República Federativa do Brasil é composta pela união de Estados, Municípios e do Distrito Federal ainda há uma grande discussão na doutrina sobre a natureza jurídica dos Municípios.

Autores como José Afonso da Silva discordam que o Município no Brasil tenha a natureza de ente-federado, enquanto os demais autores argumentam que o Município tem sim natureza de ente-federado, tal qual, Estados e o Distrito Federal.

José Afonso da Silva argumenta que não há federação compostas por Municípios, as federações são compostas por Estados e Municípios são apenas divisões territoriais dos Estados. Para corroborar seu entendimento argumenta que o fato de modificações nos Municípios serem feitas por lei estadual os vincula diretamente aos Estados. Outro ponto é da intervenção não ser feita pela União e sim pelos Estados, o que, mais uma vez, transparece a vinculação dos Municípios aos Estados. Nas palavras do autor:

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. Data venia, 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? Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. Se fossem divisões político-administrativa da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas.²⁷

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet, em seu magistério, corrobora a opinião de que os Municípios não são entes-federados, vejamos:

Muitos sustentam que, a partir da Constituição de 1988, os Municípios passaram a gozar do status de integrantes da Federação, uma vez que, agora, além de autonomia, contando com Executivo e Legislativo próprios, contam também com o poder de auto-organização, por meio de lei orgânica (art. 29). É tido como definitivo para corroborar essa tese o artigo inaugural da Carta em vigor, em que se afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Embora seja essa a corrente predominante, há ponderosas razões em contrário. Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a citação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide.²⁸

Outros autores, no entanto, argumentam contrariamente à doutrina do Professor José Afonso da Silva.

27 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo/SP: Malheiros Editores Ltda, 2014. p. 475.

28 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015. p. 865.

Argumentam que o Município tem sim natureza jurídica de ente-federado. **É o caso de Alexandre de Moraes que preceitua: “A Constituição Federal consagrou o município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político administrativa e garantindo-lhe plena autonomia.”**²⁹

Entendemos, no entanto, que os Municípios são entes-federados, pelas suas características e autonomia político-administrativa. Portanto, continuaremos a nos referir aos Municípios como entes-federados e não divisões territoriais dos Estados.

4.3 Características do município

Os Municípios são entes autônomos, portanto, possuem basicamente três características que compõem a autonomia, são elas: o autogoverno; a auto-organização; autolegislação e; a autoadministração.

O autogoverno é caracterizado pela eleição direta dos representantes Municipais pelos habitantes locais. A Constituição Federal de 1988 constitui como representantes e governantes dos Municípios o Prefeito e os Vereadores que são eleitos pelo voto direto dos eleitores municipais, a qual se investem no cargo pelo tempo de quatro anos, podendo o Prefeito reeleger-se apenas uma vez, mas não há vedação a quantidade de reeleições possíveis aos vereadores.

A auto-organização ocorre por meio da elaboração de Lei Orgânica Municipal que, conforme o artigo 29 da Constituição Federal, deverá ser votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal. A Lei Orgânica Municipal organiza o Município estabelecendo seus princípios básicos, mas deve sempre respeitar os princípios da Constituição Federal e da Con-

stituição Estadual, devendo replicar os princípios de observância obrigatória das respectivas constituições.

A autolegislação, por seu turno, se caracteriza pela possibilidade o Município poder legislar sobre assuntos de interesse local e outras funções elencadas na Constituição. A autoadministração, assim como a autolegislação, é definida pelas competências elencadas na Constituição. Ambas serão analisadas a seguir mais detalhadamente.

4.4 Repartição de competências

O Brasil adota um sistema orgânico que centraliza as competências na União, restam aos Estados e Municípios apenas algumas competências que devem ser exercidas observando as competências federais. Além disso, temos um federalismo de cooperação onde os Estados e Municípios acumulam competências con- correntemente à União.

Os Municípios possuem dois tipos de competências, as competências não legislativas ou administrativas e as competências legislativas. O artigo 30 da Constituição Federal de 1988 elenca as competências exclusivas dos municípios, *in verbis*:

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 in-

29

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 273.

fantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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.³⁰

Podemos observar que o rol de competências dos Municípios é demasiadamente restrito, destacando, ainda, os incisos II, VI e VII que tratam de competências que serão exercidos com a cooperação da União e dos Estados. Portanto, restam, privativamente, aos municípios apenas quatro competências exclusivas.

Podemos considerar também como competências legislativa o *caput* do artigo 29 da Constituição Federal, que diz: “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”³¹. Trata-se do artigo que garante o poder de auto-organização dos Municípios por meio da Lei Orgânica.

A constituição também elenca competências não legislativas que são comuns a todos os entes-federados, são eles:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das

30 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 out 2015.

31 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 out 2015.

instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.³²

Por último, temos as competências legislativas concorrentes entre os entes-federados, o constituinte excluiu do artigo 24 da Constituição Federal os Municípios, cabendo legislar concorrentemente apenas a União, os Estados e o Distrito Federal. Entretanto, o inciso II do artigo 30, supre o erro do legislador garantindo aos Municípios a possibilidade legislar suplementarmente quando há interesse local. Nesse sentido, Regina Maria Macedo Ney Ferrari explica:

32 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 out 2015.

O art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.³³

Como podemos ver, há uma grande restrição a atuação dos Municípios, principalmente, no que tange às competências legislativas, devendo a atividade legiferante sempre respeitar a pertinências local da matéria a qual irá regular.

5 A DEPENDÊNCIA ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS

Faremos agora uma breve análise sobre a situação econômica dos Municípios, partindo da distribuição constitucional de arrecadação até os mecanismos de endividamento e de controle das dívidas. Por fim, faremos uma breve análise do Município de Belford Roxo.

5.1 Direito financeiro e a dívida pública

Os Municípios têm, basicamente, duas formas de arrecadação financeiras, quais sejam: os tributos próprios dos Municípios e os repasses da União e dos Estados organizados pelos fundos de participação. A primeira forma é instituída e regulamentada pelo artigo 156 da Constituição Federal de 1988, enquanto o segundo é regulado pelo artigo 157 do mesmo diploma legal.

A arrecadação própria municipal consiste nos impostos instituídos pela Constituição Federais de 1988, elencados em seu artigo 156. São eles: o Imposto sobre Propriedade Predial ou Territorial Urbana (IPTU); o Imposto Sobre a Transmissão Inter vivos de Bens Imóveis (ITBI) e; O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Os repasses intergovernamentais são disciplinados nos artigos 157, 158 e 159. Aos Municípios, em especial, os repasses se encontram instituídos no artigo 158, que diz que a União repassará o produto da arrecadação do Imposto sobre Renda de Qualquer Natureza (IR) e; 50% do produto do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Já os Estados repassarão aos Municípios 50% do produto do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores e; 25% dos valores arrecadados em função do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS).

Em comparação ao modelo pré-estabelecido, a Constituição Federativa de 1988, aumentou consideravelmente a possibilidade de arrecadação dos Estados e Municípios. Entretanto, mesmo com essas mudanças, a situação fiscal municipal não se resolveu, os Municípios continuaram a se endividar e mantiveram o desequilíbrio fiscal. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso preceitua:

Os principais beneficiários da nova discriminação constitucional de receitas foram os Municípios, que aumentaram sua participação de 8,6%, no início dos anos 80, para 15% em 1993. Os Estados, embora em menor extensão, também foram favorecidos, elevando sua parcela na receita disponível de 22,2% para 26,4% no mesmo período. A União, por sua vez, teve reduzida a sua proporção nesta partilha, passando de 69,2% para 57,8%. Tais números refletem as competências tributárias próprias e as transferências intergovernamentais de receitas.

Estes dados afastam a suposição de que a crise fiscal dos Estados e dos Municípios possa ser imputada à partilha de rendas concebida pela Constituição de 1988. Mas é inegável, por outro lado, que a situação de tais entidades estatais não evoluiu para

33 FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Elementos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 64.

melhor após a sua promulgação. Chega-se, assim, a uma constatação inafastável: nem antes nem depois da Constituição em vigor foram os Estados e os Municípios capazes de viver, equilibradamente, com os recursos correspondentes à sua arrecadação própria, acrescida das transferências intergovernamentais constitucionalmente previstas.³⁴

O modelo adotado na Constituição de 1988, apesar de ter como base a tentativa de descentralização e harmonização do federalismo brasileiro, vem de um constitucionalismo centralizador e concentrado na União. Tal política resultou em entes-federados que não possuem a capacidade de se autossustentarem e, então, passam a buscar outras formas de cumprir suas competências constitucionais. Nas palavras de Luís Roberto Barroso³⁵:

Mas os Municípios e, sobretudo, os Estados, desenvolveram uma crônica dependência crônica dependência de recursos alternativos aos que lhe resultavam da partilha constitucional de rendas. A ávida busca por tais recursos incluiu:

- a obtenção de financiamentos externos;
- a disputa por recursos federais, sob a forma de créditos de órgãos e entidades oficiais, convênios, fundos, programas, repasses a fundo perdido ou gastos realizados diretamente nas unidades federadas;
- a realização de gastos por intermédio de empresas estatais, cuja natureza privada, além de outras particularidades, permitiam acesso a fontes diversificadas de financiamento;
- a utilização dos bancos estatais na alavancagem de recursos e no financiamento do tesouro estadual (com recursos próprios, repasses federais e empréstimos externos).

34 BARROSO, Luís Roberto. A Derrota da Federação: O Colapso Financeiro de Estados e Municípios, In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 400.

35 QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 401

Esse modelo levou Municípios a desenvolver imensas dívidas como é o caso do Município de São Paulo que, em 2014, sua dívida chegava a casa dos 57 bilhões de reais³⁶ em 2015, enquanto seu orçamento anual estimado para o ano de 2014 corresponde a 41 bilhões de reais³⁷.

Outros casos, entretanto, levam Municípios a pouco se endividarem, mas gastarem todos os recursos em gastos correntes restando pouco ou quase nenhum recurso para o investimento em demandas locais e no desenvolvimento do Município, como é o caso do Município de Belford Roxo que passaremos a analisar.

5.2 Belford Roxo e a dependência econômica

Belford Roxo é um Município localizado na Baixada Fluminense macrorregião da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Tem uma população estimada de cerca de 480 mil habitantes, possui um produto interno bruto (PIB) de R\$ 7.542.639.000 e o produto interno bruto *per capita* de R\$ 15.892,76 em 2012 – bem abaixo da média nacional que atingia R\$ 22.642,40 no mesmo ano. Conta com um índice de 65% da população vivendo na pobreza.³⁸

O Município possui uma arrecadação bruta de cerca de 540 milhões de reais no ano de 2014, onde apenas 12% foi resultado do recolhimento próprio de tributos, 79% foi resultado de repasses intergovernamentais e o restante foi fruto de outras receitas correntes³⁹.

Da breve análise dos dados expostos nota-se que o Município de Belford Roxo encontra-se em situ-

36 Dados obtidos na revista eletrônica “Em discussão” da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal.

37 Dados extraídos através de consulta de declaração no Portal do Siconfi.

38 Dados extraídos do Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

39 Dados extraídos do Portal Siconfi/STN 2013.

ação de desequilíbrio, baixo desenvolvimento e infraestrutura local. Entretanto, no limitaremos a analisar a destinação de verbas municipais a partir das despesas e investimentos promovidos pelo Município.

O Município no ano de 2014, como já dito, arrecadou o montante de 540 milhões de reais. Dessa verba, segundo dados do Siscofin, cerca de 98% foram despendidos para arcar com gastos correntes, como o pagamento de pessoal, encargos sociais de exercícios anteriores e pagamento de empresas de terceirização. A serviço da amortização da dívida Municipal, no mesmo ano, foi despendido o total de 0,7%. E apenas 1,3% do total arrecado no Município foi destinado aos investimentos na cidade, resultando no gasto total de 7 milhões de reais com essa destinação⁴⁰.

É possível observamos que com esse nível de investimentos há uma grande dificuldade para que o Município garanta à população local os serviços básicos e cumpra as competências constitucionais. Tal fato levou o Município de Belford Roxo a estar entre os piores índices em saneamento básico⁴¹.

Essa condição faz com que o Município dependa de programas estaduais e federais para a efetivação de programas que deveriam ser executados exclusivamente pelos Municípios, por tratarem-se de interesse local. O Governo do Estado do Rio de Janeiro investiu, no ano de 2013, um montante 113 milhões de reais⁴² em obras de saneamento básico, pavimentação e urbanização do Município.

O Governo Federal, por sua vez, investiu entre
40 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

41 CARVALHO, Felipe. Cidades da Baixada entre as piores em saneamento básico. O Dia, Rio de Janeiro, 22 maio 2015, O Dia Baixada. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/odiabaixada/2015-05-22/cidades-da-baixada-entre-as-piores-em-saneamento-basico.html>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

42 Dados obtidos no Portal do Governo do Estado do Rio de Janeiro, na Secretaria de Estado de Obras.

os anos de 1996 a 2015, cerca de 135 milhões de reais no Município, distribuídos entre urbanização, saneamento, transporte, rede de esgotos e outras obras de interesse local⁴³.

Como podemos observar apenas os investimentos Estaduais em obras de interesse local no ano de 2013 correspondem a 16 vezes o montante investido pelo próprio Município no ano. Sendo notória a dependência do Município em relação às esferas estaduais e federais.

6 CONCLUSÃO

Com base em todo o exposto, percebe-se que o federalismo sofreu profundas mudanças ao longo da história. Apesar de ser um tipo de Estado novo na teoria política – considerando que seu surgimento se deu no fim do século XVIII – já passou por grandes modificações.

O Brasil adotou um modelo totalmente diferente do modelo proposto pelos federalistas em 1780. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conceito novo de federalismo dando natureza jurídica de ente-federado à administração local, o Município passa a ter plena autonomia político-administrativa, formando-se assim um federalismo tríplice.

Ocorre que o federalismo brasileiro é oriundo de um poder centralizado que passou a ser descentralizado e dividido entre os entes-federados. Ocorreu um federalismo por desagregação, o que limitou a autonomia dos entes-federados concentrando a maior parte da arrecadação e a maior parte das competências na União.

Tal configuração fez com que os Estados e Municípios ficassem totalmente dependentes dos repasses e parcerias com a União e com entidades externas.

43 Dados recuperados no Portal da Transparência do Governo Federal.

Os Municípios são os mais afetados pela centralização excessiva da União, sem os repasses inter-governamentais, as parcerias com os demais entes-federados e os financiamentos externos dificilmente um Município conseguiria se auto sustentar.

Para embasar nosso entendimento trouxemos os dados do Município de Belford Roxo que, apesar da grande população, depende de investimentos externos para a manutenção das suas competências mais básicas. E seu orçamento apenas cobre o gasto corrente municipal, restando para investimento um valor irrisório, o que impede que o Município desenvolva-se e garanta os direitos básicos para a sua população.

Após essas constatações, conseguimos observar que o modelo de federalismo adotado no Brasil apresenta certo desequilíbrio que acaba por impedir o pleno desenvolvimento da maior parte dos entes-federados, além de não permitir uma maior satisfação das demandas locais; tampouco, faz prevalecer as peculiaridades culturais de cada região.

Diante disso, podemos concluir que o sistema federalista brasileiro necessita de mudanças estruturais, para que, assim, passe a garantir uma autonomia real dos entes-federados e uma menor atividade da União nas demandas de interesses locais.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro,

2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 11.ed. SÃO PAULO: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2013.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em <<http://www.portal-datransparencia.gov.br/convenios/convenioslista.asp?UF=rj&CodMunicipio=2909&CodOrgao=&TipoConsulta=0&Periodo=&Ordem=-1>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

_____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. [S.l.: s., n., 1824]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 30 mar 2015.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1891]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 25 out 2015.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1934]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 25 out 2015.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1937]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 out 2015.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1946]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 24 out 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 out 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=3300456>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Siconfi. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf>. Acesso em: 03 nov. 2015.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

CARVALHO, Felipe. Cidades da Baixada entre as piores em saneamento básico. **O Dia**, Rio de Janeiro, 22 maio 2015, O Dia Baixada. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/odiabaixada/2015-05-22/cidades-da-baixada-entre-as-piores-em-saneamento-basico.html>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS. ESCRITÓRIO DE ASSUNTOS PÚBLICOS, 2012. **Um esboço da história americana**. Disponível em: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-portuguese/OutlineofUSHistory_Portuguese.pdf>. Acesso em: 03 de nov. 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Elementos de Direito Municipal. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1993.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Obras, 2013. Bairro novo chega a Belfort Roxo. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=1871197>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

HOBBSAWM, Eric J; **A Era Das Revoluções, Europa 1789-1848**. Tradução Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LOCKE, Jonh. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer e Introdução de Peter Laslett. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Introdução, trad. e notas de Pedro Vieira Mota. 7. ed. São Paulo. Saraiva: 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

SÃO Paulo deve R\$ 57 bi, mas em 2030 podem ser mais de R\$ 200 bi. **Em discussão**. Brasília: Secretaria Jornal do Senado, ano 4, n. 16, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/sao-paulo-tem-divida-publica-de-r-57-bi-mas-em-2030-podem-ser-mais-de-r-200-bi.aspx>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003