

ano 22 – n. 82 | outubro/dezembro – 2021  
Belo Horizonte | p. 1-298 | ISSN 1808-5628  
R. bras. de Dir. mun. – RBDM

**Revista Brasileira de  
DIREITO MUNICIPAL**

**RBDM**

**FORUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

# Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM

## FUNDADOR

José Nilo de Castro (*in memoriam*)

## CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Salgado Marder  
Ana Carolina Wanderley Teixeira  
Deborah Fialho Ribeiro Glória  
Geórgia Teixeira Jezler Campello  
Luciôla Maria de Aquino Cabral  
Maren Guimarães Taborda  
Rúsvel Beltrame Rocha

© 2021 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

**FÓRUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

R454 Revista Brasileira de Direito Municipal : RBDM. –  
ano 5, n. 15, (jan./mar. 2005) – Belo  
Horizonte: Fórum, 2005-

Trimestral

ISSN impresso 1808-5628  
ISSN digital 1984-4174

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 3, n. 6, 2002 -  
publicada pela Editora Del Rey.

Ano 4, n. 7, 2003 até ano 5, n. 14, 2004, ISSN  
1516-5876 - publicada pela Editora Fórum sob o  
título Revista de Direito Municipal – RDM.

A partir do ano 5, n. 15, jan./mar. 2005 a  
Revista de Direito Municipal – RDM passou a se  
chamar Revista Brasileira de Direito Municipal –  
RBDM com um novo ISSN – 1808-5628.

1. Direito municipal. I. Fórum.

CDD: 341.316  
CDU: 352

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o  
Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de  
responsabilidade exclusiva de seus autores.

Esta revista está catalogada em:

- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Pesquisa jurídica: Ézio Lacerda Júnior – OAB/GO 37.488  
Darlan Amorim de Abreu – OAB/GO 47.432

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

# Sumário

## DOCTRINA

### ARTIGOS

Reurb: atuação dos municípios na titulação de unidades imobiliárias e institutos jurídicos aplicáveis

|  |    |
|--|----|
| <b>Carolina Teodoro Falleiros, Vanêsa Buzelato Prestes</b> .....   | 9  |
| 1 Introdução .....   | 10 |
| 2 Legitimação fundiária .....  | 12 |
| 2.1 Requisitos legais da legitimação fundiária na Reurb-S .....  | 14 |
| 2.2 Requisitos legais da legitimação fundiária na Reurb-E .....  | 21 |
| 3 Legitimação de posse .....   | 22 |
| 4 Outros institutos jurídicos passíveis de aplicação no âmbito da Reurb .....                                      | 25 |
| 4.1 Registro de título destinado à aquisição da propriedade .....  | 25 |
| 5 Ônus, direitos reais, gravames, indisponibilidades ou inscrições existentes na matrícula do imóvel .....         | 29 |
| 6 Inclusão dos institutos jurídicos aplicáveis para a titulação na Certidão de Regularização Fundiária (CRF) ..... | 30 |
| 7 Considerações conclusivas .....  | 31 |
| Referências .....  | 34 |

O poder dos municípios no federalismo brasileiro

|   |    |
|---|----|
| <b>Rafael de Paiva Sousa</b> .....                          | 37 |
| 1 Introdução .....  | 37 |
| 2 Autonomia municipal .....                                 | 38 |
| 3 Interesse local .....                                     | 45 |
| 4 Os municípios no contexto do federalismo brasileiro ..... | 52 |
| 5 Conclusão .....   | 54 |
| Referências .....   | 56 |

A repercussão da proteção ambiental na base de cálculo do IPTU

|   |    |
|---|----|
| <b>Rodrigo Henriques de Araújo</b> .....                                | 59 |
| Introdução .....  | 59 |
| 1 Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) ..... | 60 |
| 2 A proteção ambiental e a base de cálculo do IPTU .....                | 63 |
| 3 Considerações finais .....  | 70 |
| Referências .....   | 72 |

Fixação de subsídios dos agentes políticos (prefeito, vice-prefeito e secretários municipais) no município de Biquinhas: pagamento da gratificação natalina, férias e terço constitucional e férias indenizadas

|   |    |
|---|----|
| <b>Rodrigo Silveira Diniz Machado, Bruno Henrique Gomes Barbosa</b> .....           | 75 |
| 1 Introdução .....  | 76 |
| 2 Desenvolvimento .....   | 77 |
| 2.1 Agentes políticos: breves considerações .....                                   | 77 |
| 2.2 Subsídios dos agentes políticos municipais e o princípio da anterioridade ..... | 79 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 2.3 | Direitos sociais: décimo terceiro salário – férias – terço constitucional ..... | 86  |
| 2.4 | Férias não gozadas indenizáveis .....   | 91  |
| 2.5 | Teto remuneratório .....  | 93  |
| 2.6 | Revisão geral anual do subsídio dos vereadores .....                            | 98  |
| 2.7 | Do município de Biquinhas: breve estudo de caso .....                           | 99  |
| 3   | Considerações finais .....  | 102 |
|     | Referências .....   | 103 |

## PARECER

### Parecer nº 1216/2021 – Processo nº 20.0.000090712-0

|  |   |     |
|--|---|-----|
| <b>Cristiane da Costa Nery, Jhonny Prado</b> ..... | 109   |     |
| 1  | Introdução .....  | 109 |
| 2  | Do contexto fático .....  | 111 |
| 3  | Análise normativa dos gastos com educação: a posição do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul .....   | 113 |
| 4  | Análise normativa dos gastos com inativos no âmbito do município de Porto Alegre ...  | 115 |
| 5  | Da não caracterização do pagamento de aposentadorias e pensões com os recursos do FUNDEB – natureza jurídica tributária dos encargos sociais dos servidores ..... | 118 |
| 6  | Da necessidade de uma regra de transição .....  | 126 |
| 7  | Conclusões e recomendações .....  | 134 |
|  | Referências .....   | 135 |

### Parecer nº 1211/2020 – Processo SEI nº 001.037195.13.1.00000

|                                    |  |     |
|------------------------------------|--|-----|
| <b>Daniela Copetti Cravo</b> ..... | 137  |     |
| 1                                  | Introdução .....   | 137 |
| 2                                  | Reparação ambiental .....  | 137 |
| 3                                  | Não cumprimento voluntário da compensação .....                                  | 138 |
| 4                                  | Impossibilidade de conversão da compensação ambiental em dívida pecuniária ..... | 139 |
| 5                                  | Possibilidade de celebração de TCA .....   | 140 |
| 6                                  | Considerações finais .....   | 141 |
|                                    | Referências .....  | 142 |

## JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

### ACÓRDÃOS NA ÍNTEGRA

#### Supremo Tribunal Federal

|  |     |
|--|-----|
| ADI – Constitucional – Emenda à Constituição do Estado de Pernambuco nº 35/2013 – Teto remuneratório – Servidores municipais – Alegação de violação ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal – Adoção de subteto único pelos estados – Artigo 37, §12, da CF/1988 – Limitação de seu alcance aos servidores públicos estaduais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.811/PE ..... | 145 |
|--|-----|

### **Supremo Tribunal Federal**

Recurso Extraordinário – Administrativo – Constitucional – Municípios – Competência para legislar sobre a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios – Assunto de interesse local – Artigo 30, incisos I e V, da CF/1988 – Tema nº 849. Recurso Extraordinário nº 738.481/SE ..... 155

### **Supremo Tribunal Federal**

ADI – Constitucional – Leis estaduais que dispõem sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sem a edição prévia das leis federais previstas no art. 18, §4º, da CF/1988 – Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.711/RS..... 165

### **Supremo Tribunal Federal**

Recurso Extraordinário – Constitucional – Administrativo – Responsabilidade civil do Estado por omissão – Artigo 37, §6º, da Constituição Federal – Fiscalização do comércio de fogos de artifício – Teoria do risco administrativo – Responsabilidade objetiva – Necessidade de violação do dever jurídico específico de agir. Recurso Extraordinário nº 136.861/SP ..... 177

### **Supremo Tribunal Federal**

Recurso Extraordinário – Direito Constitucional e Tributário – ISS – Artigo 195, §13, da Constituição Federal de 1988 – Inclusão na base de cálculo da contribuição previdenciária sobre a receita bruta – Possibilidade. Recurso Extraordinário nº 1.285.845/RS ..... 231

### **Superior Tribunal de Justiça**

Direito Civil e Tributário – Protesto de CDA – Lei nº 9.492/1997 – Norma nacional – Plena eficácia – Adoção pela Fazenda Pública municipal – Possibilidade – Lei local autorizativa – Desnecessidade. Recurso Especial nº 1.895.557/SP ..... 247

## CONSULTA

### **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

Consulta – Prefeitura municipal – Lei Federal nº 14.151/2021 – Covid-19 – Emergência de saúde pública – Empregada gestante – Afastamento do trabalho presencial – Aplicação às gestantes celetistas – Servidoras públicas – Contratadas em caráter temporário – Pessoas que exercem funções públicas remuneradas na Administração – Direito à vida da gestante e do nascituro – Falta de regulamentação local. Processo nº 1101741 ..... 251

EMENTÁRIO ..... 261

TENDÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS ..... 295

INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES ..... 297

# O poder dos municípios no federalismo brasileiro<sup>1</sup>

**Rafael de Paiva Sousa**

Advogado, graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pós-graduado em Direito Público e Processual Civil pelo CAD – Universidade Gama Filho, pós-graduado em Direito Eleitoral pela PUC Minas, pós-graduado em Direito do Trabalho pela Escola Superior de Advocacia (ESA), consultor jurídico de prefeituras e câmaras municipais.

---

**Sumário:** Introdução – **1** Autonomia municipal – **2** Interesse local – **3** Os municípios no contexto do federalismo brasileiro – **4** Conclusão – Referências

**Resumo:** O objetivo deste artigo é demonstrar a importância dos municípios dentro do contexto do federalismo brasileiro, como entidade político-administrativa dotada de autonomia para ordenar e administrar os interesses da comunidade local, respeitados os limites postos pela Constituição Federal e Estadual. Os municípios têm assim poderes e autonomia suficiente para a efetivação do atendimento e a gerência de todos os seus interesses.

**Palavras-chave:** Municípios. Entes federativos. Poder. Abrangência. Constituição Federal.

---

## 1 Introdução

Este artigo aborda a abrangência do poder dos municípios no federalismo brasileiro.

O município no contexto do federalismo brasileiro é o ente federado que está mais próximo da população, daí ser tão importante que tal ente tenha poderes e autonomia suficiente para poder prestar serviços públicos de qualidade, buscando assim atingir um maior nível de desenvolvimento entre os munícipes. Importante ressaltar, também, que é nos municípios que ocorre o efetivo exercício da democracia, pois é aí mais imediata e dinâmica a relação entre a sociedade e o poder público, tendo aquela maiores possibilidades de tornar efetivo o cumprimento dos seus direitos expressos na Constituição Federal de 1988, permitindo, através do seu exercício, o amadurecimento da cidadania.

Dessa forma, promulgada a Constituição Federal de 1988, a Federação brasileira sofreu profundas modificações, elevando os municípios à categoria de entes federados,

---

<sup>1</sup> Artigo inédito.

recebendo estas competências legislativas necessárias para o desenvolvimento de suas atividades administrativas e atendimento dos interesses de sua população.

Há elementos explícitos no texto constitucional vigente relativo aos municípios. Mas, como não se tem em vista uma lei orgânica determinada, elementos explicitados para o Legislativo e Executivo federal servirão de referência para a elaboração das leis orgânicas municipais. Por isso, contar-se-á com frequência com a Constituição Federal, e não com a lei orgânica de um ou outro município.

O artigo 1º da Constituição Federal vigente estabeleceu os municípios como integrantes da Federação: “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, 2013, p. 9).

De grande relevância também o disposto no artigo 18, que se refere à organização do Estado: “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” (BRASIL, 2013, p. 14).

Assim, promovida essa inovação constitucional em relação aos entes municipais, estes receberam certo grau de autonomia para a concretização e atendimento de interesses locais. Atribuiu-se-lhes autonomia política para eleger seus próprios representantes; autonomia administrativa para dispor sobre seus interesses locais; a autonomia legislativa e financeira para instituir impostos, contribuição e taxas de sua competência e aplicar suas rendas, bem como autonomia legislativa para constituição de sua lei orgânica, entendida por muitos como uma Constituição Municipal.

Os municípios detêm Poder Executivo e Legislativo, sendo que o Judiciário que atua na sua circunscrição é o estadual e/ou federal. A função executiva tem como titular o prefeito, já a legislativa é exercida pela Câmara Municipal, que é composta por vereadores, sendo o número de cadeiras determinado pelo número de habitantes de cada município.

Sendo o município o ente onde se pode alcançar a diminuição efetiva das desigualdades econômicas e sociais e onde a população está mais próxima dos seus representantes, cumpre atribuir-lhes poder suficiente para que possam minimizar conflitos e resolver problemas locais, evitando assim a evasão de sua população para os centros maiores.

## 2 Autonomia municipal

Os municípios, com o advento da Constituição Federal de 1988, foram alçados à condição de entes federativos, constituindo-se pessoas jurídicas de direito público interno que exercem atividade administrativa necessária ao atendimento dos interesses públicos locais de suas populações.

Dessa forma, para concretizarem efetivamente a gerência de seus negócios e atender aos interesses de suas populações sua autonomia, foi edificada em quatro bases: autonomia administrativa, autonomia financeira, autonomia política e autonomia legislativa.

A autonomia legislativa constitui-se no poder que os municípios possuem de produção de sua lei orgânica, prevista no artigo 29 da Constituição Federal vigente, e de leis municipais.

Antes do advento da Constituição Federal vigente, a lei que dispunha a forma de organização dos municípios era uma lei estadual, votada pela Assembleia Legislativa e aprovada pelo governador do estado. Ocorre que esta lei nunca se mostrou apta a delinear corretamente toda a matéria de interesse das municipalidades, pois os estados não conheciam todas as necessidades de cada município.

Assim, adquirindo os municípios autonomia legislativa, passaram a elaborar as leis orgânicas, tidas como uma lei especial, que estabelece as normas de organização dos municípios, sendo esta a fonte de validade de todas as demais leis que forem aprovadas pelo Legislativo através da Câmara Municipal. Sendo a lei orgânica o conjunto de normas que regem a autonomia municipal, deve ser constituída tendo em vista o disposto na Constituição Federal vigente e na Constituição Estadual.

Assim, o próprio texto constitucional ao disciplinar a constituição da lei orgânica, no seu artigo 29, já estabeleceu alguns preceitos básicos a serem observados.

Além do disposto no artigo 29 do texto constitucional vigente, a lei orgânica disporá sobre todas as matérias que disserem respeito aos interesses locais dos municípios, e o seu conteúdo deve ser respeitado tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo municipal.

A autonomia legislativa não se resume apenas à constituição das leis orgânicas, mas inclui a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual quando for o caso.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – complementar a legislação federal e a estadual no que couber (...)  
(BRASIL, 2013, p. 19).

Por interesse local entende-se aquele interesse da vida cotidiana das municipalidades, em que possuem os municípios competência predominante em relação ao estado e à União.

No que tange à suplementação da legislação federal e estadual pelos municípios, tem-se que esclarecer que somente será possível quando a União ou o estado já tiver legislado, pois se trata de matéria que não faz parte da competência originária dos

municípios, sendo necessário que pelos entes tenham legislado insuficientemente sobre o assunto.

O artigo 30, inciso II, atribui aos municípios essa competência, mas é importante dizer que ela não tem muita aplicação, pois tendo competência para legislar sobre assuntos de interesse local, é muito mais eficaz que justifiquem seus atos através desse dispositivo legal, do que utilizar a competência suplementar estabelecida no inciso II.

A autonomia política diz respeito ao poder que os municípios possuem de dispor sobre seus poderes Executivo e Legislativo, sendo o Poder Judiciário que atua nos mesmos estadual e/ou federal. Dessa forma, os municípios têm competência para constituir e organizar seu próprio governo, observando o disposto na Constituição Federal e Estadual.

A autonomia administrativa é aquela que atribui aos municípios poder para organização da administração própria de seus interesses podendo assim efetivar os interesses públicos de sua população. Compreende a execução dos serviços públicos locais, entendidos como aqueles em que os municípios possuem interesse predominante em relação à esfera federal e estadual, devido a sua competência privativa expressa no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal vigente.

Sobre a execução dos serviços públicos locais, defende Nelson Nery Costa (2005) baseado no disposto no artigo 30 do texto constitucional vigente:

A organização dos serviços públicos locais está direcionada para aqueles que dizem respeito à vida urbana, em especial naquilo que é relativo ao transporte, instrução primária, saúde, água, saneamento, pronto-socorro, sinalização das vias públicas, logradouros de uso comum do povo, assistência social e muitos outros que atendam às necessidades comuns e ao bem-estar dos municípios (COSTA, 2005, p. 120).

Assim, com a autonomia administrativa, os municípios atuam de forma mais efetiva na defesa dos direitos constitucionalmente garantidos às suas populações, sendo que estes, devido à proximidade com os municípios, têm maiores possibilidades de buscar o efetivo atendimento de suas necessidades, proporcionando assim a concretização do Estado Democrático de Direito e um mais amplo exercício da democracia.

Para os municípios concretizarem a efetiva administração dos seus interesses locais, era preciso lhes fosse ainda atribuída autonomia financeira, sendo esta entendida como o poder dos municípios obterem rendas. Assim, no artigo 30, inciso III, da Constituição Federal vigente está estipulado que poderão os municípios “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” (BRASIL, 2013, p. 19).

Dessa forma, os municípios devem aprovar através da Câmara Municipal lei que autorize a instituição dos tributos, respeitando assim o princípio da legalidade tributária, evitando qualquer tipo de irregularidade na cobrança dos mesmos. Qualquer alteração que venha a ocorrer na arrecadação dos tributos deve sempre constar em lei.

Instituída a lei que autorize a arrecadação dos tributos podem os municípios dentro do exercício de sua competência tributária escolher a melhor forma de sua aplicação dentro da administração do interesse local, não necessitando de qualquer autorização do estado-membro ou da União. Nesse sentido defende Nelson Nery Costa (2005), baseado no disposto no texto constitucional vigente, que:

A instituição e o aumento de tributo devem constar sempre de lei, mas esta tem que ser promulgada antes do início do novo exercício financeiro, de acordo com o princípio tributário da anterioridade. Arrecadado o tributo pelo Município, fica ao critério da Administração local a aplicação, não dependendo do Estado-membro ou da União, devendo apenas haver previsão orçamentária (COSTA, 2005, p. 122).

Também aqui a previsão constitucional é explícita:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; (BRASIL, 2013, p. 48).

Art. 165, parágrafo 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 2013, p. 52).

Sobre essa autonomia, pode-se dizer que a Constituição Federal vigente inovou ao estabelecer competência para que os municípios possam através da instituição e arrecadação de tributos obter renda. Neste sentido dispõe ainda o artigo 156 do texto constitucional vigente:

Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão intervivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre

imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar;

IV - (Revogado pela Emenda Constitucional n. 3, de 17-3-1993.)

Parágrafo 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, parágrafo 4º, II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Parágrafo 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

Parágrafo 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior;

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Parágrafo 4º (Revogado pela Emenda Constitucional n. 3, de 17-3-1993.) (BRASIL, 2013, p. 50 e 51).

Os municípios também receberam competência para instituir taxas e contribuições de melhorias, sendo que a primeira advém do uso do seu poder de polícia e é instituída para que possa garantir a efetiva prestação de serviços públicos, buscando assim atingir o interesse coletivo. As contribuições de melhorias são aquelas pagas em razão, por exemplo, da valorização produzida em imóvel do contribuinte, em virtude da realização de uma obra pública. Assim, estabelece o artigo 145 da Constituição Federal vigente:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 2013, p. 47).

As contribuições sociais, por outro lado, não podem ser instituídas pelos municípios, sendo que apenas a União possui competência para criá-las. Os municípios só podem instituir contribuições, cobrada de seus servidores, para o custeio do regime de previdência próprio.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, parágrafo 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Parágrafo 1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (BRASIL, 2013, p. 47).

Ainda sobre as limitações impostas ao poder de tributar dos municípios, não podem criar empréstimos compulsórios, sendo sua instituição exclusividade da União.

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição (BRASIL, 2013, p. 47).

Além dos impostos que os municípios podem instituir, decorrentes do exercício da sua competência tributária, eles ainda recebem a arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem, 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios e 25% por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, conforme expresso no artigo 158, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal vigente (BRASIL, 2013, p.51). Ressalta-se, ainda, a receita que lhes é atribuída do chamado Fundo de Participação dos Municípios.

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios (...) (BRASIL, 2013, p. 51).

A autonomia financeira é de grande importância para que os municípios possam concretizar a efetiva prestação de seus serviços públicos e o atendimento do interesse local de suas populações. Dessa forma, os tributos que são instituídos são aplicados no pagamento das despesas da municipalidade.

A arrecadação de tributos também pode vir a contribuir para que os municípios efetivem maiores investimentos dentro das áreas de saúde e educação, que são de grande importância para a melhoria da situação de vida dos munícipes. Ressalte-se que apenas os recursos repassados pela União e estados aos municípios são insuficientes para prestarem um ensino de qualidade e uma boa assistência médico-hospitalar.

Quanto à educação, a própria Constituição Federal vigente dispõe, no artigo 212, que “os Municípios devem aplicar vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 2013, p. 61).

Dispositivos relativos à saúde também estão elencados no texto constitucional vigente:

Art. 198, parágrafo 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no parágrafo 3º;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, b e parágrafo 3º (BRASIL, 2013, p. 58).

Com a descentralização política e o fortalecimento da democracia promovida pela promulgação da Constituição Federal vigente, os municípios ganharam certo grau de autonomia, podendo buscar maior participação popular no que tange a uma melhor forma de administração da coisa pública.

A implementação dessas autonomias, dando aos municípios poderes para constituir sua própria legislação, a administração de seus próprios interesses, a constituição dos seus poderes – Executivo e Legislativo – e também a eletividade de seus representantes, proporciona avanços dentro do sistema federalista.

### 3 Interesse local

A autonomia que foi atribuída aos municípios consiste no poder de criar suas próprias leis, organizar a administração de seus próprios interesses, instituir, arrecadar os tributos e aplicar suas rendas. Destaca-se, ainda, que os entes municipais também possuem autonomia política, que consiste na eletividade dos seus representantes.

Assim, instituída a autonomia era preciso delimitar a extensão das competências municipais em torno do interesse local, que é aquele interesse predominante dos municípios em relação à União e aos estados-membros. Os municípios são os entes federados que estão mais próximos dos cidadãos, podendo assim implementar com mais efetividade a defesa de seus direitos e garantias assegurados pelo texto constitucional vigente, e prestar serviços públicos com mais qualidade.

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 (...) (BRASIL, 2013, p. 19).

Antes do desenvolvimento de tal ideia, o interesse das municipalidades na Constituição revogada era disposto através do “peculiar interesse”, expressão que para alguns doutrinadores se mostrou ambígua e muito abstrata para estabelecer os limites de atuação municipal.

A interpretação do peculiar interesse não podia consistir em um interesse exclusivo, privativo dos entes municipais, pois o Brasil é um país onde se adotou como forma de Estado o modelo federalista, em que todos os entes são autônomos e os interesses de uns influenciam mesmo que indiretamente os interesses dos demais. Assim, a interpretação dessa expressão deve atentar para o interesse predominante dos municípios sobre os estados-membros e da União, mas nunca entendido isoladamente. O interesse municipal reflete nos interesses da União e dos estados-membros, assim como os interesses regionais ou federais refletem diretamente nos municípios, pois o Brasil caracteriza-se como um Estado Federado.

Art. 1. 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, 2013, p. 9).

A conceituação de interesse local e não mais “peculiar interesse” foi produzido pela entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, delimitando as competências municipais na compreensão dessa expressão que deixa transparecer que aos entes municipais compete praticar os atos relacionados com a vida cotidiana dos munícipes, problemas do dia a dia, como transporte, serviço de coleta de lixo, fornecimento de água potável e serviço de esgoto. Esses são os interesses diretos, mesmo que os municípios não sejam os únicos interessados, mas são aqueles que têm maiores possibilidades de resolvê-los devido à proximidade com sua população.

Estabelecida tal modificação, é importante a delimitação do que venha a ser interesse local, pois, ultrapassado seu limite, a lei municipal será tida como inconstitucional.

Ocorre que essa delimitação não é tão simples, pois as necessidades dos entes municipais não se esgotam no âmbito físico-geográfico do município; podem ser permanentes algumas e outras transitórias, e são sempre difíceis de enumeração, uma vez que uma necessidade imediata hoje pode não ser mais tão importante amanhã, devendo-se fazer tal delimitação de acordo com a evolução e mudança dos interesses de cada municipalidade.

Assim, o artigo 30 compõe-se de hipóteses exemplificativas dos interesses municipais:

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 pré-escolar 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 (BRASIL, 2013, p. 19).

Nesse mesmo sentido dispõem os seguintes artigos:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 2013, p. 47).

Art. 149, parágrafo 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (BRASIL, 2013, p. 47).

Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III (BRASIL, 2013, p. 48).

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão intervivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar;

IV - (Revogado pela Emenda Constitucional n. 3, de 17-3-1993) (BRASIL, 2013, p. 50).

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, parágrafo 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (BRASIL, 2013, p. 51).

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 2013, p. 55).

Art. 198, parágrafo 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no parágrafo 3º;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, b e parágrafo 3º (BRASIL, 2013, p. 58).

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Parágrafo 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (BRASIL, 2013, p. 61).

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, 2013, p. 61).

Pelo disposto no artigo 30 do texto constitucional, dentre outras hipóteses mencionadas, entende-se que o interesse local compreende a organização e o provimento de transporte coletivo local, o emprego de recursos financeiros para o desenvolvimento da educação, promoção de medidas que disponham sobre a organização do território municipal, como, por exemplo, aprovação de plano diretor, fiscalização para que não haja dilapidação do seu patrimônio cultural e ambiental, organização e disponibilização de seus serviços de saúde.

Assim, apesar da abrangência de entendimento em torno da expressão interesse local, a Constituição Federal vigente deixou transparecer como deve ser interpretado

pelo legislador e também pelos titulares das competências municipais. Consta-se que tudo o que está disposto no artigo 30 também diz respeito aos interesses dos estados-membros e da União, pois o Brasil é uma Federação. Dessa forma, tudo que atingir diretamente os interesses dos municípios também refletirá sobre os interesses dos demais entes da Federação.

Caso seja interpretado o interesse local em sentido diverso do disposto pelo texto constitucional cabe ao Poder Judiciário, quando acionado, promover a solução das lides e fazer cumprir o que foi estabelecido pelos constituintes, declarando inconstitucionais os atos que constituírem invasão de competência. Dessa forma, entende-se que a superveniência de lei federal ou estadual que desrespeite o interesse local dos municípios também deve ser declarada inconstitucional, pois os entes municipais não estão subordinados hierarquicamente aos outros entes federados, tendo todos autonomia para implementar suas competências, mas respeitando sempre o disposto na Constituição Federal vigente e também na Constituição Estadual.

Portanto, embora o Constituinte não haja especificado exaustivamente a abrangência das competências dos entes municipais, da especificação mais detalhada das competências da União, pode-se inferir sistêmica, analógica e subsidiariamente o conteúdo do “interesse local”. O artigo 30 do texto constitucional direciona, pois, como deve ser exercida essa competência municipal:

Art. 21. Compete à União:

- I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II - declarar a guerra e celebrar a paz;
- III - assegurar a defesa nacional;
- IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII - emitir moeda;
- VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
- XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
  - a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;
- XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;
- XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;
- XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;
- XVII - conceder anistia;
- XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
- XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
- XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
- XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:
- a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;
- b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;
- c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;
- XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;
- XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.
- Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

- II - desapropriação;
  - III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
  - IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
  - V - serviço postal;
  - VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
  - VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
  - VIII - comércio exterior e interestadual;
  - IX - diretrizes da política nacional de transportes;
  - X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
  - XI - trânsito e transporte;
  - XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
  - XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
  - XIV - populações indígenas;
  - XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
  - XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
  - XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
  - XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
  - XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
  - XX - sistemas de consórcios e sorteios;
  - XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
  - XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
  - XXIII - seguridade social;
  - XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
  - XXV - registros públicos;
  - XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
  - XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, parágrafo 1º, III;
  - XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
  - XXIX - propaganda comercial.
- Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 2013, p.15 e 16).

## 4 Os municípios no contexto do federalismo brasileiro

O Estado no contexto da evolução da sociedade já foi concebido de diversas formas. Até o século XVIII era concebido como unitário, em que o poder era concentrado apenas em um ente governamental, sendo este responsável pela sua delegação quando achasse necessário. Constituíam-se em Estado centralizado, onde não existiam outros entes que pudessem ser denominados autônomos.

Com o advento do federalismo, o Estado passou a ser concebido de maneira diferente, sendo integrado por outros entes que possuíam diferentes graus de autonomia para gestão de seus interesses, conforme previsto em suas legislações. Houve, portanto, a descentralização do poder, saindo de um modelo centralizado, onde o poder era atribuído a um único ente, para um modelo em que o poder é atribuído a vários entes, sendo mais eficiente e mais democrático.

O Estado Unitário já mostrava sinais de fracasso, pois não conseguia prestar com qualidade os serviços públicos de sua competência, necessitando de reformulação para o efetivo atendimento dos interesses gerais, regionais e locais. Dessa forma, surge o federalismo como forma de Estado em que se busca, com a repartição de poderes e a autonomia dos seus entes, implementar efetivamente os interesses da coletividade através de sua participação.

O Estado Federal é composto por um poder central, unidades federadas e, no caso brasileiro, dos municípios, constituindo-se em um Estado marcado pelo pluralismo territorial, político e administrativo. É caracterizado pela descentralização política, dividindo-se o poder governamental entre os seus componentes. O federalismo também tem como característica o respeito a duas ordens jurídicas, a federal e as estaduais.

Um dos critérios utilizados para realizar a partilha de competências entre os entes é a predominância do interesse, atribuindo ao ente central as competências de interesse nacional, as unidades federadas as competências de interesse regional e aos municípios as competências relacionadas com o seu interesse local. Este é o critério utilizado no federalismo brasileiro.

À União Federal, órgão central, foram atribuídas as competências de interesse nacional, sendo estabelecidas de forma mais detalhada no texto constitucional vigente. Aos estados-membros, as competências remanescentes, estipuladas no artigo 25, parágrafo primeiro: “São reservados aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 2013, p. 17). Já os municípios receberam as competências que giram em torno do interesse local.

Assim, instituídas as competências de cada ente federativo, estes possuem autonomia para a gestão de seus próprios interesses. Com a autonomia política podem eleger os titulares dos poderes Executivo e Legislativo; a autonomia legislativa atribui-lhes o poder de criar suas próprias leis; a autonomia financeira permitiu instituir e arrecadar os tributos para aplicarem no atendimento de suas necessidades e,

por último, a autonomia administrativa para a administração e gestão de todos os seus interesses.

O federalismo é uma forma de estado onde se faz uma composição de interesses, onde se busca compatibilizar a vontade de cada ente para atingir o interesse geral da nação. Cada unidade deve participar para que se possa alcançar a defesa dos direitos de toda a coletividade.

No Brasil o federalismo foi instituído com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. O Estado brasileiro constituía-se anteriormente em um Estado Unitário, em que o poder era concentrado em apenas um único ente governamental. Ao contrário de outros modelos federalistas, em que existia uma confederação de Estados, o Brasil era um Império unitário e centralizado.

A Constituição Federal vigente elevou o modelo de Estado Federal a uma de suas cláusulas pétreas, constituindo-se um comando que não poderá ser alterado por emenda constitucional.

Art. 60, parágrafo 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado (...) (BRASIL, 2013, p. 28).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro adquiriu contornos diferentes, sendo que aos municípios foram atribuídas garantias constitucionais para assegurar sua autonomia como entes que compõem a Federação.

Art. 1. 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, 2013, p. 9).

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 (BRASIL, 2013, p. 14).

Essa inovação constitucional que atribuiu aos municípios garantias constitucionais para assegurar sua autonomia destaca peculiaridades da Federação brasileira em relação às instituídas em outros estados, pois muitos federalistas apenas consideram como componentes dessa forma de Estado o ente central e os estados-membros. A justificativa destes é de que não existe Federação de municípios.

Ocorre que essa justificativa não é plausível, pois é no território dos municípios que se forma toda a base para a organização política da sociedade. É no âmbito geográfico e político dos municípios que mais ocorrem e se revelam as necessidades da população. Por isso, os municípios são os entes públicos que podem resolvê-las

com mais efetividade do que os estados-membros e a União. Sob esse aspecto, “União”, “estados-membros” são construções político-administrativas que não podem prescindir da espacialidade territorial e do contingente humano do município.

As mudanças promovidas pelo advento do novo texto constitucional reformularam o sentido do sistema federalista, deixando de ter dimensão dual para ser trilateral, constituindo os municípios juntamente com o Distrito Federal o terceiro ente autônomo. Desse modo, afirma Paulo Bonavides (2004), de acordo com o estipulado no artigo 18 do texto constitucional vigente:

Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição Federal vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica (BONAVIDES, Paulo, 2004, p. 345).

Com a promulgação do novo texto constitucional, fez-se justiça aos municípios, pois são a base da organização política e é neles a cidadania democrática é exercida de forma mais imediata. São os municípios que podem implementar efetivamente a defesa dos direitos e garantias constitucionais atribuídas aos cidadãos e a prestação de serviços públicos com mais qualidade. Para os municípios cumprirem efetivamente seu papel, é necessário uma reformulação no modelo atual de criação destes, pois se observam, em todo o território nacional, municípios que não têm qualquer projeto de organização e que não são viáveis economicamente, acarretando prejuízos para o Estado Federal como um todo.

## 5 Conclusão

A promulgação da Constituição Federal de 1988 promoveu mudanças importantes dentro do federalismo brasileiro. Os municípios, que, para muitos, eram definidos como meras divisões administrativas dos territórios dos estados-membros, foram alçados à condição de entes federados, recebendo competências para o atendimento dos interesses locais da população.

A elevação dos municípios à categoria de entes federados é uma peculiaridade do modelo de federalismo brasileiro e veio consubstanciar a democracia buscada na Constituição Federal de 1988. Os municípios possuem grande importância dentro do cenário nacional, pois são os entes que estão mais próximos do cidadão e que devem em princípio, proporcionar o melhor atendimento aos interesses da população.

Daí a importância das autonomias política, legislativa, administrativa e financeira atribuídas a eles.

A partir da análise da repartição de competências definidas na Constituição Federal vigente, observa-se que à União foram atribuídas as competências de interesse nacional, sendo dispostas com detalhe em todo o texto constitucional; aos estados-membros, couberam as competências remanescentes; e aos municípios, as competências que giram em torno do seu interesse local.

O que se percebe é que o texto constitucional vigente, apesar de ter reconhecido os municípios como entes autônomos e de inseri-los dentro do modelo federalista, fixou-lhes um grau de competências muito inferior àqueles atribuídos aos outros entes federados, o que caracteriza um modelo de Federação ainda fortemente centralizado, não havendo equilíbrio entre os entes, no que tange à divisão de poderes.

Assim, é preciso que se estabeleça um grau maior de competências para os municípios, uma vez que estes conhecem diretamente as necessidades da população e são a base da organização política da sociedade. Todas as formas de organização ocorrem nos municípios, e é em seu âmbito geopolítico que podem dar efetividade à democracia e ao exercício da cidadania.

A autonomia financeira atribuída aos municípios foi uma inovação do texto constitucional vigente, mas precisa ser reformulada, pois é evidente sua desproporcionalidade em relação aos demais entes federados.

Dessa forma, o que se percebe é que a Constituição Federal vigente concentrou a maioria das receitas na União, estabelecendo regras para que faça repasse de parte das receitas aos demais entes federados. Assim, conclui-se que a autonomia dos municípios ainda é reduzida em relação à dos estados e da União.

No que tange às regras estabelecidas pela Constituição Federal vigente para a criação e extinção dos municípios, também é necessário dizer que precisa ser feita uma reformulação, pois de nada adiantará estabelecer um grau maior de competências para tais entes, sendo que se observam em todo o território brasileiro municípios sem qualquer capacidade econômica para atingir seus fins. Assim, para que os municípios detenham mais poderes dentro do cenário nacional, também é preciso que seja revisto o seu modelo atual de criação e extinção.

O Estado Democrático de Direito não se resume apenas à descentralização política, mas se efetiva através de uma maior igualdade entre os entes, proporcionando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, que garanta o desenvolvimento nacional e possa erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo assim as desigualdades sociais e regionais, papel este que deve ter participação fundamental dos municípios.

### **The Power of Municipalities in Brazilian Federalism**

**Abstract:** The purpose of this article is to demonstrate the importance of the municipalities within the context of Brazilian federalism, as a political-administrative entity endowed with autonomy to organize and manage the interests of the local community, respecting the limits set by the Federal and the State Constitution. The municipalities thus have sufficient powers and autonomy to provide services and manage all their interests.

**Keywords:** Municipalities. Federative Entities. Power. Scope. Federal Constitution.

---

## Referências

- AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 37. ed. Brasília: Edições Câmara, 2013.
- BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 3. ed. São Paulo: Editora de Direito, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.
- CRETILLA JR., José. *Elementos de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- FILHO, Ubirajara Costódio. *As competências do município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder Municipal – paradigmas para o Estado constitucional brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.
- PELLEGRINO, Carlos Roberto. *Estruturas constitucionais do município na interpretação dos tribunais superiores*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil – traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SANTOS, Gustavo Ferreira. O município na Federação. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 29, mar. 1999. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1555>. Acesso em: 26 jun. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOUSA, Rafael de Paiva. O poder dos municípios no federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 22, n. 82, p. 37-57, out./dez. 2021.

---