

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIMENSÕES SOCIAIS; RELAÇÕES DO PODER.

**AS AUTONOMIAS MUNICIPAIS NO ÂMBITO DO DIREITO
LUSO-BRASILEIRO**

ELISÂNGELA SAMPAIO TEIXEIRA

Passo Fundo – RS, fevereiro de 2016.

UNIVERSIDADE DO DE PASSO FUNDO -UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPGD

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIMENSÕES SOCIAIS; RELAÇÕES DO PODER.

AS AUTONOMIAS MUNICIPAIS NO ÂMBITO DO DIREITO LUSO-BRASILEIRO

Elisângela Sampaio Teixeira

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Direito, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Giovani da Silva Corralo

Passo Fundo – RS, fevereiro de 2016.

AGRADECIMENTOS

Agradecimento especial ao Professor Doutor Giovani da Silva Corralo, profundo conhecedor da importância do poder municipal, pela pacienzosa atenção demonstrada ao longo deste curso e pela orientação neste estudo de dissertação. Também, agradeço ao Professor Doutor Liton Lanes Pilau Sobrinho pelo incentivo às publicações, à participação em eventos e pelos ensinamentos sobre o sistema acadêmico.

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação aos meus filhos Antônio e Guilherme. Desejo que lembrem sempre o lema mais importante para a vida de vocês: *autrevete sapere* (atreve-te a saber), aprendam e sejam por si mesmos, tenham uma formação autônoma, sem serem manipulados pelos outros e descubram nesta caminhada da vida o que deixa vocês felizes. Também, ao Antônio Severo, meu amor: a minha mais profunda gratidão.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para os todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade desse estudo.

Passo Fundo – RS, fevereiro de 2016.

Elisângela Sampaio Teixeira
Mestranda

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
AR	Assembleia da República
CEAL	Carta Europeia de Autonomia Local
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
FPM	Fundo de participação dos municípios
LAL	Lei das Autarquias Locais
RJAL	Regime jurídico das autarquias locais
UE	União Europeia

SUMÁRIO

RESUMO	9
RESUMEN	10
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	15
1 A EVOLUÇÃO HUMANA, A FORMAÇÃO DAS PRIMEIRAS CIDADES COMO MARCO NO PROCESSO CIVILIZATÓRIO E OS MUNICÍPIOS	15
1.1 A pré história, a relação do ser humano com os objetos e o interesse comum	15
1.2 As primeiras cidades como evolução no processo civilizatório.....	22
1.3 A cidade e o Município na civilização grega e na civilização romana	25
1.4 O surgimento do Município romano como estratégia de controle sobre os territórios conquistados.....	31
1.5 O Município Ibérico no período medieval.....	37
1.6 O Município português pós Revolução Francesa.....	45
1.7 O contexto histórico do Município no Brasil.....	47
CAPÍTULO 2	55
2 A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA MUNICIPAL E SUA TUTELA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	55
2.1 O Município brasileiro como ente federado:	61
2.1.1 A autonomia administrativa do Município brasileiro.....	64
2.1.2 Autonomia política do Município brasileiro.....	66
2.1.3 Autonomia auto-organizatória do Município brasileiro.....	70
2.1.4 Autonomia legislativa do brasileiro	72
2.1.5 Autonomia financeira do Município brasileiro	78
2.1.6 A região metropolitana, o distrito e os consórcios	83
2.2 AS AUTARQUIAS LOCAIS E SUAS AUTONOMIAS NA REPÚBLICA PORTUGUESA	84
2.2.1 O Município português e suas autonomias:	88
2.2.2 Autonomia administrativa do Município português	88
2.2.3 Autonomia política do Município português	92
2.2.4 Autonomia auto-organizatória do Município português	95
2.2.5 Autonomia legislativa do Município português	97
2.2.6 Autonomia financeira do Município português.....	100
2.2.7 Entidades intermunicipais	105

CAPÍTULO 3	107
 3 COMPARAÇÃO ENTRE AS AUTONOMIAS DO MUNICÍPIO BRASILEIRO E PORTUGUÊS	107
CONCLUSÕES	116
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	125

RESUMO

A presente dissertação vem a contribuir com o estudo do Direito Municipal. Dedicase a demonstrar as similitudes e diferenças das autonomias concedidas ao Município do Brasil e ao Município de Portugal. Para realizar a presente pesquisa, utilizou-se o método funcionalista do direito comparado através da análise da Constituição, das Leis infraconstitucionais e doutrinadores especializados no assunto voltados ao estudo da autonomia municipal nos dois sistemas jurídicos. Primeiramente inicia-se uma análise histórica acerca do surgimento das primeiras vivências em grupo, as cidades como processo que contribui para a evolução humana, o surgimento dos Municípios e o reflexo deste modelo nos dois países em análise. Posteriormente, tomou-se como referência comparar as autonomias administrativa, política, auto-organizatória, legislativa e financeira, com o objetivo de buscar entendimentos acerca das diferenças e das semelhanças existentes entre os referidos sistemas. A pesquisa demonstrou que tanto o Brasil quanto Portugal passaram por momentos históricos pendulares no que tange à centralização e a descentralização do poder, o que reflete, conseqüentemente, na amplitude do poder local. Contudo, foi a Constituição Portuguesa de 1976 e a Constituição Brasileira de 1988 que tutelou a autonomia municipal para que a administração pública local possa cumprir suas políticas públicas e competências de interesse local. Portanto, as autonomias concedidas ao Município do Brasil e Portugal é foco da análise do presente trabalho onde, em síntese, percebeu-se que o grau de autonomia e o modelo adotado pelos países em análise é fruto de uma construção histórica de cada um. Não é possível dizer que um modelo é melhor que o outro ou que um sistema é mais autônomo que o outro, mas sim, que são modelos adaptados a vivência e as necessidades políticas de cada povo.

Palavras-chaves: Autarquias locais. Autonomia municipal. Municípios brasileiros. Municípios portugueses.

RESUMEN

Esta tesis es contribuir al estudio de la Ley Municipal. Está dedicada a mostrar las similitudes y diferencias de la autonomía concedida al Ayuntamiento de Brasil y Portugal. Para llevar a cabo este estudio, se utilizó el método comparativo mediante el análisis de la Constitución y las leyes infra-constitucionales destinadas a conceder la autonomía municipal de los dos sistemas legales. El estudio tomó como referencia para comparar la autonomía administrativa, política, auto-organizatória, legislativo y financiero, con el fin de buscar la comprensión de las diferencias y similitudes entre estos sistemas legales. La investigación demostró que tanto Brasil y Portugal, han pasado por momentos históricos de trayecto con respecto a la centralización y la descentralización del poder, lo que se refleja en consecuencia en el rango de autonomía local. Sin embargo, la Constitución portuguesa de 1976 y la Constitución brasileña de 1988 instrumento para proteger la autonomía local para el gobierno municipal y el cumplimiento de sus políticas públicas de interés locales son los más cercanos a los ciudadanos. Sin embargo, ha habido una mayor autonomía concedida a la ciudad brasileña de los cuales el municipio portugués, sobre todo teniendo en cuenta la posibilidad de la autonomía de auto-organizatória a través de la creación de su propia Ley Orgánica y la autonomía legislativa.

Palabras clave: Autarquias locales. Autonomía municipal. Municipios brasileños. Municipios portugueses.

INTRODUÇÃO

Cada Estado se organiza de forma diferente para distribuir o poder dentro do seu território. Dentre os níveis de descentralização está o poder local, sobre cuja amplitude de autonomia provoca uma discussão importante e constante para o desenvolvimento de qualquer país. Cada estado vive seu próprio contexto histórico, político e econômico que conduzirá em maior ou menor grau de descentralização do poder. Dentre as formas de descentralização está o reconhecimento por parte do poder central de que o Município pode exercer atribuições e competências para a organização pública das populações envolvidas. Trata-se de elas poderem eleger seus representantes, para que busquem atingir os interesses próprios dessas comunidades.

Porém, não basta poder escolher representantes, os eleitos e outros envolvidos na administração municipal têm que poder exercer, no dia a dia, autonomias que possibilitem concretizar efetivamente suas políticas públicas.

Nesse contexto, o Município no Brasil e em Portugal é o ente local instituído para viver o dia a dia juntamente com o cidadão. São os eleitos políticos municipais que devem prestar contas aos munícipes e, não raras vezes, dar explicações de assuntos que nem mesmo são de competência do Município.

É através da entidade local que o cidadão comum sente-se mais próximo do poder público, afinal, é nele que acontece o dia a dia, o ensino fundamental, o atendimento na área da saúde, a administração de hospitais municipais, a necessidade de políticas públicas para o desenvolvimento social.

Todas as questões que envolvem o Município são fortalecidas através da autonomia municipal, é ela que fornece a liberdade para o poder público agir com vistas a efetivar políticas públicas, sendo, portanto, um tema constantemente relevante.

Assim, o estudar o Direito Constitucional voltado às autonomias municipais é de suma importância para compreender esse ente federado e o seu contexto real na sociedade brasileira. Por sua vez, em Portugal, além do incentivo da União Europeia ao poder local, o Estado português também prima pela descentralização do poder, tendo como ente público principal o Município.

Por isso, na tentativa de contribuir com o sistema jurídico municipal brasileiro em relação às autonomias a ele constitucionalmente fornecidas, pergunta-se: quais são as diferenças e as similitudes das autonomias concedidas ao Município no Brasil e em Portugal?

Para realizar a presente pesquisa utilizou-se o método comparativo que, segundo Miracy Barbosa¹, se presta a identificar as similitudes e as diferenças de normas e instituições em dois ou mais sistemas jurídicos. Desse modo, possibilita registrar e explicar realidades jurídicas distintas na tentativa de contribuir com o sistema no qual o pesquisador está inserido. Ensina Paula Cury² que existem diversos métodos que podem ser utilizados dentro de uma pesquisa com intenção comparativa. Cita a autora o método funcional, o método crítico, o método cultural e o método funcional moderado. Segundo ela, definir qual método utilizar dependerá do objetivo da análise da pesquisa a ser realizada. Por exemplo, existem críticas ao método funcional de direito comparado, quando aplicado em caso de grandes diferenças culturais, tal como comparar o ordenamento alemão e o marroquino.

Assim, para realizar a presente pesquisa, utilizou-se o método funcionalista do direito comparado, pois os seus objetivos coadunam-se com a finalidade desse que é: “tentar identificar, em um (...) ordenamento jurídico, normas jurídicas ou sociais que desempenhem o mesmo papel (função) que outras normas consideradas em outros ordenamentos jurídicos comparados.”³

O método funcionalista do direito comparado, no seu sentido mais puro, possui como três pressupostos: “(I) da presunção de similitudes, (II) da fixação da função como elemento externo; (III) da consequente pretensão de neutralidade do comparatista no processo comparativo e (IV) da valoração dos resultados, prevista na última etapa do processo⁴.

¹ GUSTIN, Miracy Barbosa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica:**

² CURY, Paula Maria Nasser. **Método de direito comparado: desenvolvimento ao longo do século XX e perspectivas contemporâneas.** Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). São Leopoldo: Unisinos, 2014, jul. - set. 6(2), p.180-181. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2014.62.06> Acesso em: 08 de ago. de 2015.

³ HUSA, apud CURY, Paula Maria Nasser. **Método de direito comparado: desenvolvimento ao longo do século XX e perspectivas contemporâneas,** 2014, p.179.

⁴ CURY, Paula Maria Nasser. **Método de direito comparado: desenvolvimento ao longo do século XX e perspectivas contemporâneas,** 2014, p.179.

Complementa a autora que na “(...) medida em que diferentes soluções se destinam à abordagem de problemas semelhantes, elas preenchem a mesma função – e são, por isso mesmo, comparáveis.”⁵ Dito de outro modo, em determinados casos, as sociedades têm essencialmente o mesmo problema para resolver, todavia, a forma como elas resolvem não é semelhante. Disso decorre a importância de comparar ordenamentos jurídicos diferentes, ou seja, como é vista e entendida a autonomia municipal no sistema jurídico português? Qual a amplitude desta autonomia no Brasil e em Portugal?

Na presente pesquisa, é possível aplicar o método funcional do direito comparado tendo em vista que os sistemas jurídicos do Brasil e de Portugal são semelhantes e provêm de um processo histórico interligado em diversos pontos, seja sob o ponto de vista cultural, jurídico ou econômico.

O meio utilizado para fazer a presente pesquisa foi o bibliográfico, utilizando-se doutrinas, livros, leis e jurisprudências sobre o assunto abordado.

O objetivo principal desse estudo foi pesquisar normas jurídicas na Constituição e em leis infraconstitucionais do Brasil e de Portugal que possibilitam a autonomia administrativa, política, auto-organizatória, legislativa e financeira e, assim, buscar entendimentos acerca das diferenças e das semelhanças existentes entre os referidos sistemas jurídicos.

No primeiro capítulo, para compreender como se deu a criação do Município como instituição, pesquisou-se o contexto histórico, em que, primeiramente, deram-se os primeiros passos do ser humano, as primeiras vivências em grupo, a compreensão das cidades como um momento importante no processo evolutivo e do poder local. Além disso, buscou-se conhecer a criação do Município, através do Império Romano, os principais pontos de evolução nos dois países analisados e, assim, compreender a importância da administração local como uma das instituições que participa constantemente da centralização e da descentralização do poder.

No segundo capítulo, abordam-se as autonomias do Município brasileiro e do português sob a óptica do Direito Constitucional e Leis infraconstitucionais dos

⁵ CURY, Paula Maria Nasser. **Método de direito comparado: desenvolvimento ao longo do século XX e perspectivas contemporâneas**, 2014, p.178-179.

dois países. No terceiro capítulo, realiza-se a comparação com as informações coletadas no segundo capítulo para, dessa forma, verificar como ambos os países entendem e viabilizam as autonomias: administrativa, política, auto-organizatória, legislativa e financeira.

CAPÍTULO I

A natureza dos homens é a mesma, são seus hábitos que os mantêm separado. (Séc. IV a.c, Confúcio)⁶

1 A EVOLUÇÃO HUMANA, A FORMAÇÃO DAS PRIMEIRAS CIDADES COMO MARCO NO PROCESSO CIVILIZATÓRIO E O MUNICÍPIO

As primeiras vivências do ser humano e o processo de formação de grupos sociais são demonstrados através das análises de vestígios e materiais de sítios arqueológicos. Pesquisas mostram que os primeiros passos do ser humano rumo à formação social deu-se através da percepção de que a confecção de objetos seria útil para a sobrevivência. Essa percepção é, pois, essencial à evolução humana. Somente posteriormente o ser humano evoluiu através de outras dimensões de humanidade como a fala e a escrita, por exemplo. A arqueologia⁷, a antropologia e a história são ciências que possibilitam olhar para o passado e entender quanto tempo aproximadamente levou-se para chegar à formação da cidade e do Município nos moldes atuais. Afinal, de onde veio essa necessidade de agrupamento, de viver próximo um do outro? Como iniciam as primeiras vivências em grupo, aldeias, burgos e, posteriormente, cidades e Municípios?

1.1 A pré história, a relação do ser humano com os objetos e o interesse comum

Para compreender os primeiros grupos humanos, Gosden⁸ explica que teorias são desenvolvidas a partir da análise de extração de artefatos e de uma

⁶ LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 20º ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2006.

⁷ A partir de 1960, as análises de materiais colhidos pela arqueologia evoluíram muito com o surgimento da análise por radiocarbono, possibilitando datações cada vez mais precisas sobre a data dos artefatos encontrados em sítios arqueológicos, sendo possível chegar próximo a responder ou supor o que acontecia no mundo há 18 mil ou 5 mil a.c. GOSDEN, Chris. **Pré-história**. Tradução: Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&P Pocket, 2012, p.12.

⁸ GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.09, 27 e 44.

série de períodos geológicos e pré-históricos. Registros e achados arqueológicos apontam que as origens humanas remontam há seis milhões de anos e, para compreender a importância destes achados, basta pensar que o depósito de lixo produzido por uma pessoa pode dizer muito sobre ela, quais os seus gostos, o seu contexto econômico e histórico, sendo esse um exemplo similar ao achado antropológico.⁹

Portanto, há muitas áreas da vida, e isso vale tanto para a pré-história quanto para a modernidade, que não precisam necessariamente serem explicadas com palavras faladas ou escritas. Diversos atos vão além das palavras, a exemplo do peso de uma lança,¹⁰ da influência do vento, da tentativa de fuga de um animal grande e pesado. A pré-história, principalmente, tem a ausência da escrita, ela é “muda e silenciosa”¹¹, porém diz muito sobre o ser humano e a sua cultura no mundo onde está inserido. Explica sobre o local onde o ser humano vive em sociedade, onde ele cria a sua história e suas vivências, descortinando um pouco sobre a evolução desde os seus primórdios.

O começo da história da humanidade não é um processo ou acontecimento único, pois os registros marcam um início gradativo e associado a uma série de razões e influências, porém a pré-história termina pouco a pouco, afirma Gosden: “O que está acontecendo numa região, pode não estar acontecendo na outra”.¹² Isso também é o exemplo do que acontece no mundo atual, ou seja, sociedades vivem momentos completamente diferentes. Dito de outro modo, o tempo e o ritmo com que as coisas acontecem não podem ser controlados, nem mesmo padronizados.

Antes de dominar as sementes, o homem vivera sempre em pequenos bandos de coletores de raízes e frutos, de caçadores e pescadores.¹³ Chris Gosden explica que a caça só se desenvolveu com os humanos há cerca de

⁹ GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.09, 27 e 44.

¹⁰ A história dos homídeos (variedades de *homo sapiens*), atual sítio arqueológico de Broxgrove, Chichester, sul da Inglaterra, sobreviveu soterrada por meio milhão de anos sob sedimentos de falésias desmoronadas. GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.13.

¹¹ GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.28/29.

¹² GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.23.

¹³ SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**. In: DAVIS, Kingsley (et. al). *Cidades: a urbanização da humanidade*. 3º ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977, p.36. RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**. 9ªed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987, p.66.

cinquenta mil anos e que, nesse período, não havia a coesão social, a tecnologia ou a inteligência necessárias para fazer mais do que revirar animais mortos por grandes carnívoros ou coletar alimentos vegetais. Abater, matar e trincar um cavalo grande e saudável não é tarefa fácil e comprova a necessidade de trabalhar em grupo, ter habilidade física e perspicácia mental requeridos.¹⁴

A antropologia mostra que, apesar da selvageria, o ser humano vivia em grupos e desenvolvia a caça há uns trinta ou quarenta mil anos, vivia na era glacial, já dominava o fogo e foi, ao longo do tempo, evoluindo o seu *status* social e aprimorando suas habilidades tanto sociais quanto motoras.¹⁵ Um processo civilizatório iniciado por caçadores coletores que segue até a vida complexa estabelecida na era moderna. Nesse sentido, contribui Mumford:

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies animais.¹⁶

Uma evolução lenta que se amplia com o convívio social que aos poucos vai tornando-se mais complexo. A arqueologia mostra um processo evolutivo que se deu através de uma relação estreita entre o ser humano e os materiais. Nesse caso, Gosden¹⁷ e Navarro¹⁸ afirmam que há milhares de anos as relações com a evolução não são somente entre pessoas, mas entre pessoa e material. O material é tão significativo que é por isso que se convencionaram as diferentes eras pelo nome do material que mais preponderou no período de cada

¹⁴ GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.16.

¹⁵ A Caverna de Chavet, encontrada no sul da França, prova que o ser humano vivia em grupos e já desenvolvia a caça há uns 30 ou 40 mil anos. HERZOG, Werner (Direção). **CAVERNA dos sonhos esquecidos**. Produção: History films, a creative differences production, (90 min), 2010, França. Disponível em: Netflix. Gênero: documentários sobre ciência. Acesso em: 10 de julh. de 2015.

¹⁶ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas**. Tradução: Neil R. da Silva, 4º ed.. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p.10.

¹⁷ GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.39.

¹⁸ NAVARRO, Rômulo Feitosa. **A evolução dos materiais. Parte 1: da pré história ao início da era moderna**. Revista Eletrônica de Materiais e Processos, v.1, 1 (2006) 01-11. Campina Grande, PB. Disponível em: <https://aplicweb.feevale.br/site/files/documentos/pdf/32246.pdf>. Acesso em: 12 de julh. de 2015, p.02.

achado: Idade da Pedra¹⁹; Era dos Metais (Idade da Argila, Idade do Cobre, Idade do Bronze e Idade do Ferro) e, posteriormente, passando para a era das civilizações dominantes (períodos Helênicos, Romanos, Bizantinos e Islâmicos) até à Era Moderna, chegando-se, hoje, ao que se tem convencionado chamar de Era do Silício.²⁰

Autores demonstram que, desde os primórdios do homem, as coisas materiais estão profundamente envolvidas em nossas relações sociais e são elas que contribuíram e estimularam a sua evolução, pois o homem precisou produzir objetos que o ajudassem a sobreviver. A percepção do objeto e dos seus aprimoramentos contribuiu para “compensar as carências físicas como os meios de ataque e defesa, e aumentaram sua eficiência produtiva”.²¹ Para Chris Gosden,²² não é somente a biologia que nos proporciona relações sociais, mas sim, as coisas materiais, pois elas deram o impulso para o ser humano crescer e desenvolver-se socialmente.

Trazido esse pensamento aos dias de hoje, sob a compreensão de Darcy Ribeiro²³, a tecnologia produtiva e militar influencia tanto no desenvolvimento econômico quanto cultural, elas promovem evolução de etapas sociocultural, ou seja, evoluções materiais que são alterações necessárias, obviamente existem outras condicionantes da evolução cultural, mas o desenvolvimento das coisas, da matéria é uma das principais. Tanto é verdade que, nos últimos dez mil anos, a história do ser humano foi uma sucessão de revoluções tecnológicas e de processos civilizatórios.²⁴ Conforme Rômulo Navarro, cada nova mudança de comportamento correspondia ao domínio de uma nova matéria-prima e aqueles mais eficientes nesse aspecto preponderavam sobre os outros:

Assim como hoje, preponderava quem detinha o conhecimento e reservas do que se configurava como estratégico, e, assim como os alimentos, os materiais sempre acompanharam o Homem ao longo de sua história evolutiva: quanto mais avançada a civilização, mais estratégicos os

¹⁹ NAVARRO, Rômulo Feitosa. **A evolução dos materiais. Parte 1: da pré história ao início da era moderna**, 2006, p.03.

²⁰ OLSON, GB. apud NAVARRO, R. F. **A evolução dos materiais. Parte 1: da pré história ao início da era moderna**, 2006, p.03.

²¹ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**. 1987, p.66.

²² GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.53.

²³ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**. 1987, p.39.

²⁴ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**. 1987, p.34.

materiais à sua disposição e mais elaborados e eficientes os artefatos e equipamentos produzidos.²⁵

E, até os dias atuais, o homem continua criando a sua vida social por meio das coisas, além do relacionamento com os seus pares. Além da percepção da evolução material, Chris Gosden expõe que o comensalismo²⁶ explica como as pessoas permaneceram unidas, promovendo assim o desenvolvimento da sociedade. O comensalismo denota um processo de viver junto em apoio e dependência mútuos. O ser humano necessita ajudar-se mutuamente, no entanto, essa necessidade é estabelecida também com espécies de plantas e de animais. Sem a habilidade e o cuidado dos humanos, os rebanhos de gado e de ovelha são vulneráveis à predação e à doença, os cereais domesticados têm dificuldade de penetrar a superfície do solo e não conseguem germinar sem a ajuda humana.²⁷

A dependência mútua, comensalista, e a dependência da evolução de materiais para sobreviver contribuíram para a evolução do homem, fazendo-o passar do período Paleolítico para o Neolítico. Nesse último, conforme Mumford²⁸, os seres humanos tendem a ficar cada vez mais juntos, iniciam a absorção de modos uns dos outros, trocas de instrumentos, domesticação dos cereais, a sociedade vai aos poucos mudando.

Os processos civilizatórios estão intimamente ligados a impactantes inovações culturais que dinamizam a vida de diversos povos e desencadeiam uma revolução tecnológica que, ao ser difundida, acaba em algum momento uniformizando e integrando-se à cultura de diversos povos. É o caso, por exemplo, da expansão da grande agricultura de regadio que, em regiões distintas e em épocas também muito diferentes, ativou a vida de diversos povos, remodelando as suas sociedades e as suas culturas dentro das mesmas linhas gerais.²⁹ Sobre o processo de evolução sociocultural explica Darcy Ribeiro:

(...) a evolução sócio cultural como o movimento histórico de mudança dos

²⁵ NAVARRO, Rômulo Feitosa. **A evolução dos materiais. Parte 1: da pré história ao início da era moderna.** 2006, p.02.

²⁶ GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.80.

²⁷ GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.81.

²⁸ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas**, 1998, p.33 à 36.

²⁹ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.52.

modos de ser e de viver dos grupos humanos, desencadeado pelo impacto de sucessivas revoluções tecnológicas (agrícola, industrial, etc...) sobre sociedades concretas, tendentes a conduzi-las à transição de uma etapa evolutiva a outra, ou de uma a outra formação sócio cultural.³⁰

Isso tudo demonstra que, há muito tempo, o ser humano vive em grupo, possui consciência de grupo, de coletividade e da necessidade de melhoria que servirá tanto para a proteção individual quanto grupal. Sentimentos comuns e de pertencimento liga as pessoas e faz com que elas tenham interesses comuns. É um núcleo essencial e, dessa essência, decorre que a possibilidade de autonomia e respeito ao interesse do grupo é nuclear a qualquer sociedade, fazendo parte da história do homem desde os seus primórdios.

Portanto, a importância da produção, da transformação material e da vivência em grupo passa para além do momento em que ele é criado, prolonga-se no tempo, produzindo uma conexão social no espaço e no tempo, estabelecendo novas culturas. Nesse sentido:

Para vários filósofos e historiadores, a cultura surge quando os homens produzem as primeiras transformações na natureza pela ação do trabalho. Com o trabalho, os seres humanos produzem objetos inexistentes na natureza (casa, utensílios, instrumentos), organizam-se socialmente para realiza-lo dividindo as tarefas entre os homens e mulheres, adultos e crianças. Para aumentar os recursos produzidos, instituem a família e as relações de parentesco, as aldeias e vilas. Para protegê-las, inventam as armas e a guerra. Para conseguir sempre condições favoráveis para o trabalho e para a melhoria do que produzem, invocam e adoram forças divinas, instituindo a religião. Os vários agrupamentos humanos, nascidos do trabalho e dos sistemas de parentesco, trocam entre si produtos e de seus trabalhos inventando o comércio. As desigualdades surgem quando uma parte da comunidade toma para si, como propriedade privada, terras, animais, águas: começa a divisão social de onde surgirão as classes sociais e os conflitos e, destes, a instituição do poder.³¹

A cultura num sentido mais geral é estabelecida através da ação do homem pela sua força de trabalho, o que modifica as relações sociais e, por que não dizer, influencia, até mesmo, na política e no modo de vida das pessoas, independentemente do espaço onde vivem.

³⁰ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.42.

³¹ CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 13º ed. São Paulo: editora Ática, 2003, p.247.

Existem vários conceitos para cultura, porém, na concepção de Gordon Childe³², cultura compreende todos os aspectos do comportamento humano que não constituam reflexos ou instintos inatos, é tudo o que o ser humano obtém com a educação, com a sociedade e com seus semelhantes, e não aquilo que lhe vem da natureza ou do meio sub-humano.

Pode-se, também, definir cultura sob o aspecto de ordem simbólica da lei, isto é, de sistemas de interdições e obrigações estabelecidos a partir das atribuições de valores às coisas (boas, más, perigosas, sagradas, diabólicas), aos humanos e às suas relações (diferença sexual, significado de virgindade, fertilidade, virilidade); às formas de autoridade e às formas de relação com o poder.

33

É possível afirmar que, independentemente de existirem leis codificadas, existe algo que é imposto pelo grupo, uma cultura que envolve as pessoas impõe-lhes regras e simbologias que passam a ser respeitadas. O que faz essa coesão é a cultura, o que inclui dizer que pode haver culturas dentro de outras culturas. É importante compreender que o interesse comum do grupo é algo primitivo, algo natural que existe desde os seus primórdios. Se trazido aos dias atuais, percebe-se que a participação das pessoas nos assuntos diretivos de um governo e a percepção desse governo nos assuntos de interesse da comunidade são parte de um processo do viver em comunidade.

Ainda na Grécia Antiga, Aristóteles já tinha a compreensão do homem como um animal social e tratava sobre essa natureza agregária do ser humano. Afirmava que o homem vive em comunidade e se caracteriza por sua sociabilidade. Para ele, a Cidade-estado é a natureza das coisas, é ela que forma a comunidade e só nela o homem pode se realizar, ser feliz e ter vida, “ninguém pode bastar-se a si mesmo”³⁴

Em suma, o conjunto de conhecimentos e comportamentos comuns aceitos por um grupo de pessoas, suas regras de convivência, seus comportamentos, valores e linguagens formam sua cultura. É impossível resumir

³² CHILDE, Vere Gordon. **Evolução social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961, p.36.

³³ CHILDE, Vere Gordon. **Evolução social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961, p.36.

³⁴ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução e notas de: Mário de Gama Cury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, p.13 e 21.

milhões de anos em poucas páginas, o importante é que a arqueologia e a antropologia destacam que o homem não evolui sozinho, desenvolve-se através do aprimoramento dos objetos e ajuda mútua, cria identidades culturais, regras e transforma o espaço onde vive através da convivência social.

1.2 As primeiras cidades como evolução no processo civilizatório

Encontram-se registros que, aproximadamente há dez mil anos, na Mesopotâmia e no Egito,³⁵ houve as primeiras construções de aldeias, constata-se a existência de casas pelo uso da argila reforçada por resíduos vegetais e com o desencadeamento da revolução agrícola, repetindo-se, mais tarde, na Índia (6.000^a.c.), na China (5.000.a.c.) e na Europa (4500^a.c.).³⁶ O período neolítico foi revolucionário, pois foi o momento em que o homem passou a viver em aldeias, a cultivar plantas e a domesticar os animais. Além disso, ele possuía um maior controle sobre o ambiente do que a vida de caçador/coletor à mercê da natureza, tal como acontecia no período Paleolítico. O ser humano passou a criar louças, lã, mel, a usar adornos, ou seja, altera-se profundamente a relação das pessoas e da natureza.³⁷

Posteriormente, com o crescimento da aldeia, formou-se a cidade, algo mais complexo e com novas regras para a vivência social. No início a cidade era circundada por muros de tijolos e um fosso, cujo abrigo o homem usava como proteção imediata da rude natureza, também, surgiram novas profissões, como a do ferreiro e do artesão, contexto este diferente da aldeia³⁸.

Gideon Sjoberg³⁹ explica que as primeiras cidades surgiram há 3.500 anos no vale compreendido pelo Rio Tigre e pelo rio Eufrates, tendo em vista o solo fértil depois, difundiram-se pela Ásia e pela Mesopotâmia, sendo que, após, expandiram-se pela região do Mediterrâneo e Europa, sob as civilizações Grega e Romana. Supõe-se que, na América Central, as civilizações desenvolveram-se há

³⁵ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.34. GOSDEN, Chris. **Pré-história**, 2012, p.80.

³⁶ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.65.

³⁷ SARAIVA, Jose Hermano. Vol.I, 8^o edição. **História concisa de Portugal**. Sintra, Portugal: Publicações Europa- América, 1983, p.18-19.

³⁸ CHILDE, GORDON. **O que aconteceu na história**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1941, p. 99.

³⁹ SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**, 1977, p.40-41.

mais de dois mil anos, merecendo destaque as civilizações Maia e Asteca.⁴⁰

Mumford expõe que, das aldeias do período Neolítico, surgiu a cidade que possibilita a expansão da capacidade humana com invenções tais como: o registro escrito, a biblioteca, o arquivo e a escola, que passaram a causar mudanças culturais, multiplicação de aldeias, necessidade de mais terras para o cultivo, tendo, a partir de então, cada grupo evoluído conforme o ritmo e o tempo peculiar de cada região.⁴¹

As cidades funcionaram como incentivadoras do progresso, por isso, a evolução urbana, segundo Mumford, foi tão importante quanto a revolução agrícola que a precedeu e a revolução industrial que surgiu posteriormente.⁴² Além disso, o simples fato de um grande número de especialistas encontrar-se concentrado em uma pequena área incentivava a inovação, não apenas técnica, mas também as ideias religiosas, filosóficas e científicas, assim como dava asas a fomentar a tradição.⁴³ A formação das primeiras cidades vai além do desejo consciente, foi acontecendo e, aos poucos, ampliando as dimensões da vida, uma evolução do *status* do homem, que passou a desenvolver uma história com o local, um vínculo que possibilitou maximizar o interesse em assuntos próprios e essenciais de cada grupo.

Arnold Toynbee⁴⁴ e Gideon Sjoberg⁴⁵ reforçam que o crescimento das cidades está relacionado à busca por alimentos e outras necessidades humanas que foram sendo criadas ao longo do desenvolvimento. A cidade é uma agrupação humana, cujos habitantes não podem produzir, dentro de seus limites, todo o alimento necessário à sua sobrevivência e, por mais que ela ofereça oportunidade para satisfação de algumas necessidades, nenhuma cidade poderá ser economicamente autossuficiente.⁴⁶

Com o passar do tempo, o ser humano percebeu que a existência de excedentes alimentícios, se bem administrada, proporcionava um novo impulso

⁴⁰ SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**, 1977, p.42.

⁴¹ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas**, 1998, p.39-41.

⁴² CHILDE, Gordon, apud: SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**, 1977, p.43.

⁴³ SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**, 1977, p.43.

⁴⁴ TOYNBEE, Arnold J. **Ciudades en marcha**. Buenos Aires: Emecé Editora, 1970, p.27.

⁴⁵ SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**, 1977, p.36.

⁴⁶ TOYNBEE, Arnold J. **Ciudades en marcha**, 1970, p.27.

econômico à sociedade e, tornando-se um diferencial à compreensão do armazenamento e da distribuição, e isso, segundo Darcy Ribeiro⁴⁷ e Gideon Sjoberg⁴⁸, permite desligar um número cada vez maior de pessoas das atividades de subsistência, levando mais pessoas à especialização artesanal e comercial. Além da administração dos alimentos, os homens passam também a organizar a mão de obra necessária para a construção de edifícios, muralhas e sistemas de irrigação.

Cabe destacar que as cidades do ocidente evoluem em torno da família, das fábricas (gregas), das cúrias⁴⁹ (romanas) e, posteriormente, da necessidade de estocagem e desenvolvimento de estrutura para a proteção dela, assim como da produção alimentícia, da necessidade de troca, da necessidade de interrelacionamento entre as pessoas, do aprimoramento da inteligência e da ambição do ser humano.⁵⁰

Com a cidade constituída, surgiu uma sociedade política que compreende e ordena todos os grupos sociais, mas não os substitui. Storni⁵¹ explica que ela os sintetiza e permite a integração, no entanto não deixa de haver uma concorrência entre os grupos dentro de uma sociedade, já que cada um passa a ter os seus objetivos, os seus fins para satisfazer as necessidades humanas. A sociedade política abarca, portanto, diversos grupos inseridos dentro de um grupo maior.

Complementa Mumford que a cidade possibilitou uma mobilização do potencial humano, um domínio sobre os transportes entre lugares distantes, uma intensificação da comunicação por longas distâncias no espaço e no tempo, uma explosão de inventividade, a par de um desenvolvimento em grande escala da engenharia civil e, o que não é menos importante, promoveu uma nova e tremenda elevação da produtividade agrícola.⁵² Braga e Carvalho mencionam:

⁴⁷ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.74.

⁴⁸ SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**, 1977, p.37.

⁴⁹ Conforme D'Aquino, as cúrias eram o concelho intermediário entre o Estado Romano e os particulares. FONSECA, Ivo D'Aquino. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**. Florianópolis. Imprensa Oficial do Estado, 1940, p.23.

⁵⁰ FURNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**. 2ªed. São Paulo: Contexto, 2002, p.25.

⁵¹ STORNI, Horácio Júlio. **El município como institución**. Buenos Aires: Editora V. Abeledo, 1949, p.19.

⁵² MUMFORD, Lewis. **A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas**, 1998, p.38.

A cidade pode ser entendida como a intervenção mais radical do homem na paisagem. Pode ser compreendida como a síntese da civilização, cujo modo de vida permeia não apenas sua estrutura, mas toda a sua região de influência, moldando um mundo urbano além das suas fronteiras. A cidade é o lugar onde o homem pode desenvolver melhor as suas faculdades intelectuais, dada a coexistência plural de grupos sociais; sendo assim, um lugar onde se pode exercitar de forma ampliada a escolha de um modo de vida mais diverso e, conseqüentemente a liberdade.⁵³

A cidade é um núcleo de experiências humanas que proporciona o desenvolvimento econômico e cria novos grupos sociais que se fortalecem para novas conquistas.

Portanto, a cidade empodera o ser humano de um interesse local próprio, que nasce, naturalmente, através da cultura e pela percepção da necessidade de fortalecer o indivíduo e o próprio grupo. A comunidade precede o indivíduo, pois se observa, a partir do exposto anteriormente, que o homem, há milhares de anos, convive e vive em grupos que surgem conforme se ampliam as necessidades humanas.

1.3 A cidade e o Município na civilização grega e na civilização romana⁵⁴

Faz-se necessário contemplar a Civilização Grega⁵⁵ e Romana para

⁵³ BRAGA, Roberto. CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **Cidade: espaço da cidadania**. In: GIOMETTI, Analúcia B. R e BRAGA, Roberto (orgs.). *Pedagogia Cidadã: Cadernos de Formação: ensino de geografia*. São Paulo: UNESP-PROPP, 2004, p.01. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/cidade%20espaço%20da%20cidadania%20braga11.pdf>. Acesso em: 17 de dez. de 2015.

⁵⁴ “O início da Era dos Metais é definido por alguns autores como sendo por volta de 4.500/4.000 A.C. Primeiramente, ocorreu a Idade do Bronze em 4.500/4.000 A.C, posteriormente, ocorreu a Idade do Ferro que iniciou ao final da Era do Bronze, prosseguindo até o início da dominação da Civilização Romana (586a.c a 1.200d.c.). O período compreendido entre o fim da Idade do Ferro (586 a.c.) até o fim do último período Islâmico ou início da Era Moderna (1918) foi um período que se caracterizou, em sua maior parte, por um declínio no progresso tecnológico, sobretudo, no Ocidente. Inicia-se então a era do aço.” NAVARRO, Rômulo Feitosa. **A evolução dos materiais. Parte 1: da pré história ao início da era moderna**, 2006, p.06 e 08.

⁵⁵ Antes da chegada dos gregos ao solo que se denominou Hélade ou Grécia (entre o sul do Peloponeso e o Monte Olimpo), a região era habitada por outros povos. Estabelecimentos neolíticos existiam desde 4500 a.C., fundados por populações originárias ou influenciadas pelo Oriente Próximo asiático que foram evoluindo e, entre 3000-2600a.C., já constituíam organizações monárquicas e desenvolviam, por meio de instrumentos primitivos, uma economia agrícola e pastoril. FURNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**, 2002, p.14.

compreender a evolução das cidades e o surgimento dos municípios em Portugal, o que, posteriormente, refletirá no sistema municipal brasileiro.

Apesar de haver diferenças entre gregos e os romanos, ambos deixaram um legado ao modo de pensar ocidental. Obviamente, ressalta Fustel de Coulanges, é necessário olhar para essas civilizações com liberdade de espírito, investigá-los, levando em consideração o contexto histórico em que estavam inseridas, afinal “nada de moderno lhes é semelhante”⁵⁶. O autor refere que a inteligência humana modifica-se a cada século e, assim, por consequência, exigimos mudanças de nossas instituições e leis, o que coaduna com as mudanças culturais. “O homem de hoje não pensa mais o que pensava há vinte e cinco séculos, e é por isso que não se governa mais como outrora”⁵⁷.

Contudo, cabe destacar que o ser humano, desde os primórdios, evolui, apoiando-se também na espiritualidade/religiosidade, o que não foi diferente para os gregos e os romanos. Mumford⁵⁸ explica que a potencialização das cidades e o poder exercido sobre elas vêm aliado à técnica da política e da religião, sobretudo, do aspecto religioso da transformação. Dito de outro modo, era a religião que dava suporte ao poder. A religião primitiva deu origem tanto à família grega quanto à família romana, estabelecendo o casamento e a autoridade paterna, fixando as linhas de parentesco, consagrando o direito de propriedade e de sucessão. Segundo Fustel de Coulanges: “Essa mesma religião, depois de estabelecer e formar a família, instituiu uma associação maior, a cidade, e predominou sobre ela como o fazia na família.”⁵⁹ Nesse sentido, foi da religião que a cidade tirou inicialmente os seus princípios, regras, costumes e magistraturas.

Como regra geral, ao tratar-se da religião romana e grega, é preciso compreender a importância do “mito” que, se explicado de uma forma simples, é “uma história de ficção ou parcialmente verdadeira”⁶⁰ criada pela cultura popular e

⁵⁶ COULANGES, Numa-Denys Fustel de. **A cidade antiga**. Título original: La cité antique – étude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome. Tradução Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Editora das Américas S.A. 2006. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/cidadeantiga.html>. Acesso em 23 de jun. de 2015, p.10.

⁵⁷ COULANGES, Numa-Denys Fustel de. **A cidade antiga**, 2006, p.11.

⁵⁸ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas**, 1998, p.41.

⁵⁹ COULANGES, Numa-Denys Fustel de. **A cidade antiga**, 2006, p.13.

⁶⁰ BOLTON, Lesley. **O livro completo da mitologia clássica: deuses, deusas, heróis em monstros gregos e romanos – de Ares a Zeus**. Tradução: Adriana de Oliveira Silva. Santana, São

transmitida de pessoa a pessoa. O referido autor explica tratar-se de uma história religiosa, que envolve uma força superior (deuses e deusas) e os seres humanos, todavia, no mito, geralmente, as partes não são guiadas pela razão, mas sim, pela emoção, ao contrário das religiões modernas. Por serem guiados pela emoção, nem sempre há uma relação harmoniosa entre os homens e os deuses. Exemplos de assuntos explorados pela mitologia antiga incluem:

A origem de certas constelações; porque o sol desaparece à noite; porque certas criaturas se comportam do modo como se comportam (por exemplo, porque uma aranha tece uma teia); porque os demonios, as doenças, a morte e a dor foram espalhadas pelo mundo; como o fogo chegou até o homem; a mudança das estações.⁶¹

Diversas explicações advêm do “mito”, no entanto, o seu conceito é complexo pois está associado a diversas outras culturas, não somente à cultura grega e romana, também como a japonesa, por exemplo.⁶² O fato é que o “mito” explica o desconhecido, argumenta sobre as perguntas humanas e questões cotidianas, explica o inexplicável e torna a vida mais leve, já que encontra justificativa para os problemas da vida.

Apesar do surgimento dos filósofos, a religiosidade sempre justificou e, em muitos casos, maquiou o poder para satisfazer aquilo que não era bem explicado, aquilo que os filósofos e o direito não podiam explicar, ou seja, os astros, os deuses justificavam muitos atos e eram usados, por alguns, como um jogo e, para outros, como verdade absoluta para dar sentido à vida. Estava presente em todos os ambientes da sociedade, assembleia, exército, tribunal, família e outros.

Michel Foucault, ao estudar o poder vinculado às questões da religião, afirma que eram “manifestações puras do destino do imperador e da necessidade que lhe preside, manifestação pura da verdade sobre a qual, em última instância, se fundam as sentenças do Príncipe.”⁶³ Em sua obra, esclarece a natureza da

Paulo: Madras, 2004, p.18.

⁶¹ BOLTON, Lesley. **O livro completo da mitologia clássica: deuses, deusas, heróis em monstros gregos e romanos – de Ares a Zeus**, 2004, p.23.

⁶² BOLTON, Lesley. **O livro completo da mitologia clássica: deuses, deusas, heróis em monstros gregos e romanos – de Ares a Zeus**, 2004, p.23.

⁶³ FOUCAULT, Michel. **Do governo dos vivos**: curso no Collège de France, 1979-1980: aulas de

relação entre o ritual da manifestação da verdade e o exercício do poder e explica que ela passa, necessariamente, nessa época, por procedimentos verbais ou não (rituais, cerimônias, magias, consultas aos oráculos, aos deuses, entre outros...) “que atualizam a consciência individual do soberano e o saber dos seus conselheiros”⁶⁴.

Eckhard Zwiffelhofer⁶⁵ afirma que a característica politeísta dos povos dominados beneficiou estrategicamente o domínio dos romanos, já que estes respeitavam os deuses dos povos dominados e permitiam suas práticas e representações religiosas. Os romanos não foram de todo um sistema fechado e estático, inclusive, respeitando o judaísmo com a sua lei e um cânone de textos sagrados. Roma recebia, no Pantheon, diversos cultos estrangeiros, assim como os cultos romanos também foram divulgados em outras civilizações e adotados livremente.

Portanto, a religião contribuiu para a coordenação e o domínio da sociedade antiga e para o domínio exercido por gregos e romanos, o que sugere, conseqüentemente, a forma de poder mais antiga exercida sobre as cidades e os seus cidadãos.⁶⁶

Neste contexto de cidades, destacam-se as primeiras cidades gregas, denominadas *pólis*, que significavam “um pequeno estado soberano que compreende uma cidade e o campo ao redor e, eventualmente, alguns povoados urbanos secundários”⁶⁷. Darcy Ribeiro explica que as Cidades-estados, de organização democrática, significaram um desenvolvimento no processo civilizatório, eram sociedades de modelo privatista que proporcionavam maiores vantagens de ascensão social ao empresariado de comerciantes e à oligarquia rural de grandes proprietários escravistas, ampliava, assim, o estrato dominante e ensejavam o desenvolvimento de instituições democráticas. Havia ausência de uma dominação sacerdotal no espaço público e de uma estamentação em castas urbanas que acabava proporcionando debates livres e condições para que

09 e 30 de janeiro de 1980. Tradução: Nildo Avelino. São Paulo: Centro de Cultura Social, 2009, p.09.

⁶⁴ FOUCAULT, Michel. **Do governo dos vivos**, 2009, p.09.

⁶⁵ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**. Itália, Bologna: Il Mulino, 2009, p.113.

⁶⁶ FURNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**, 2002, p.83.

⁶⁷ FURNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**, 2002, p.25.

intelectuais e artistas exercessem mais livremente as suas atividades criadoras.⁶⁸

Ao pensar na cidade grega mais conhecida, Atenas, Pedro Nunes explica que ela era formada por principados independentes, ligados pela tradição de um mesmo antepassado. Não se destacava a individualidade, o ateniense era simultaneamente membro de quatro grupos distintos: pertencia a uma família, a uma tribo, a uma fátia, a uma cidade, ou seja, não havia um pertencimento a uma cidade, estado ou governo central, não havia o caráter administrativo na forma como o concebemos hoje, tudo estava interligado pela cerimônia e pela religiosidade. Somente mais tarde, surgiram os fisiólogos, iniciando-se com os pensadores e Hélade a filosofia científica sistemática, alheia às tradições mitológicas e livre das cintas sacerdotais.⁶⁹

Cabe destacar que, após inúmeros conflitos históricos, os gregos atribuíram a certos homens de boa reputação a tarefa de redigir as leis e deve-se aos gregos o marco inicial do processo democrático, através da participação do povo – *demos* – acontecimento em meados do século V a.c..⁷⁰ Democracia, em grego, quer dizer "poder do povo", à diferença de "poder de um", a monarquia, ou o "poder de poucos", a oligarquia ou aristocracia⁷¹, Pedro Furnari refere que:

A democracia ateniense era direta: todos os cidadãos podiam participar da assembléia do povo (Eclésia), que tomava as decisões relativas aos assuntos políticos, em praça pública. Entretanto, é bom deixar bem claro que o regime democrático ateniense tinha os seus limites. Em Atenas, eram considerados cidadãos apenas os homens adultos (com mais de 18 anos de idade) nascidos de pai e mãe atenienses. Apenas pessoas com esses atributos podiam participar do governo democrático ateniense, o regime político do "povo soberano". Os cidadãos tinham três direitos essenciais: liberdade individual, igualdade com relação aos outros cidadãos perante a lei e direito a falar na assembléia.⁷²

Portanto, a cidade de Atenas era constituída pelos cidadãos que podiam decidir, mas havia restrições aos escravos, aos estrangeiros e às mulheres, que não gozavam de plena autonomia, não havia o sentido de universalidade ou direito

⁶⁸ RIBEIRO, Darci. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p. 91-92.

⁶⁹ NUNES, Pedro Severiano. **Da morfodinâmica do município**, 1940, p.13.

⁷⁰ FURNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**, 2002, p.35. ; DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**. São Paulo: Editora Página Aberta Ltda, 1992, p.16.

⁷¹ FURNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**, 2002, p.36.

⁷² FURNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**, 2002, p.36

igual para todos.⁷³ Além disso, o objetivo não era somente a participação da sociedade, mas também, como ensinava Aristóteles, na Grécia antiga, a cidade era uma associação com o objetivo de obter bens, lucros e poder⁷⁴, destaca:

As decisões da assembleia eram inapeláveis. No entanto, para que não fossem levianas, havia um concelho, Bulé ou senado, composto de pessoas que se dedicavam, o ano inteiro, a analisar todo tipo de questões (projetos de lei, supervisão da administração pública, da diplomacia e dos assuntos militares) e aconselhar sobre os temas de interesse público. As reuniões do senado eram públicas e suas funções principais eram receber e enviar projetos de decreto para a assembleia, aconselhar os magistrados e redigir decretos. Suas considerações eram sempre levadas muito em conta na assembleia. Na prática, pode-se dizer que certas decisões administrativas, como é o caso da aplicação das finanças públicas, eram tomadas no senado.⁷⁵

O povo decidia livremente sobre os fins da atividade política e da vida na *pólis*, deliberando sobre paz, guerra e acordos comerciais. Não havia políticos profissionais, a política era entendida como discussão e deliberação em torno dos fins, era compreendida como direito e como ocupação de todos, e não como matéria para especialistas. Havia sorteio em caso de funções com conhecimento específico (comando militar, administração financeira, dentre outras) e outras eram feitas por eleição.⁷⁶

Essa democracia não tinha a concepção da democracia que se tem hoje no Estado Democrático de Direito, era limitada, todavia, um sistema evoluído para aquele contexto histórico. A democracia e a filosofia são grandes legados deixados pelos gregos, porém não deixaram um modelo administrativo porque não havia uma coesão entre as cidades estados helênicas, portanto, não se percebe o município como instituição administrava naquele período.

Roma, por sua vez, não viveu somente da democracia e do domínio religioso, Alfonso Merchán destaca a busca de um alto nível de desenvolvimento social e evoluído na área do direito. Os romanos consideravam que o direito emanava da razão e que há uma ligação muito forte entre os dois. Para os

⁷³ SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p.322.

FURNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**, 2002, p.25

⁷⁴ ARISTÓTELES. **Política**, 1985 p.11.

⁷⁵ FURNARI, Pedro Paulo A. **Grécia e Roma**, 2002, p.37.

⁷⁶ SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**, 2004, p.324.

romanos, a legislação girava em torno de um sentido prático e isso fez a diferença na organização administrativa do Império Romano.⁷⁷

1.4 O surgimento do Município romano como estratégia de controle sobre os territórios conquistados

Apesar de o domínio de um poder central sobre o poder local ser construído, a partir, principalmente, da religiosidade e algumas regras elaboradas por alguns escolhidos na sociedade, a exemplo da Grécia, são os romanos que sentem a necessidade de criação de uma instituição que os ajude a coordenar a expansão do império, por isso, criam o município, instituição que sobrevive, apesar de moldes diferentes, até os dias atuais.

Os romanos visualizam, na instituição municipal, a contribuição para manter uma unidade político administrativa que proporcionasse mais controle ao governo central. Alexandre Herculano⁷⁸ destaca que a Península Ibérica não tinha a configuração política geográfica que possui hoje, havia, naquela região, diversos povos em um território único. A Península Ibérica, ou *hispania*, tal como definida pelos romanos, constituía não uma, senão múltiplas formações sociais antes de ser submetida à Roma, pois havia, na região, onde hoje é Portugal, povo celta, grego, fenício, cartaginês,⁷⁹ havia agricultura coletiva e um considerável desenvolvimento da vida urbana.⁸⁰ José Saraiva⁸¹ afirma que o povo português resultou, assim, de um milenário processo de miscigenação de sangue e de sucessivas sobreposições culturais.

⁷⁷ MERCHÁN, Alfonso Carlos Fernández. **El municipio hispano-romano en la Baética (Aportación a su estudio)**. Anuário de la Facultad de Derecho nº2. Extremadura: Universidad de Extremadura, 1983, p.121-154. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=813961>. Acesso em: 27 de julh. de 2015, p.03.

⁷⁸ HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal: desde o começo da monarchia até o fim do reinado de Affonso III**. Tomo I. 8ª edição, dirigida por David Lopes. Paris e Lisboa: livrarias Aillaud & Bertrand, 1875. Disponível em Biblioteca Nacional de Portugal: <http://purl.pt/12112>. Acesso em: 10 de agos. de 2015, p.38,44/45.

⁷⁹ HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal: desde o começo da monarchia até o fim do reinado de Affonso III**, 1875, p.54. SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**. In: DAVIS, Kingsley (et. al). **Cidades: a urbanização da humanidade**, 1977, p.45.

⁸⁰ MERCHÁN, Alfonso Carlos Fernández. **El municipio hispano-romano en la Baética (Aportación a su estudio)**. 1983, p.04.

⁸¹ SARAIVA, Jose Hermano. **História conscisa de Portugal**, 1983, p.21.

A região da Lusitânia, localizada do rio Ana até o rio Guadiana, foi invadida no século III a.c pelos cartageneses, a partir de então, o povo dominado passava a fazer parte do exército do povo dominador. Os romanos disputaram essas terras com os cartageneses durante duzentos anos, foi somente o general romano Públio Cornelio Escipión que colocou fim à guerra, voltando à Roma orgulhoso de não ter deixado um só cartaginês vivo na *hispania*.⁸²

Os romanos chegaram à região Ibérica em 219 a.C. e, apesar de dominarem pela força, impressionavam pelas novidades: novas formas de organização social, novas técnicas de trabalho, crenças e hábitos sofisticados, tijolo cozido, entre outros,⁸³ traziam diversas novidades.

Além de oferecerem uma administração coordenada, um sistema administrativo que ajudava a governar todos os níveis: imperial, provincial e municipal, desenvolveram uma forma de administrar como nunca até então se tinha visto.⁸⁴ Sjoberg⁸⁵ explica que os impérios são naturais disseminadores de cidades, uma vez que elas servem para manter a supremacia militar nas regiões conquistadas, mas Roma foi além, criando uma instituição e formas de controle político bem diferenciadas para a época.

Algumas regiões dominadas pelos romanos perdiam os seus direitos diante do Estado Romano, mas recebiam algumas prerrogativas como, por exemplo, poder regerem-se por suas leis e costumes, por isso, o município significava maior autonomia. Eckard Zwiffelhofer afirma que, a partir do século II a.C., Roma (período da República) controlava uma comunidade intervindo no ordenamento político, modificava as constituições das cidades e incluía, no poder, cidadãos romanos, exigindo apoio, assim, fazia com que logo ele se tornasse um dos pontos centrais do poder fiscal e controlador das finanças da cidade.⁸⁶ Roma prestava atenção nos seus apoiadores, algumas cidades eram coordenadas de

⁸² HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal: desde o começo da monarchia até o fim do reinado de Affonso III**, 1875, p.53 e56.

⁸³ BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**, 1973, p.24.

⁸⁴ FRANCISCO MARTÍN, Julián de. **Los magistrados municipales en Lusitania durante el Alto Imperio**.Memorias de historia antigua, n.1, p.227-245, 1977, p.227. Disponível em: Dialnet-LosMagistradosMunicipalesEnLusitaniaDuranteElAltoI-2018668-2.pdf. Acesso em: 23 de jun. de 2015.

FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**,1940, p.13.

⁸⁵ SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**, 1977, p.45.

⁸⁶ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**, 2009, p.71.

forma oligárquica, havendo benefícios para aqueles que se submetiam à política romana.⁸⁷

Foi na *Lex Julia Municipalis* que, antes da morte de Julio César, no ano de 45 a.c., os romanos buscaram normatizar a organização e a funcionalidade do município.⁸⁸ Essa norma disciplinava a distribuição de grãos; o dever de as pessoas cuidarem das vias públicas e de Roma; horários de tráfego nas vias urbanas e o dever de estarem desobstruídas; permitia a construção de plataformas para os jogos nos espaços públicos.

No período da República Romana, havia centralização do exercício de todos os direitos políticos dentro dos muros de Roma, ou seja, as eleições municipais eram feitas em Roma, mas havia descentralização administrativa nas cidades municipalizadas. Posteriormente, as eleições passaram a ser diretas nos municípios, onde elegiam ou nomeavam os seus magistrados sem a intervenção direta do poder central.⁸⁹

Eckhard Zwiiffelhoffer⁹⁰ explica que, desde a época republicana, o senado e os governadores ouviam a classe dirigente mais importante - a aristocracia e o povo. O governador e o comandante militar governavam através de decretos que elaboravam com base em resoluções do Senado ou que eram aprovados por uma resolução sucessiva. O mesmo autor esclarece que o poder funcionava com um certo interesse, havia relações de patrocínio, uma via de mão dupla entre aristocratas e senadores, ambos obtendo favores para os seus planos.⁹¹ D'Aquino⁹² explica que Roma se preocupava geralmente com as lutas políticas internas e com as riquezas arrecadadas nas províncias conquistadas. Esse autor diz ainda que, em Roma, havia uma vida social intensa e luxuosa e os seus políticos pouco se preocupavam com os municípios, alargando os favores e as prerrogativas, o que proporcionou períodos áureos a essa instituição, tendo várias leis que lhe proporcionavam rendas e bens.

⁸⁷ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**, 2009, p.71.

⁸⁸ HARDY, Ernest Georg. **Roman laws and charters**. Clark, New Jersey. The Lawbook Exchange, 2005, p.136-140.

⁸⁹ FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**,1940, p.18.

⁹⁰ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**, 2009, p.72.

⁹¹ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**, 2009, p.72.

⁹² FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**,1940, p.19.

Eckhard Zwiiffelhoffer⁹³ também aponta que o direito romano era oferecido como uma evolução do controle e da organização social ao território conquistado, era visto como um instrumento de poder, através do qual os romanos haviam se distinguido de outros povos. Assim, quando surgiu o período da Roma Imperial, os governadores tinham que trabalhar cada vez mais para garantir o direito, já que, em várias províncias, a área militar não mais tinha um papel central, mas sim, a organização da justiça, administrativa e política, pois uma das particularidades do Império Romano foi a de tentar impor à província o direito romano e criar um modo de sistema jurídico unitário de escala imperial, pois compreendiam que os sujeitos esperavam obter segurança econômica e legal.⁹⁴

Portanto, os romanos aprenderam, desde cedo, que era mais difícil manter as províncias do que conquistá-las pela força, por isso, além do seu direito e do aprimoramento administrativo, apresentavam uma tolerância com a cultura das civilizações conquistadas⁹⁵ ou seja, tinham a percepção da importância de respeitar o interesse local.

Porém, nem todas as civilizações foram conquistadas pela força romana, a exemplo do povo Sabino e Etrusco, que foram adicionados à Roma por acordo, concedendo-lhes igualdade política.⁹⁶ Obviamente, ressalta D'Aquino⁹⁷ que a descentralização administrativa não era uma regra geral no Império Romano, havendo tirania em muitos territórios conquistados para além da região Itálica, como aconteceu no continente Africano.

Roma descansava no concelho cidadão (cúria), no qual a condução política era comandada pela aristocracia local, que organizava uma verdadeira ordem (*ordo decurionum*) para a organização da cidade.⁹⁸ Sjoberg afirma que os romanos foram o império que mais contribuiu para difundir cidades em regiões não urbanas do oeste – “França, Inglaterra, Países Baixos, a região alemã e a oeste do

⁹³ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**, 2009, p.69.

⁹⁴ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**, 2009, p.78.

⁹⁵ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**, 2009, p.69.

⁹⁶ FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**,1940, p.14.

⁹⁷ FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**,1940, p.15-16.

⁹⁸ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**, 2009, p.71

Reno, Europa Central e mesmo a Europa Oriental⁹⁹. Todavia, cidade não significa município, este era uma concessão de Roma à cidades privilegiadas.

Alexandre Herculano¹⁰⁰ expressa que, além de organização administrativa, judicial, militar, magistrados, funcionários e exatores, os romanos inseriam na vida cotidiana dos povos conquistados comodidades da vida, objetos mais luxuosos, roupas, teatro, tudo isso era novidade ao olhar dos povos conquistados.

Desde o século II, era concedido aos habitantes do Império o direito de ser “cidade”; as cidades provinciais possuíam centros administrativos ou municípios, que fruía de perfeita liberdade. Havia dois tipos de municípios: os com sufrágio e os sem sufrágio. O primeiro tinha lugar nos comícios de Roma, possuíam mais autonomia e elegiam seu senado municipal (administrado pela cúria) e os habitantes encontravam-se em igualdade de condições aos de Roma.¹⁰¹

Os municípios podiam, por exemplo, criar algumas regras próprias derivadas de um direito consuetudinário e manter a autonomia para tradições culturais e jurídicas próprias,¹⁰² o que reforça o entendimento de permitir ver o interesse local da região conquistada. Nesse sentido, D`Aquino explica que era atribuição dos municípios itálicos:

a) manutenção do seu culto, cerimônias e festas religiosas, com o direito de escolha dos seus flâmines e demais sacerdotes; b) administração e guarda dos bens e rendas locais; c) jurisdição para julgamento de contravenções aos regulamentos sobre salubridade pública, pesos e medidas, e a manutenção de mercados. Eram esses negócios locais desempenhados por magistrados nomeados, em geral, pela cúria.¹⁰³

Além do magistrado, nomeado pela cúria, também era um orgulho para um munícipe ocupar um cargo na administração do município, o principal cargo chamava-se “decurião” que eram os executores das medidas fiscais e

⁹⁹ SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**, 1977, p.45.

¹⁰⁰ HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal: desde o começo da monarchia até o fim do reinado de Affonso III**, 1875, p.72.

¹⁰¹ NUNES, Pedro Severiano. **Da morfodinâmica do município**, 1940, p.18.

¹⁰² FRANCISCO MARTÍN, Julián de. **Los magistrados municipales en Lusitania durante el Alto Imperio**, 1977, p.228.

¹⁰³ FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**, 1940, p.18

arrecadadores dos recursos financeiros ordenadas por Roma.¹⁰⁴ Mas era na magistratura municipal que se encontrava a essência da autonomia local e era representada nas cidades itálicas pelos decuriões, que formavam a cúria ou o *ordo decuriones*, com o mister de governar a cidade, com o poder civil e a administração da justiça.¹⁰⁵ Os ajudantes dos magistrados chamavam-se escribas, exceptores, actuários, notários, censores, curadores.¹⁰⁶ Os magistrados eram eleitos de cinco em cinco anos.

O segundo modelo de município, sem sufrágio, não tinha direito a voto nos comícios de Roma, elegiam seu senado mas não constituía município perfeito, eram chamados “prefeitura”, porque era administrado por um pretor romano, cuja função era administrar a justiça, além disso, não gozavam de todas as prerrogativas dos cidadãos de Roma.¹⁰⁷

Apesar da autonomia concedida por Roma aos municípios, D’Aquino ressalta que o município romano teve avanços e retrocessos, nascimentos e decadências, tudo dependendo da época e do reflexo político e econômico de Roma.

O regime municipal sofreu, por exemplo, no período do imperador Deocleciano, diversas crises devido à chegada de invasores bárbaros, ao aumento da população das cidades e às despesas com soldados - já que o município era obrigado a prestar-lhes assistência em alimentos e diversos - ademais, havia a necessidade de aumentar o efetivo a cada dia, devido a riscos de invasões, o que estabeleceu crises no município.¹⁰⁸

A partir de um determinado momento, principalmente do reinado de Constantino (306-337d.c.), a ganância do império fez com que os municípios tivessem que arrecadar cada vez mais impostos uma série de magistrados e funcionários passaram a trabalhar mais em benefício do poder central do que para

¹⁰⁴ FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**, 1940, p.20.

¹⁰⁵ ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane**, 2009, p.71. FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**, 1940, p.21.

¹⁰⁶ FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**, 1940, p.21.

¹⁰⁷ NUNES, Pedro Severiano. **Da morfodinâmica do município**, 1940, p.18.

¹⁰⁸ FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**, 1940, p.18- 20.

o poder municipal, passando o fisco romano ser vigilante e tirano. D'Aquino¹⁰⁹ expressa ainda que, no reinado de Constantino, o poder central foi estrangulando a autonomia municipal e muitos decuriões desistiam do cargo, mas eram coagidos a regressar aos cargos e proibidos de abandonar a cidade, nem mesmo podiam ausentar-se sem licença especial.

Nesse contexto, cabe destacar que Lisboa foi a única cidade considerada município na região onde hoje é Portugal pois era uma região portuária estratégica para os romanos.¹¹⁰

Por fim, a instituição municipal criada pelos romanos foi um modo de controle da cidade, a qual por sua vez, servia para manter a supremacia militar nas regiões conquistadas e promover a exploração econômica que se baseava principalmente no cultivo de cereais, e ainda, agarrear homens para compor os exércitos. Para explorar tais fatores Roma fornecia apoio militar e administrativo. Contudo, após a expansão de Roma para a Europa Ocidental e a proliferação de cidades romanas em regiões habitadas pelos chamados “bárbaros” (povos não romanizados), os líderes romanos não conseguiram preencher todos os cargos burocráticos com seus próprios cidadãos, o que, ao longo do tempo, causou sérios conflitos e falta de controle administrativo.¹¹¹

1.5 O Município Ibérico no período medieval

O fim da Idade Antiga e o início da Idade Medieval é marcada pelo início da adoção do Cristianismo pelo imperador Constantino que percebeu, na conversão religiosa, uma possibilidade de diminuir a crise pela qual passava o império. Ao impor o Cristianismo como religião única e oficial do império, gerou uma mudança social que refletiria, inclusive, na forma de administrar os municípios e a sua autonomia. Isso porque, na Europa medieval, a concepção do poder passou a ser de origem divina, pois o rei é o poder em nome de Deus, e o papa, o mediador na terra entre Deus e os homens.

A hegemonia política e espiritual cristã conduz à elaboração de um

¹⁰⁹ FONSECA, Ivo D. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**, 1940, p.23-26.

¹¹⁰ BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973, p.21

¹¹¹ SJOBERG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades**, 1977, p.46.

sistema de direito canônico moldado no direito romano, formou-se um governo eclesiástico hierarquizado, em que o município e a diocese deviam andar juntos. Os bispos tornaram-se, nas cidades, os diretores espirituais, verdadeiros chefes das Comunas, iniciando, assim, um regime local eclesiástico, pois o clero era o contato da população.¹¹² A dominação política da Igreja absorveu o município, porque a concepção política passou a ser unitária e centralizadora, “a ideia de justiça que a organização pregava não se confundia, como no tempo romano, com a da obediência social ao estado, mas pelo contrário, com a da libertação do homem pelo aperfeiçoamento da moral.”¹¹³

Giovani Corralo¹¹⁴ destaca que houve um decréscimo da autonomia local no período medieval, acompanhado de bens municipais destinados à igreja e os bispos impondo-se aos magistrados locais. No século VIII, apenas se vislumbrava aglomerações rurais, o poder central enfraquece, eliminando-se a função administrativa das cidades que viram centros religiosos, dirigidas pelo bispo disciplinador da sociedade local. As terras são aproveitadas pelos príncipes e senhores feudais que fundam novas cidades. Posteriormente, iniciaram-se associações de habitantes que passaram a ser chamadas de “Comunas” que administrava e representava a cidade.

Havia fome, peste e guerras após a queda do Império Romano, ou seja, o poder foi fragmentado, não havia o monopólio da força. Isso deu abertura à chegada de outros povos, como os Visigodos (povo germano gótico)¹¹⁵ que invadiram parte da Península Ibérica e utilizaram muito do direito romano como instrumento de governo.¹¹⁶ A posterior dissensão do Império Visigótico trouxe à península os mulçumanos no ano 711d.c, que acabavam de conquistar o norte da África, onde dominaram os povos Beberes (que não eram monoteísta, mas passaram a ser devido ao povo dominante) e, após tomar Sevilha, invadiram a região da Lusitânia.¹¹⁷ Darcy Ribeiro expõe que o califado de Córdoba, por

¹¹² FONSECA, Ivo D’Aquino. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**, 1940, p.42. BRASILEIRO, Ana, **O município como sistema político**, 1973, p.29.

¹¹³ BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**, 1973, p.29.

¹¹⁴ CORRALO, Giovani. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.56.

¹¹⁵ HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal: desde o começo da monarquia até o fim do reinado de Afonso III**, 1875, p.69, 70 e 72.

¹¹⁶ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.57.

¹¹⁷ BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**, 1973, p.33.; HERCULANO,

exemplo, estendeu-se de 750d.c. a 1350, os muçulmanos expandiram o seu império em nome de Alá e não fizeram a separação do Estado-Igreja, pelo contrário, estruturou-se numa unidade do domínio político e religioso.¹¹⁸ Os árabes dominaram inúmeras sociedades feudalizadas e impuseram um “imenso sistema imperial despótico com uma nova ordem moral fundada na palavra do profeta”¹¹⁹, permaneceram na Península Ibérica por volta de oito séculos.

Sobre o período muçulmano, cabe destacar que Louis Dumont, apud Renaut,¹²⁰ esclarece que as sociedades tradicionais, independentemente de se tratar de sociedades primitivas ou da sociedade medieval, são caracterizadas pela heteronomia. Nessas sociedades, a tradição impõe-se ao indivíduo sem ter sido escolhida por ele e nem, conseqüentemente, ter sido adquirida por sua própria vontade, obedece-se à tradição como se obedecem às leis da natureza.¹²¹

Somente após o primeiro milênio do período medieval é que ganha destaque a fundação e a ampliação da vida cidadina e o que caracteriza o século XIII é o desenvolvimento urbano. Denis Menjot explica que “estima-se que trezentas novas cidades foram criadas na Alemanha a cada dez anos entre 1240 e 1300 e esse impulso explica-se, principalmente, por um voluntarismo político”¹²². O referido autor também destaca que os fundadores das novas cidades eram quase sempre os senhores do solo que atuavam como empreendedores e, em períodos de guerra, a cidade também contribuía para fixar os cidadãos às terras, a defender territórios e agricultura, o que aumentava, posteriormente, o poder político.

Para concretizar esse domínio político, as cidades localizadas na região da Espanha foram as primeiras a receber concepções de administração de um direito local, através das “cartas pueblas”, que eram a “constituição” na tentativa de organizar a cidade através de uma jurisdição e poder concedida pelo rei. Antonio

Alexandre. **História de Portugal: desde o começo da monarchia até o fim do reinado de Affonso III**, 1875, p.101 e 103; COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.57

¹¹⁸ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.121-122.

¹¹⁹ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.121.

¹²⁰ RENAUT, Alain. **O indivíduo: reflexão acerca da filosofia do sujeito**. Tradução: Elena Gaidano. Rio de Janeiro: Editora Difel, 1998, p.28.

¹²¹ RENAUT, Alain. **O indivíduo: reflexão acerca da filosofia do sujeito**, 1998, p.28.

¹²² MENJOT, Denis. BOUCHERON, Patrick. **O florescimento das cidades: século XIII na história do mundo urbano**. (p.17-59). In: CARVALHO, Margarida Maria de. LOPES, Maria Aparecida de S. FRANÇA, Susani Silveira Lemos (orgs.) **As cidades no tempo**. Universidade Estadual Paulista, UNESP. São Paulo: Olho d'Água, 2005, p.22-23.

Embid¹²³ afirma que elas apresentavam as mais diversas leis, de caráter privado, penal e processual e poderiam ser emitidas pelo rei, pelo conde, por um concelho ou por um eclesiástico, dependendo do local.

O direito local, através das “*cartas pueblas*”, era, portanto, regulador das diversas relações da cidade, o autor cita como exemplo as cidades de Leão e Toledo, que tinham reis que as administravam e, ao mesmo tempo, regulavam as suas transações entre os vizinhos, o mercado, um sistema militar sobre a reação aos perigos, principalmente contra os mulçumanos, sobretudo, nos lugares de fronteira. Quando havia desavenças e os envolvidos não se conformavam com o juiz local, podiam pedir ajuda ao rei, que decidiria novamente. Inclusive, Nelson Nery Costa esclarece que, no reino de Leão, foi criado o concelho dos perfeitos (com magistrados) e o concelho dos imperfeitos (sem magistrados), ambos os concelhos eram eleitos pelos “homens-bons”, “presididos pelos alcaides, como representantes reais, inclusive na área militar, com competência para nomear alcaides-mirins, em cidades sob sua jurisdição, sem que nelas tivessem residência.”¹²⁴

Em Portugal, com o objetivo da Reconquista, passou-se a dar mais força às Comunas, incentivando a ampliação de seus territórios. Aos mouros, permitiu-se manter a crença e a forma de vida em troca de subsídios pagos à coroa e, aos poucos, formaram bairros próprios, chamados mourarias ou alijamas, onde viviam em comunas, sob a direção de um alcaide, que também exercia as funções de juiz. Os mouros tinham as suas mesquitas, casas, cemitérios, tendas e albergarias. Tratou-se de um convívio por cinco séculos, onde, mesmo com a Reconquista, ainda permaneciam diversos árabes vivendo na sociedade formada por maioria portugueses.

Portanto, no século VIII, começo da Reconquista, iniciam-se as Comunas que não era uma cidade, mas sim, associação de vizinhos que pretavam juramento para representar e cuidar a cidade. As Comunas surgem por diversos

¹²³ EMBID, Antonio Irujo. **Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español. Estudios de Administracion General.** Madrid: Instituto de administracion local, Selecciones Gráficas, 1978, p.44-45. Disponível em: http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Monografias/50años/50años-187/1978_261_ORDENANZAS%20Y%20REGLAMENTOS%20MUNICIPALES%20EN%20EL%20D ERECHO.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2015.

¹²⁴ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro.** 6º ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.57.

motivos: luta contra a organização feudal, desenvolvimento comercial incentivado pelas cruzadas, imposição de impostos pesadíssimos, carência de justiça, negação de todo direito político e pelo impedimento de a cidade ter uma administração local própria, pela carência de um direito penal que mantivesse a disciplina e a segurança da coletividade.¹²⁵

Nesse contexto, Portugal, com diplomacia, tornou-se independente do reino de Leão, em 1139¹²⁶, mas, só em 1429, conseguiu completar a conquista do seu território, depois de expulsar os Mouros do Algarve.¹²⁷

Mas, foi a partir do século XIII, com as Cartas Forais que o município português começa a ganhar vida. Através da Carta Foral, “a medida que a Reconquista libertava o trabalho rural das devastações da guerra e em que o poder central fomentava o povoamento de vastas zonas do interior, novos meios de expansão se abriram para a vida local”¹²⁸. Antonio Rodrigues¹²⁹ confirma que a primeira fase de descentralização de poder, a partir da nobreza, foi feita através das “cartas de privilégio” ou “carta foral”, que eram diplomas outorgados por quem gozasse de poderes de direito público, concedendo um regime especial, de favor, a certa pessoa ou agrupamento de pessoas.

Primeiramente, o conceito de foral era de uma organização muito rudimentar, na qual o rei impelia os senhores a cultivar certas terras, concedendo-lhes algumas regalias, ficando estes com direito a arrecadar alguns tributos.¹³⁰ Somente numa segunda fase os forais passaram a ser uma “carta constitutiva de município”, quando começaram a ser definidos os direitos e os deveres coletivos dos habitantes de uma povoação, ela fixava os limites do território, garantia direito de propriedade e determinava os tributos e as prestações que os vizinhos deviam pagar ao outorgante, deveria também existir um concelho.¹³¹

Alexandre Herculano sugere que o município português tem origem no município romano que sobreviveu à ruína do império, desapareceu na sociedade

¹²⁵ NUNES, Pedro Severiano. **Da morfodinâmica do município**, 1940, p.26-27.

¹²⁶ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, p.58, 2014.

¹²⁷ DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**, 1992, p.23

¹²⁸ SERRÃO, Joaquim Veríssimo. **História de Portugal. Vol.I, Estado Pátria e Nação (1080-1415)**, 3ªed. Lisboa: Verbo, 1979, p.184.

¹²⁹ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**. Coimbra: Almedina, 2015, p.15.

¹³⁰ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**. Coimbra: Almedina, 2015, p.15.

¹³¹ SERRÃO, Joaquim Veríssimo. **História de Portugal. Vol.I, Estado Pátria e Nação (1080-1415)**, 1979, p.185.

visigótica e renasce lentamente no império leonês. Afirma que há ligação entre os órgãos de magistratura concedidos nos forais e os antigos municípios romanos em termos de cargos e estrutura judicial e, os concelhos que sobreviveram mesmo no período visigótico, durante a Reconquista, são resquícios ainda da estrutura romana.¹³²

Porém, João Bilhim afirma que os municípios portugueses não são essencialmente continuação dos municípios romanos, mas sim, tiveram necessidade de se autorreorganizarem na Idade Média devido à Reconquista, pois os senhores feudais estavam mais ocupados com a guerra do que com a gestão dos seus domínios. Joaquim Serrão também afirma que fica difícil manter a afirmação de Alexandre Herculano porque houve, no século XII, um surto de concelhos que simbolizavam a vida comunitária portuguesa e cada cidade tinha diversos formatos de organização. Não se pode considerar o município daquela época meramente administrativo, mas sim, um “produto social da Reconquista Cristã”.¹³³

Os concelhos são a essência da autonomia local portuguesa. Joaquim Serrão refere que a autonomia local passou a constituir um direito sagrado e manifestou-se na letra dos seus foros e na voz dos seus procuradores, fortalecendo a visão municipalista como aliada da coroa e como vetor do desenvolvimento regional. A formação do município na época romana dependia mais das condições políticas e militares, antes mesmo das razões de ordem social e econômica que levaram à outorga da Carta Foral. Consequentemente, percebe-se que não houve homogeneidade na formação dos municípios, os motivos da criação e os privilégios concedidos diferenciavam-se uns dos outros e o desenvolvimento municipal não vem apenas da outorga da Carta Foral, mas de um contexto político próprio de cada cidade.¹³⁴

Posteriormente ao direito local, foram atribuídas novas regras de administração central e local através das ordenações Afonsinas 1446/1447;

¹³² HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal. Tomo IV**, livro VII, Paris-Lisboa: Aillaud e Bertrand. Disponível em: : <http://purl.pt/12112/4/>. Acesso em: 10 de dez. de 2015, p.92-95.

¹³³ SERRÃO, Joaquim Veríssimo. **História de Portugal. Vol.I, Estado Pátria e Nação (1080-1415)**, 1979, p.184.

¹³⁴ SERRÃO, Joaquim Veríssimo. **História de Portugal. Vol.I, Estado Pátria e Nação (1080-1415)**, 1979, p.184.

Manuelinas – 1512/1514, sendo que esta possibilitou a criação de novos forais e significou a descentralização do poder em Portugal.¹³⁵

Após reconquistar o território, por volta do século XV, o Estado absoluto começou a nascer, mesmo assim, novas villas tornaram-se municípios e, por consequência, o número de corregedores aumentava a cada novo rei, de modo que a cobrança e a fiscalização também.¹³⁶

O município e as cidades foram usadas ao longo da história como meio de controle e poder sobre os cidadãos, sempre oscilando em maior ou menor grau de autonomia, o que varia conforme o contexto político, econômico e também o risco de invasões. O interesse de uma comunidade, de algo cultural comum, nunca deixa de existir e, ainda que não instituído o município pelo estado, ainda assim, haverá um poder que se estabelece na sociedade local tendo em vista a simbologia cultural de cada povo. O município nasce por imposição do poder do estado, mas a cidade nasce naturalmente, e o interesse local nasce antes do surgimento da cidade, um processo cultural que advém da união de determinadas pessoas para, juntas, promoverem a solidez do grupo, a sobrevivência e a busca de objetivos comuns.

Trata-se de pessoas que vivem e convivem numa mesma área e têm hábitos e costumes comuns que, posteriormente, ao longo do tempo, recebem a outorga do poder central que lhes reconhece como instituição municipal, dando-lhes, então, uma personalidade jurídica.

Aos poucos, a concepção de autonomia amplia-se, tendo em vista o início da Revolução Industrial (séc. XV-XVIII) que provoca mudanças substanciais na vida da sociedade. De acordo com Darcy Ribeiro, a Revolução industrial mudou a geografia da cidade e sua organização social: “a cidade industrial é caracterizada por maior fluidez no sistema de classes, pelo aparecimento da educação e comunicação em massa e pelo afastamento da parte da elite do centro para os subúrbios.”¹³⁷ A Revolução Industrial surgiu no corpo das formações capitalistas mercantis pela acumulação de inventos mecânicos que permitiram multiplicar

¹³⁵ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2015, p. 15

¹³⁶ EMBID, Antonio Irujo. **Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español**. Instituto de administracion local, p.59.

¹³⁷ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.49.

consideravelmente a produtividade do trabalho humano, cita como exemplos o surgimento da turbina a vapor, dos motores elétricos e dos motores de combustão interna; a substituição do ferro pelo aço nos usos industriais, das máquinas operatrizes (torno-revolver; torno automático retifica; fresa, entre outros..), dos aparelhos elétricos e outros.¹³⁸ Conseqüentemente, o aumento da população nas cidades gerou inúmeras necessidades novas que outrora não havia, a busca de empregos em massa, novas doenças, proliferação de indústrias com produção em série e a necessidade de sustento de toda uma cadeia produtiva não só das empresas como das pessoas e, por conseguinte, responsabilidades complexas aos administradores públicos.

Para Darcy Ribeiro, a história humana deu-se mais por regressões do que progressos e “as regressões representam o esgotamento das potencialidades de um sistema produtivo ou de uma fonte de ordenação social, constituindo, por isso, recuos episódicos de povos exauridos no esforço de autossuperação ou abatidos por outros em ascensão”¹³⁹. Ademais, o referido autor complementa que o processo de evolução sociocultural é:

“(...) uma série genética de etapas evolutivas, expressas numa sequência de formações socioculturais geradas pela atuação de sucessivas revoluções culturais e respectivos processos civilizatórios; mas, também, como um movimento dialético de progressões e de regressões culturais, de atualizações históricas e de acelerações evolutivas.”¹⁴⁰

E o poder local está diretamente inserido neste contexto de evolução seja de progresso ou de atraso, recebendo ao longo do tempo, intervenções do poder central que descentraliza ou centraliza o poder conforme o contexto político e econômico de cada período.

¹³⁸ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.149 e 179.

¹³⁹ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.60.

¹⁴⁰ RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**, 1987, p.61.

1.6 O Município português pós Revolução Francesa

Com a Revolução Americana em 1776 e a Revolução Francesa de 1789, as funções de soberania passaram a ser exercidas pelo povo. Segundo António Oliveira,¹⁴¹ o poder desloca-se do monarca-soberano para a nação-soberana e esta estabelece as relações entre o Estado legitimado pela soberania do povo e os municípios (entre outros entes públicos territoriais representativos das comunidades locais), o que enfatiza, novamente, a autonomia local que chegou aos dias atuais.

O povo delega o exercício do poder a três órgãos, independentes uns dos outros, que são: o legislativo (assembleias), o executivo (governo, câmaras municipais e juntas de freguesia); e o judiciário (tribunais).¹⁴²

Após a Revolução Francesa (1789), por volta do século XIX, iniciou-se, nos países europeus, a formação e a consolidação do Estado Liberal, o que também gerou necessidade de reformas na organização da administração local Portuguesa.¹⁴³

Em 1820, a Revolução Liberal põe fim ao antigo regime e inicia o período do constitucionalismo. Nesse período, surgem diversas reformas da administração local. António Oliveira¹⁴⁴ explica ainda que, em 1832, iniciou-se, em Portugal, uma guerra civil entre absolutistas e liberais e que terminou em 1834, com a vitória destes e o restabelecimento da Carta Constitucional de 1826. Somente nessa data, tornou-se possível pôr em prática uma organização da administração local de acordo com os princípios do liberalismo, servindo, para o efeito, um decreto elaborado nos Açores, ainda em plena guerra civil (1832), da responsabilidade de Mouzinho da Silveira. O pensamento liberal foi um fomentador

¹⁴¹ OLIVEIRA, António Cândido de. **Direito das autarquias locais**. 2º ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 10.

¹⁴² “O princípio da separação dos poderes nasceu com as teorias de John Locke em 1690 e de Montesquieu em 1748. Estes princípios estão também vertidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, da ONU, aprovada em 1948. Já o sistema institucional das democracias modernas nasceu com Thomas Hobbes em 1561, ao defender o conceito da soberania indivisível, e com Rousseau em 1762, na sua obra “O contrato social”, onde considera serem os cidadãos os detentores da soberania. Na declaração de Direito do Homem consta: “A soberania reside no povo, é una e indivisível, imprescritível e inalienável.”” RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**. Coimbra: Almedina. 2015, p.19.

¹⁴³ OLIVEIRA, António Cândido de. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.11.

¹⁴⁴ OLIVEIRA, António Cândido de. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.12.

da autonomia local, sendo que, desde a Constituição de 1822 (art. 30º, VI, art. 212º a 223º) e 1826, já se incluíam matérias a respeito da administração local, revelando a sua grande importância.

Em 1826, após a morte de D. João VI, o seu filho D. Pedro I, então Imperador do Brasil, procurou solucionar a crise política existente em Portugal, outorgando uma nova Constituição e abdicando do trono de Portugal em favor de sua filha, Maria da Glória, então com sete anos de idade. Esta Constituição permitiu que os vereadores das Câmaras fossem eleitos, sendo o presidente desta o vereador mais votado. Também, caberia às Câmaras dos municípios administrar seu governo econômico, todavia remetia para uma “lei regulamentar” a matéria sobre as “posturas policiais e a aplicação das suas rendas”.¹⁴⁵

Anos depois, Mouzinho da Silveira (Ministro da Justiça e da Fazenda, no reinado de D. Pedro IV, 1832/1834), por inspiração da Revolução Francesa de 1789, proporcionou um outro importante momento para o Estado Português, elaborou o Código Administrativo (CA) de Passos Manuel de 1836, seguindo-se outro CA de Costa Cabral. O CA de 1836 dividiu o país em províncias, administradas por prefeitos, estas em comarcas, administradas por subprefeitos, e estas em concelhos, administrados com as funções judiciárias. Por último, as paróquias, administradas pelas respectivas juntas de paróquia.¹⁴⁶

Depois deste CA, surgiram diversos outros códigos que avançavam e retrocederam conforme a situação política do período. O direito municipal em Portugal, ao longo do século XIX e início do século XX, sofreu movimentos pendulares entre centralização e descentralização. Portugal, assim como o Brasil, também passou pelo início de uma República, pela Ditadura Militar (1926-1933) e, posteriormente, concretizando a Constituição de 1933, aprovada por António de Oliveira Salazar que se tornou Presidente do Conselho de Ministro, o qual governou de forma autoritária e corporativa, estabelecendo um período fortemente centralizador chamado Estado Novo que durou de 1933 à 1974.¹⁴⁷

Contudo, a Revolução de 25 de abril de 1974 (conhecida como Revolução dos Cravos) depôs o Estado Novo e permitiu a volta da democracia no

¹⁴⁵ OLIVEIRA, António Cândido de, **Autarquias locais**, 2013, p.14.

¹⁴⁶ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 17.

¹⁴⁷ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2015, p.20.

país, podendo-se voltar a eleger (por sufrágio direto, secreto e periódico) representantes para os governos,¹⁴⁸ conferindo-lhe, por essa via, a legitimidade democrática.¹⁴⁹ Nesse mesmo período, estabeleceram-se “comissões administrativas” em todo o país, eleitas por assembleias populares convocadas espontaneamente (assembleias *ad-hoc*).

A “autonomia local” aparece na Constituição da República Portuguesa de 1976, no seu art. 242º e pode ser complementada pelos artigos 6º, nº 1, e 288º, alínea n, tendo em vista toda a tutela concedida ao “poder local”, utilizado como epígrafe do título VIII da Parte III dedicado às autarquias locais e ainda em algumas alíneas dos artigos 164º e 165º.¹⁵⁰ Mas foi com a primeira Lei das Autarquias Locais (LAL) n.º79/77, de 25 de outubro, revisada posteriormente por diversas vezes, que o país colocou as autarquias locais a serviço da população, dando mais efetividade e concretude à autonomia municipal.¹⁵¹

1.7 O contexto histórico do Município no Brasil

O Município brasileiro teve seus primeiros passos no Brasil Colônia em 1532 e recebeu de Portugal a base para constituir seu sistema jurídico através das Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521) e das Ordenações Filipinas, sendo que foram as vilas as primeiras instituições regulares na evolução político-social do Brasil.¹⁵² As Ordenações Filipinas (1595 e em vigor de 1603) foi a união das Ordenações Manuelinas com as leis extravagantes em vigência e também contribuíram como base legal para a constituição do Município brasileiro,¹⁵³ permitiram a organização municipal em Câmaras e não apenas Concelhos. No início da colonização brasileira, alguns municípios contituiram-se

¹⁴⁸ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa** (1976), art. 131º, n.º1º.

¹⁴⁹ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2015, p.19.

¹⁵⁰ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. VII Revisão Constitucional (2005). Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em: 02 de dez. 2015.

¹⁵¹ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2015, p.20.

¹⁵² DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**, 1992, p.23.

¹⁵³ MACIEL, José Carlos Rodrigues. **Ordenações Filipinas- considerável influência no direito brasileiro**. São Paulo: Carta Forense, 04 de set. de 2006. Disponível em: <http://www.cartataforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484>. Acesso em: 17 de dez. de 2015.

sem o aval prévio do poder central e que acabavam tendo homologação tácita ou um alvará posterior, no início organizavam-se sem envolvimento da coroa, solucionavam autonomamente suas próprias divergências.

O município brasileiro originou-se, portanto, da reorganização das Vilas através do modelo trazido pelos portugueses no período do Brasil Colônia com o objetivo principal de administrar e controlar as riquezas, contudo, era um poder politicamente centralizado e geograficamente descentralizado, sendo, no início, ineficiente como unidade de governo, pois era irregular e confuso, tendo em vista que foi impossível congregar os municípios ao redor do governo central devido à distância territorial entre eles.¹⁵⁴ Inclusive, Nelson Nery Costa¹⁵⁵ e Og Roberto Dória¹⁵⁶ apontam que o poder das Câmaras não tinha no início um conceito público, mas sim, de senhores fundiários que as administravam, refletindo os seus interesses privados contra o público, eram eleitos naquele período somente os proprietários de terras que:

Acabavam tendo competência para promover a guerra com os indígenas, decretar a criação de arraiais, bem como convocar juntas do povo para deliberar sobre matérias de interesse das capitânicas. Puderam até exigir que os governadores comparecessem aos seus paços para tratar de assuntos públicos e, em determinados momentos, substituí-los por outros. As Câmaras tiveram, assim, um papel relevante na história política do Brasil, com inúmeros movimentos revolucionários e de rebeldia nascendo nas corporações municipais.¹⁵⁷

Ainda, no Brasil Colônia (1500-1822), havia concessão de forais a localidades que tivessem a categoria de vilas, possibilitando a instalação de concelhos, denominação dada a assembleias de vizinhos. As rendas arrecadadas nas Vilas e nos Municípios eram remetidas à Lisboa. Os municípios eram tão isolados que o “senado da câmara” chegava até mesmo a colocar em cheque a autoridade dos governadores gerais das capitânicas, o que revelava um espírito de indisciplina do poder local e de resistência à centralização exercida pelos

¹⁵⁴ BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**, 1973, p.04. PREDIGER, Carin. **O município brasileiro e seu papel até 1988**. Revista Interesse Público, ano 5, nº 20, jul.- ago. (2003). Minas Gerais: Editora Forum, 2003, p.01. Disponível em: <http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/165.htm>. Acesso em: 15 de dez. de 2015.

¹⁵⁵ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.59.

¹⁵⁶ DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**, 1992, p.24.

¹⁵⁷ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.60.

delegados da metrópole.¹⁵⁸ As Capitanias Hereditárias tinham o objetivo de ampliar o domínio sobre as riquezas, eram outorgadas pelas Cartas Régias (determinações do rei). Tratavam-se de doações de áreas de terra com a concessão de jurisdição civil e criminal aos donatários e aos seus herdeiros, sendo que o donatário tinha a função de organizar o povoamento, criar vilas e organizá-las administrativamente.¹⁵⁹

OG Dória explica que, por volta de 1549, a autonomia das Câmaras era ampla, pela própria precariedade da organização do poder português no Brasil. Entre os “homens bons”, eram eleitos: dois juízes ordinários, três vereadores, o procurador, o tesoureiro e o escrivão, as demais autoridades eram nomeadas.¹⁶⁰

Até o fim do Brasil Império (1822-1889), pouco se fez para desenvolver a autonomia local,¹⁶¹ porém, foi esse modelo que, apesar de desorganizado, deu os primeiros passos para a ampliação das vilas e cidades, a sua vida coletiva, porém ajustando-se a variáveis impostas pelo contexto territorial brasileiro. Giovani Corralo¹⁶² explica que num primeiro momento, tendo em vista o amplo espaço geográfico brasileiro, os municípios receberam poucas intervenções da monarquia portuguesa e, portanto, tiveram tempo de se amoldarem e afeiçoarem-se às realidades da “incipiente sociedade brasileira.”¹⁶³

A primeira Constituição do Brasil, em 1824, previu que todas as cidades e vilas elegeriam vereadores para a Câmara que se encarregaria do seu governo municipal econômico:

“Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas. Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente. Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.”¹⁶⁴

¹⁵⁸ FABRIS, Paulo R. **Um debate acerca da história do município no Brasil**. Ciências sociais, CCHN, ed. n.º03, v.1, jun. Vitória: UFES, 2008, p.84-85.

¹⁵⁹ CORRALO, Giovani da Silva. **Município autonomia na federação brasileira**, 2014, p.62.

¹⁶⁰ DÓRIA, Og Roberto. **Município: o poder local**. São Paulo: Editora Página Aberta Ltda, 1992, p.24.

¹⁶¹ BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**, 1973, p.05.

¹⁶² CORRALO, Giovani da Silva. **Município autonomia na federação brasileira**, 2014, p.59

¹⁶³ CORRALO, Giovani da Silva. **Município autonomia na federação brasileira**, 2014, p.59.

¹⁶⁴ BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brazil. Disponível:

Um marco histórico importante para as Câmaras municipais foi a Lei de 1º de outubro de 1828 a qual definia atribuições meramente administrativas às Câmaras e determinava que as das cidades teriam nove membros e as Câmaras das vilas sete, ambas com um secretário. Determinava, ainda, eleições de quarto em quarto anos para as Câmaras municipais.¹⁶⁵ Porém, a partir do Ato Adicional Institucional, Lei nº 40 de 03 de outubro de 1834, determinou que as câmaras passassem a cumprir ordens que lhe expedissem os Presidentes das Províncias, aos quais ficavam subordinadas, “não podendo exercer o poder judiciário, passando, então, a serem submetidas a um rígido controle exercido pelos Concelhos Gerais, pelas Assembléias Provinciais e pelo Governador Geral”¹⁶⁶. Ana Brasileiro¹⁶⁷ e OG Dória¹⁶⁸ reforçam que elas funcionavam como meras corporações administrativas, sendo proibidas de tratar sobre qualquer assunto que não fosse previsto em lei. Depois de 1834, a centralização se agrava e as Câmaras municipais tinham permissão apenas para mandar petições para o governo provincial sobre as necessidades de seus municípios e informações para a confecção de orçamentos das câmaras.¹⁶⁹ Nesse período, as Câmaras perderam o poder executivo: foi criada a figura do prefeito, a ser nomeado pelos presidentes das províncias. Suas funções até então pertenciam ao Juiz de paz, cargo eletivo e, portanto, sob controle dos senhores rurais.¹⁷⁰

A partir de 1870 incia-se a luta contra a centralização do Império, sendo reflexo da articulação dos republicanos. A Câmara Municipal de São Borja, RS, propôs às outras câmaras, em janeiro de 1888, a “realização de um plebiscito acerca da abolição da morarquia após a morte de D. Pedro II. A proposta

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 30 de agosto de 2015.

¹⁶⁵ BRASIL. **Lei de 1º de outubro de 1828**. Publicada na Chancellaria-mór do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 18 de out. de 1828, art. 2º e art. 24. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.

¹⁶⁶ FABRIS, Paulo R. **Um debate acerca da história do município no Brasil**. 2008, p.89.

¹⁶⁷ BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**, 1973, p.03 à 25.

¹⁶⁸ DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**, 1992, p.29.

¹⁶⁹ GOUVÊA, Maria de Fátima. **O império das províncias. Rio de Janeiro, 1822-1889**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2008, p.113.

¹⁷⁰ DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**, 1992, p.30.

repercutiu quase que imediatamente em muitas Câmaras de São Paulo.”¹⁷¹

Por sua vez, a Constituição de 1891, fruto da proclamação da República em 15 de novembro de 1889, tinha como princípio básico a autonomia dos Estados membros, que, por sua vez, passam a fazer suas próprias Constituições Estaduais. Estas constituições deram a abrangência que quiseram à autonomia municipal, em especial, quanto às eleições,¹⁷² conforme o art. 68: “Os estados organizarão os seus municípios de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo o que respeite o seu peculiar interesse.”¹⁷³ Segundo Ana Brasileiro¹⁷⁴, a autonomia financeira, naquele período, já era muito precária, sofria com escassez de recursos, porém havia Câmaras eleitas e prefeitos nomeados em doze dos vinte estados brasileiros.

Nesse período, ganha destaque o coronelismo como uma característica da sociedade brasileira, “os municípios passaram a ser feudos privados, pois os prefeitos eram nomeados de acordo com o Governo estadual, como o representante do coronel local”¹⁷⁵ O coronelismo foi um fenômeno muito comum no interior brasileiro e que faz parte não só da construção histórica municipal, como também é característica marcante na conjuntura brasileira. Vitor Nunes Leal¹⁷⁶ destaca que coronel era o título dado ao chefe político, geralmente latifundiário para coordenar o sistema autoritário que envolvia a política e interferências na vida social de uma determinada localidade, ou seja, havia uma preponderância do poder privado. O coronelismo era “(...) um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”¹⁷⁷. O coronel¹⁷⁸ ocupava o

¹⁷¹ DÓRIA, Og Roberto. **Município: o poder local**, 1992, p. 33.

¹⁷² COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.66-67.

¹⁷³ BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 30 de agos. De 2015.

¹⁷⁴ BRASILEIRO, Ana. **O município como sistema político**, 1973, p.06 e 12.

¹⁷⁵ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.66.

¹⁷⁶ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. São Paulo: Alfa Omega, 1975, p.20.

¹⁷⁷ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. São Paulo: Alfa Omega, 1975, p.20.

¹⁷⁸ “O posto de “coronel” era geralmente concedido ao chefe político da comuna. Ele e os outros oficiais, uma vez inteirados das respectivas nomeações, tratavam logo de obter as patentes, pagando-lhes os emolumentos e averbações, para que pudessem elas produzir efeitos legais. Um destes era da mais alta importância, pois os oficiais da Guarda Nacional não podiam, quando

lugar de maior destaque na localidade que exerce seu mando. Nesse sentido, complementa Janaína Santin:

O coronel garantia seu poder e dominação em regiões específicas, controlando-as nos três âmbitos de poderes, bem como exercendo grande influência nas instituições religiosas daquele local. Em regra, o coronel é figura tradicional na localidade, dominando a todos pelo carisma, poderio econômico, técnico ou intelectual, mas também pelo medo, eis que, geralmente, o coronel também detém influência nos meios policiais, podendo ser eles próprios os públicos. Assim, recorre-se à violência política para intimidar e manipular a população.¹⁷⁹

Nem sempre o coronel era o líder direto na localidade onde vivia, ainda assim, ocupava o lugar de maior destaque, ou seja, poderia ser uma espécie de “segundo escalão” onde exercia seu mando sob os chefes políticos municipais que nem sempre tinham liderança própria. Há nesta cultura coronelista um sufocamento do interesse público, pois são as decisões tomadas conforme o interesse pessoal do mais forte, característica que perdura até os dias de hoje na sociedade brasileira, muitas vezes de forma subjacente.¹⁸⁰

Em 1934, Getúlio Vargas nomeou um novo poder constituinte e promulgou uma nova Constituição, que, por sua vez, protegia o município. Tanto Ana Brasileiro¹⁸¹ quanto Giovani Corralo afirmam que foi resguardada a autonomia administrativa, financeira e legislativa dos municípios, reforçada pela eleição do prefeito e não apenas da Câmara, como antes prevalecia em alguns estados, pela reserva de certos atributos aos municípios, inaugurando, assim, uma divisão tripartida de arrecadação de tributos, e foi possível às municipalidades organizarem e dirigirem os seus serviços, gastando livremente as suas rendas. Todavia, a escolha do prefeito dava-se de forma indireta, feita pelos vereadores.¹⁸²

A Constituição de 1934 só durou até 1937, quando adveio o golpe

presos e sujeitos a processo criminal, ou quando condenados, serem recolhidos à cárceres comuns, ficando apenas sob custódia na chamada “sala livre” da localidade onde pertenciam.” Basílio de Magalhães, apud LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**, 1975, p. 21.

¹⁷⁹ SANTIN, Janaína Rigo. **O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal**. São Leopoldo: Unissinos, Estudos Jurídicos 40(2):72-78 julh.-dez., 2007, p.73.

¹⁸⁰ SANTIN, Janaína Rigo. **O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal**. Estudos Jurídicos 40(2):72-78, julh.-dez. São Leopoldo: Unissinos, 2007, p.73-78.

¹⁸¹ BRASILEIRO, Ana. **O município como sistema político**, 1973, p.12.

¹⁸² CORRALO, Giovani da Silva. **Município autonomia na federação brasileira**, 2014, p.89-90.

ditatorial e a implantação do Estado Novo em 10 de nov. de 1937, que eliminou completamente a democracia no Brasil e instituindo uma nova Constituição no mesmo ano.¹⁸³ Houve a eliminação de eleições para prefeitos, porém foram mantidas as eleições para vereadores. Nelson Nery Costa¹⁸⁴ ressalta que os prefeitos tiveram menos autonomia durante o Estado Novo do que no Período Colonial e Imperial, porque não havia a reivindicação e a participação popular. Havia, nesse período, uma intensa centralização, política, administrativa e financeira, e os interventores ou governadores tinham a tarefa de aprovar previamente os decretos leis dos interventores e prefeitos.

O fim da ditadura coincidiu com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), uma nova Assembleia Constituinte foi convocada para estabelecer a Constituição promulgada em 1946. Esta restabeleceu a autonomia municipal no processo de escolha do prefeito e vereadores pela via eleitoral, a prerrogativa de decretação e arrecadação dos tributos e taxas de sua competência, aplicação de suas rendas e, por fim, a organização dos serviços públicos locais.¹⁸⁵

A Constituição de 1946, segundo Nelson Nery Costa¹⁸⁶, foi o marco da autonomia municipal que começou a aparecer legalmente no art. 28, possibilitando a autonomia política, através da eleição do prefeito e dos vereadores, a autonomia administrativa pela organização dos serviços públicos locais, a autonomia financeira pela arrecadação de tributos e a aplicação de suas receitas determinadas pelo interesse local. Esta Constituição optou pelo fortalecimento da instituição municipal, através de eleições, aumento das finanças, restrições à intervenção estadual e liberdade na alocação de recursos¹⁸⁷ no entanto, a Lei Orgânica Municipal continuava sendo feita pelos governadores e assembleias¹⁸⁸, com exceção de alguns estados, como é o caso do Rio Grande do Sul, onde os municípios podiam elaborar suas próprias Leis Orgânicas.

O período democrático da Constituição de 1946 durou até 1964, quando foi iniciado o período da Ditadura Militar que se estende até 1985. A concessão e o

¹⁸³ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.67.

¹⁸⁴ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.68.

¹⁸⁵ FABRIS, Paulo R. **Um debate acerca da história do município no Brasil**, 2008, p.93.

¹⁸⁶ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.54

¹⁸⁷ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.67. BRASILEIRO, Ana. **O município como sistema político**, 1973, p.08.

¹⁸⁸ DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**, 1992, p.38.

desenvolvimento da autonomia municipal foram interrompidos em, 05 de fevereiro de 1966, com o Ato Institucional nº3, que estabeleceu eleições indiretas para os governos estaduais e determinou ainda que os prefeitos, nos locais onde fosse considerado relevante para a segurança nacional, passariam a ser nomeados pelos governadores ou pelo Presidente da República.¹⁸⁹ Os municípios perderam sua capacidade financeira e a possibilidade de decisão nos assuntos de seu peculiar interesse, o poder legislativo foi cerceado.¹⁹⁰

Em 24 de janeiro de 1967, entrou em vigor a nova Constituição Federal com um espírito centralizador e ideologia anticomunista implantados com o golpe, ascendendo ao poder o general Costa e Silva em março do mesmo ano. O General Roberto Doria destaca que um fato marcante desse período e que demonstra tamanha centralização do poder foi o fechamento provisório do Congresso Nacional, em 13 de dezembro de 1967, através do Ato Institucional nº5, estabelecendo-se, assim, um governo de exceção. Os militares podiam “cassar mandatos de membros dos legislativos, federal, estaduais e municipais; intervir nos Estados e Municípios, decretando, por exemplo, o recesso das Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores”.¹⁹¹ A descentralização do poder e as novas dimensões à autonomia municipal começaram a ser alteradas somente após o fim da Ditadura Militar, em 1985.

Posteriormente, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 foi altamente complacente com a autonomia do município. Através do princípio federativo, consoante ao art. 1º da CRFB, cada entidade integrante da Federação possui um conjunto de autonomias de modo que se estabelece mais de uma esfera de governo no território brasileiro: governo central (União); governo intermediário (Estados e Distrito Federal) e governo local (Municípios), cada um com limites de atuação definidos pela Constituição.

¹⁸⁹ DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**, 1992, p.38.

¹⁹⁰ KRAUSE, Elton A. **Formação da política municipal e as condições de elegibilidade**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p.59.

¹⁹¹ DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**, 1992, p.38-39.

CAPÍTULO 2

O universal é o local sem muros.
Miguel Torga

2 A IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA MUNICIPAL E SUA TUTELA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Do capítulo anterior, permite-se concluir que, de um modo geral, o Município é uma instituição criada por um governo central, através de uma ordem jurídica, com órgãos especializados e legítimos para emitir leis e aplicá-las. Juan Sanchez complementa que o município é uma entidade político-jurídica que tem, dentro de seus elementos, um território, uma população, um poder público, um governo e um ordenamento jurídico. Considera cada um desses elementos indispensáveis à sua existência, caso contrário não existiria faticamente.¹⁹² Nesse sentido, percebe-se a possibilidade de coadunar-se com a teoria da escola legalista de Kelsen, para quem o município é criado por lei, sendo pessoa jurídica de direito público interno na forma da Constituição,¹⁹³ podendo contrair direitos e obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes.¹⁹⁴

O Brasil adotou, conforme art.1º, da CRFB/88, a Federação como forma de Estado, assim, pelo princípio federativo, cada entidade integrante da Federação possui um conjunto de autonomias, de modo que se estabelece mais de uma esfera de governo no território brasileiro: governo central (União); governo intermediário (Estados e Distrito Federal) e governo local (Municípios), todos autônomos. Por sua vez, Portugal é um Estado Unitário descentralizado, não é um Estado Unitário regional como Itália ou Estado Autônomo como Espanha. Em Portugal, “o poder local – fortalecido – manifesta-se em várias instâncias e não apenas em uma, como no Brasil – e esta é uma diferença básica da organização política”¹⁹⁵, na qual as Autarquias Locais são as Freguesias, os Municípios, as

¹⁹² SÁNCHEZ, Juan Francisco Gonzáles. **La autonomía en el constitucionalismo español: el sistema de protección constitucional de la autonomía local**. Tesis doctoral, dirigida por: Javier Ruy Pérez Alamillo. La Coruña: Facultad de derecho Universidade de la Coruña, 2012, p.26. Disponível em: <http://ruc.udc.es/handle/2183/10095>. Acesso em: 20 de dez. de 2015.

¹⁹³ CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal positivo**. 6ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 23.

¹⁹⁴ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2008, p.128.

¹⁹⁵ CASTILHO, José R. Fernandes. **Poder local: a câmara municipal no Brasil e Portugal**.

Regiões Administrativas.¹⁹⁶ Além disso, conforme o art. 6º,1, CRP, no Estado português, encontram-se preconizados os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.¹⁹⁷

Antes de compreender a importância da autonomia municipal, cabe ressaltar que o Estado Federal tem características diferentes do Estado Unitário, e a característica básica é a autonomia dos entes federados no plano político, administrativo e econômico.¹⁹⁸ José Baracho explica que, no federalismo, a distribuição de poderes levará a um equilíbrio entre a autoridade central e os agrupamentos autônomos. Esse equilíbrio tem amparo nas normas da Constituição, sendo a repartição de competências essenciais para caracterizar um estado federado.¹⁹⁹ Ademais, Mon't Alvere Barreto Lima complementa que é a realidade concreta de cada Estado que determinará como será o seu federalismo, o essencial é que haja a distribuição do poder no mesmo nível e que cada um seja dotado de competências distintas. Ele acrescenta que a federação nada mais é do que o estado que engloba diferentes conflitos, pois possui entes autônomos com decisão política e administrativa, todavia, o que garante a unidade na federação é "(...) a previsão normativa constitucional de como tais conflitos serão resolvidos sem a continuidade do comprometimento e da convivência do todo nacional."²⁰⁰

Fernanda Almeida²⁰¹ expressa que a intenção do legislador constituinte para o Brasil foi um federalismo cooperativo, com vistas a buscar a colaboração intergovernamental entre os entes federados, para atingirem os objetivos comuns. Todavia, independentemente da diferença na forma de estado dos dois países em

Revista Tópos, v.2, nº1. Presidente Prudente: UNESP, 2008, p.142-163.

Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/issue/view/177/showToc>. Acesso em: 15 de janeiro de 2016, p.146.

¹⁹⁶ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa** (1976), art. 236º.

¹⁹⁷ SILVA, Miguel Matias Reis. **O impacto da reforma da administração local ao nível das competências das assembleias e câmaras municipais**. Dissertação em administração pública. Orientador: Julian Mora Aliseda. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2014, p.18. Disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/7961/5/Miguel_dissertação_revista_V5.pdf. Acesso em: 21 de janeiro de 2016.

¹⁹⁸ FABRIS, Paulo Roberto. **Um debate acerca da história do município no Brasil**, 2008, p.23.

¹⁹⁹ BARACHO, José Alfredo. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p.22.

²⁰⁰ LIMA, Mon't Alvere Barreto in: CANOTILHO, J.J.Gomes. MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lênio L. (Coord. Científica). **Comentários à constituição do Brasil**. 1ºed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.710-821.

²⁰¹ ALMEIDA, Fernanda. **Competências na constituição de 1988**, 2005, p.38.

análise no presente trabalho, a busca por descentralização e ampliação da autonomia local é um fenômeno que possibilita cumprir, de maneira mais democrática, a finalidade estatal. Trata-se de uma luta com avanços e retrocessos, estabilizada em Portugal, através da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 e, no Brasil, através da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. Em ambas o poder constituinte optou por não abrir mão da descentralização do poder e, por isso, concedeu autonomia às autarquias locais e municípios, levando, assim, o poder político e decisório para perto do cidadão. As diferenças dessas autonomias concedidas serão discutidas mais adiante.

A priori, importa saber que, etimologicamente, a palavra “autonomia” origina-se do grego, como resultado da contração da palavra *auto+nómos* e “significa o poder de dar a si a própria lei, *autós* (por si mesmo) e *nomos* (lei)”²⁰². André Lalande explica que, etimologicamente, “autonomia é a condição de uma pessoa ou de uma coletividade cultural que determina ela mesma a lei à qual se submete”²⁰³. Por outro lado, Vicente Zatti destaca que não basta a consciência sobre a autonomia, mas, sim, em que condições ela é estabelecida, como ela é viabilizada. A autonomia deve ser processada sob dois aspectos: o pensar autônomo e o fazer autônomo, ou seja, não basta apenas ter consciência da autonomia, é preciso possibilidade para que ela aconteça. Não se trata de um poder absoluto e ilimitado, também não é sinônimo de autossuficiência, porque o fazer não acontece fora do mundo, está cerceado pelas “leis naturais, pelas leis civis, pelas convenções sociais, pelos outros, etc...ou seja, a autonomia é limitada por condicionamentos, não é absoluta”²⁰⁴.

No mesmo sentido, a autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, pois está limitada pelo pacto federativo brasileiro nos limites dispostos nos arts. 18, 29 e 30 da CRFB. Paulo Bonavides explica que soberania é o poder

²⁰² ZATTI, Vicente. **Autonomia e educação em: Immanuel Kant e Paulo Freire**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007. Disponível em: <http://www.pucrs.br/edipucrs/online/autonomia/autonomia/capa.html>. Acesso em: 20 de dez. de 2015, pág.: capítulo I – “A autonomia”.

²⁰³ LALANDE, André. **Vocabulário técnico e crítico da filosofia**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.115.

²⁰⁴ ZATTI, Vicente. **Autonomia e educação em: Immanuel Kant e Paulo Freire**, 2007, p. capítulo I, “A autonomia”.

supremo, ela é una, indivisível e não delegável²⁰⁵. Nery Costa complementa que é o “poder acima de qualquer outro poder dentro do território estatal”²⁰⁶. O poder do povo é representado pela soberania fornecida à República Federativa do Brasil (art. 1º, I, art. 4º, CRFB/88) e à República Portuguesa nos termos do art.2º e art.3º, CRP/76. Porém, soberania não significa um caráter ilimitado ou discricionário, mas vinculado à dignidade da pessoa, ao respeito e à garantia de direitos e liberdades fundamentais (dos cidadãos) e respeito ao pluralismo político e democrático.²⁰⁷

Assim, a dignidade da pessoa humana, que é princípio e valor fundamental tanto na CRP, art. 1º, quanto na CRFB, art. 1º, III, confere unidade à ordem constitucional e serve para dar sentido a um conceito material e aberto de direitos fundamentais, uma vez que é o elemento “fundante e informador” dos direitos fundamentais de todas as dimensões.²⁰⁸ Por isso, tanto a soberania quanto a autonomia devem ser norteadas pela dignidade da pessoa, porque:

O exercício do poder tem de ser livremente consentido e tem como limite intrínseco o respeito pela pessoa humana. Importa acentuar este último aspecto, pois ele constitui a barreira contra quaisquer pretensões totalitárias do poder constituído num determinado momento. Se os órgãos do poder pudessem (tivessem o direito de) violar os direitos fundamentais de qualquer cidadão, então violar-se-ia o princípio da igualdade que está na base da nova concepção do poder político.²⁰⁹

Dito de outro modo, o poder não deve ser absoluto ou a visão de uma minoria, mas deveria ter o objetivo de promover a concretização dos direitos fundamentais e servir a todos os cidadãos. Acontece que a soberania, que representa o povo, não pode ser “um regime violador aos direitos fundamentais, porque, assim, seria um sistema ditatorial apoiado em força militar ou por um partido que lhe servisse de suporte”.²¹⁰ Neste sentido, conforme ensina Antônio de Oliveria, autonomia advém do fenômeno da descentralização e tem como essência a preocupação constante de que os ordenamentos constitucionais alicercesem-se na

²⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, 2006, p.138-139.

²⁰⁶ COSTA, Nelson Nery, **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.118.

²⁰⁷ OLIVEIRA, Antônio Cândido de. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.83.

²⁰⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p.89-103.

²⁰⁹ OLIVEIRA, Antônio Cândido de. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.86.

²¹⁰ OLIVEIRA, Antônio Cândido de. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.87.

dignidade da pessoa e na vontade popular.²¹¹ É uma forma de limitar o poder através da não centralização, pois distribuí-lo em “(...) sentido horizontal e em sentido vertical surge como uma forma eficaz de limitação dos perigos de hegemonia do poder”²¹² o que é possibilitado, por exemplo, através do sufrágio universal.

Tal ideia pode ser também complementada pelo princípio da subsidiariedade, no sentido de que a administração pública possa ser exercida mais próxima do cidadão, desde que exercida eficientemente. Nesse sentido, Ricardo Hermany ensina que o princípio da subsidiariedade encontra-se expresso na CRP (art. 6º, n.01, CRP) e, de forma implícita, na CRFB/88, “na medida que se compatibiliza com as concepções de descentralização, cidadania e democratização da gestão”. Claridê Taffarel, ao abordar o princípio da subsidiariedade, explica que:

A regra basilar do princípio é da outorga prioritária da esfera mais próxima ao cidadão, e somente em situações excepcionais e fundamentadas nos critérios de economicidade e eficiência, é que as demais esferas irão realizar tal tarefa, todavia, o farão sempre visando devolver o exercício da função ao poder local.²¹³

Trata-se de proporcionar, negociar e incentivar possibilidade de realizar ideias mais descentralizadoras, na medida em que se confere maior número de atribuições às esferas locais de poder.²¹⁴ O princípio da subsidiariedade possibilita uma maior aproximação e integração das esferas mais próximas ao cidadão e engloba o município como um importante espaço para desenvolvimento das políticas públicas, “pois a exclusividade estatal inviabiliza a participação do cidadão e de entidades sociais na administração, uma das bases fundamentais da ideia de democracia”.²¹⁵ Assim, o princípio da subsidiariedade complementa o princípio da autonomia municipal, pois cabe ao município cumprir, de forma eficiente, as tarefas

²¹¹ CASTRO, José Nilo. **Teoria Direito municipal positivo**. 6ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 21.

²¹² OLIVEIRA, António Cândido de. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.87

²¹³ TAFFAREL, Claridê Chitolina. **O novo marco regulatório do pré-sal e a autonomia local: uma abordagem a partir da efetivação da subsidiariedade administrativa**. Dissertação de Mestrado em Direito, Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Orientador: Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2014, p.168.

²¹⁴ HERMANY, Ricardo. **Município na constituição: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro**, 2012, p.24.

²¹⁵ HERMANY, Ricardo. **Município na constituição: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro**, 2012, p.26.

que lhe são de interesse e não ao Estado membro ou à União.

Ademais, Giovani Corralo complementa que a autonomia municipal, na Constituição Brasileira, é norma de direito fundamental, sendo essencial ao desenvolvimento local e à dignidade da pessoa,²¹⁶ tanto para cumprir positivamente os direitos fundamentais quanto evitar as agressões lesivas por parte deles,²¹⁷ porque as pessoas de direito público também podem ser titulares de direitos fundamentais, em razão do grau de importância que exercem na sociedade²¹⁸.

Portanto, autonomia municipal é um direito fundamental que viabiliza ao ente municipal agir para cumprir com os direitos fundamentais de seus munícipes, além disso, possibilita o exercício de um maior controle do poder político por parte de quem vive no município.

O poder ou autonomia municipal (sentido jurídico) ou o poder local (sentido sociológico) é a outra face da autonomia local, pois esta é o poder político ou a manifestação do poder do povo, limitando o poder central, confiando a administração às autarquias e aos municípios, através da constituição²¹⁹, e trata-se de um “poder político pertencente ao povo”, exercido através das autarquias locais e pelos municípios brasileiros (art. 108º, Título VIII, CRP e art. 18, CRFB).

Hely Lopes Meirelles²²⁰ acresce que autonomia não é poder originário, mas “prerrogativa política outorgada pela Constituição às entidades estatais internas (Estados-membros e Municípios)”, é a capacidade de autogoverno, possibilidade de criar normas próprias que permitam definir políticas públicas próprias e que possibilitem o ente autônomo definir a sua capacidade de direção política e administrativa,²²¹ isto é, poder de escolher entre as diversas possibilidades aquela que melhor se ajusta às necessidades locais.

Para análise das autonomias municipais, adota-se a divisão quántupla sugerida por Giovani Corralo, sob a ótica das variáveis: administrativa, política,

²¹⁶ CORRALO, Giovani. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.241.

²¹⁷ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1999, p.383.

²¹⁸ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 1999, p. 395-396.

²¹⁹ OLIVEIRA, António Cândido de. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.89-90.

²²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16ºed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.92

²²¹ SÁNCHEZ, Juan Francisco Gonzáles. **La autonomía en el constitucionalismo español: el sistema de protección constitucional de la autonomía local**, 2012, p.89.

fauto-organizatória, legislativa e financeira. Segundo ele, alguns autores analisam a autonomia auto-organizatória junto com a autonomia política, o que não destaca a importância da Lei Orgânica Municipal.²²²

2.1 O Município brasileiro como ente federado

O Brasil possui três níveis de governo: Estado central, governo intermediário que se divide em 26 estados e um Distrito federal, e o governo local que engloba 5.570 municípios²²³. A CRFB possibilita aos municípios uma organização político-administrativa autônoma nos termos dos artigos 18, 29 e 30 da CRFB/88.²²⁴ Todavia, antes de adentrar nas autonomias do município brasileiro, é preciso fazer alguns apontamentos sobre o município como ente federado.

José Nilo de Castro afirma que o município não é ente federado, porque não tem representação no Senado Federal, como possuem os estados federados, ademais, não podem propor emendas à Constituição Federal (art. 60, CRFB), como podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário e Tribunais de Contas (salvo SP e RJ), ademais, as suas leis ou os atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo o referido doutrinador, os municípios “integram a federação, mas não a formam”²²⁵. José Afonso da Silva também explica que:

[...] a Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município é entidade de 3º grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. *Data vênia* essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. **Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa.** Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Em que muda a federação brasileira com incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada.²²⁶ (grifo nosso).

²²² CORRALO, Giovani da Silva. **Município autonomia na federação brasileira**, 2014.

²²³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros 2014**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>. Acesso em: 17 de dez. de 2015.

²²⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 2015.

²²⁵ CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivado**, 2006, p. 28.

²²⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ªed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Todavia, diversos outros autores consideram o Município como ente federado, entre eles, Celso Ribeiro Bastos²²⁷ afirma que o Estado brasileiro se fortifica ao considerar o Município como ente federado e é condição para compreender o poder do Estado brasileiro. Hely Lopes Meireles²²⁸ afirma que a Constituição integrou o Município como entidade de terceiro grau e tornou-se peça essencial na da federação brasileira. Dircêo Torrencillas Ramos²²⁹ afirma que a Constituição é taxativa: “A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (...) O município é para ele uma entidade de autonomia política de existência prevista como necessária, com autonomia mínima rigidamente estabelecida. Giovanni Corralo afirma que a nova ordem Constitucional de 1988 alçou o Município como ente federado ao lado da União, do Distrito Federal e dos Estados membros, como se depreende dos arts. 1º a 18º da CRFB, colocando-o em igualdade jurídica com os Estados e com a União, o que não aconteceu em Consituições anteriores.²³⁰ Trata-se de um federalismo *sui generis*, que foge ao modelo do federalismo de diversos outros países.

Jair Santana também complementa que não é porque um Estado federal não considere os seus municípios como entes da federação que o Brasil não possa considerar, pois um modelo não é transplantado de um estado para outro, cada estado possui as suas próprias características e, assim, tipifica a sua estrutura interna do modo que lhe convém, o município é um “ser federativo pátrio”.²³¹

Ademais, cabe ressaltar que muitas decisões do STF tal como a ADI 1.842²³², confirmam o entendimento deste tribunal no sentido de que o município é

²²⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. **A Federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985, p.22.

²²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16º ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.131-132.

²²⁹ RAMOS, Dircêo Torrecilla. **O Federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.194.

²³⁰ CORRALO, Giovanni da Silva Corralo. **O poder legislativo municipal**, 2008, p.25.

²³¹ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p.44.

²³² “A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art.1º) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art.18). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de**

um ente integrante do sistema federativo autônomo (art. 1º, CRFB), fixado pela CRF junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18, CRFB), onde prevalece o interesse local na análise das competências, quando apreciadas pelo poder judiciário.

Importante reflexão faz Ricardo Hermany ao afirmar que, discutir se o ente municipal faz parte ou não da federação ou até mesmo a sua previsão constitucional como ente federativo, não constitui por si só um “fator garantidor de maior autonomia prática da esfera local”²³³

Cabe ainda considerar a possibilidade de comparar a autonomia municipal de um Estado Unitário com a autonomia municipal de um Estado Federal. Para Ricardo Hermany, de um modo geral, não haveria diferenças significativas no grau de autonomização das decisões públicas a partir de espaços mais aproximados dos cidadãos, quando comparado o Estado Unitário de Portugal com o Estado Federado Brasileiro:

Importa, a partir de cada caso específico e interagindo com diferentes temas, verificar como as instituições públicas e a sociedade se posiciona no contexto da formulação e controle das políticas públicas, avaliando, nas distintas situações particulares, a (in)existência de um movimento descentralizador de competências – dimensão vertical – e de legitimação das decisões públicas, administrativas e/ou legislativas – na citada perspectiva horizontal do princípio. Isso porque a prática institucional tem demonstrado dificuldades semelhantes – cotejando os Municípios Portugueses e Brasileiros – no sentido da plena efetivação do princípio da subsidiariedade.²³⁴

Assim, se o ente municipal brasileiro faz parte ou não de um ente federado não faria diferença se a autonomia for concedida constitucionalmente e se ela é realmente conseguir ser efetivada na prática. Ademais, como bem demonstra Giovani Corralo, o Estado Federal Brasileiro é fruto de um processo de evolução não-linear que vem desde o ano de 1889, marcado por diversos momentos de violação ao formato federal, mas que nem por isso deixou de ser

Inconstitucionalidade nº 1.842. Relator: MENDES, Gilmar. Publicado no DJE de 16 de set. de 2013. (grifo nosso).

²³³ HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro**, 2012, p.100.

²³⁴ HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro**, 2012, p.101.

federal, apenas centralizava o poder, como se observa nos períodos ditatoriais,²³⁵ momento em que continuava sendo um Estado federal, mas altamente centralizado.

Disso decorre também a possibilidade de comparar o município de um Estado Unitário Descentralizado com o município de um Estado Federal, pois o pensamento político inserido na Carta Constitucional é que definirá a autonomia desse ente e não essencialmente a forma de Estado.

2.1.1 A autonomia administrativa do Município brasileiro

No tocante à autonomia administrativa, José Afonso da Silva menciona que se trata de uma aptidão de autoadministração, ou seja, “administração própria para manter e prestar serviços de interesse local”²³⁶. Denota-se, pois, que a autonomia administrativa do Município dá-se pela capacidade de organização e execução dos serviços públicos locais e está tutelada no seu art. 30, III e IX, CRFB.

O Município brasileiro pode criar fundações, consórcios, autarquias, sociedade de economia mista e empresas públicas, definir cargos, empregos, remunerações, vantagens, planos de carreira, dos que trabalharão na administração direta ou indireta, sempre através de lei. Pode ainda efetivar direitos fundamentais através das políticas públicas nas seguintes áreas:

Serviços públicos: educação, saúde, lazer, transporte coletivo, coleta e tratamento da água e esgoto, serviços funerários, drenagem urbana, dentre outros. Pode haver a concessão ou a permissão de serviços exclusivos. **Polícia administrativa:** expedição de licenças, cobrança de taxas, **Fomento:** incentivo, impulso ao desenvolvimento econômico que pode ser dado através de isenção de impostos, doação e concessão de áreas, infra estrutura, pactuação com entidades que integram o terceiro setor, logo, pj jurídicas públicas e não estatais. **Intervenção indireta ou direta:** a intervenção indireta se reporta ao estado regulador, imprescindível nos dias de hoje e amplamente presente na espacialidade municipal.²³⁷

²³⁵ CORRALO, Giovani da Silva. **O poder legislativo municipal**, 2008, p.25.

²³⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 9ªed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 546.

²³⁷ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.194-195.

Nesse sentido, o Município pode administrar os seus serviços locais sobre os quais há predominância do interesse local, isto é, que possui mais interesse do que a União e o Estado, como, por exemplo, o saneamento básico, a educação infantil e a saúde (art. 30, VI, VII, CRFB). Além disso, o Município deve trabalhar de forma a cooperar com a União e os Estados porque se encontra inserido dentro da nação brasileira, por isso, as suas decisões não podem ir de encontro ao contexto de interesse nacional.

Ademais, Maria Zylvia Zanela Di Pietro²³⁸ ensina que o Município pode atuar de forma objetiva, através das pessoas jurídicas, agentes e órgãos responsáveis por atender as necessidades coletivas e também no sentido subjetivo que abarca a estruturação e os agentes públicos que a integram, através da desconcentração e da descentralização administrativa. No Brasil, de forma resumida, podem ser criadas as seguintes pessoas jurídicas:

Autarquias: pessoas jurídicas de direito público, instituídas quando for necessária a descentralização administrativa e financeira para a execução de atividades típicas do Estado. O regime jurídico das autarquias é similar ao da administração direta; **Fundações:** pessoas jurídicas de direito público ou direito privado, criadas ora para atuarem como se autarquias fossem, ora para buscar os fins previstos no código civil para fundações (fins morais, assistências e culturais); **Consórcios:** pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, formados pela união de pessoas políticas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a resolução de problemas comuns. É o mais intenso instrumento de pactuação entre os entes federados. **Empresa públicas:** pessoas jurídicas de direito privado, criadas tanto para exploração de atividade econômica, quanto para prestação de serviços públicos, com capital 100% público, podendo assumir quaisquer das formas admitidas em direito; **Sociedades de economia mista:** pessoas jurídicas de direito privado, também instituídas para a exploração de atividades econômica ou prestação de serviços públicos. A diferença com as empresas públicas reside na sua organização, sempre na forma de sociedade por ações, e na participação do capital privado, que sempre ocorrerá, grantindo-se ao poder público a maioria das ações ordinárias, com direito ao voto.²³⁹

²³⁸ DI PIETRO, Maria Zylvia Zanela. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p.54-57.

²³⁹ A administração indireta encontra respaldo legal no art. 37, CRFB/88, Decreto-Lei nº 200/67 e na Lei 11.107/05. CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p. 193.

A autonomia administrativa concentra-se em grande parte no poder executivo, que pode dividir-se através de duas formas: desconcentração ou descentralização. Explica Rafael Maffini, que a desconcentração é o instrumento de ampliação, no sentido de distribuição da estrutura da administração pública, dentro da própria administração, que se dá através da criação de órgãos públicos, ou seja, de unidades administrativas carentes de personalidade jurídica. Assim sendo, se está desconcentrando quando se cria, por exemplo, uma secretaria, uma delegacia, uma unidade de atendimento de saúde. Descentralização é o instrumento de ampliação, no sentido de distribuição através da criação de entidades administrativas dotadas de personalidade jurídica. Assim, quando se cria uma autarquia, está se descentralizando a estrutura da Administração Pública.²⁴⁰

Além disso, Marçal Justen Filho²⁴¹ destaca que a autonomia administrativa do município deverá envolver, além da observação da Constituição, também leis nacionais, Constituição estadual, lei estadual, as próprias leis municipais.

Assim, o município brasileiro possui, através da autonomia administrativa, a possibilidade de concretização de sua gestão governamental interna ou externa, seja através da administração pública direta ou indireta.

2.1.2 Autonomia política do Município brasileiro

O núcleo principal dessa autonomia é a possibilidade de eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores. Essas eleições devem ocorrer dentro dos parâmetros e limites legais fixados na CRFB e na legislação eleitoral brasileira, pois compete à União legislar sobre o Direito Eleitoral. Depreende-se que a autonomia do Município, tutelada principalmente no art. 29 e incisos da CRFB, no aspecto político, funda-se no poder do povo de eleger os governantes locais e tem

²⁴⁰ MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 3ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 252-253.

²⁴¹ MARÇAL, Justen Filho. **Curso de direito administrativo**, 2014, p.220.

como finalidade a organização do governo, bem como a fiscalização dos seus agentes. É a mais clara manifestação do princípio democrático.²⁴²

Nery Costa afirma que “a eletividade do Prefeito vem desde o período do Brasil Império (1822-1889); com a Constituição de 1824 e a Lei de 1º de outubro de 1828 se atribuía ao vereador mais votado a presidência da câmara e a chefia do Executivo local”. Depois de 1834, assegurou-se a eletividade direta dos Prefeitos,²⁴³ assim, ainda que tenha perpassado por turbulências, a autonomia política esteve presente no Município brasileiro ao longo de sua história, o mesmo não ocorreu, por exemplo, com o poder de autoorganizar-se.

A Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965, instituiu o Código Eleitoral Brasileiro, visando assegurar a organização e o exercício dos direitos políticos, principalmente a possibilidade de votar e ser votado. É o “poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”²⁴⁴. O alistamento eleitoral é obrigatório para todos os brasileiros maiores de 18 anos, por força do art.14, §1º, CRFB, trata-se de um poder-dever. Estrangeiros não podem ser eleitores, no entanto, o art. 12, I, da Lei 4.737/1965, estabelece que os portugueses com residência permanente no Brasil e, havendo reciprocidade em favor dos brasileiros, possuem os mesmos direitos que os brasileiros, ou seja, não se exige dos portugueses a cidadania brasileira. Os portugueses são tratados como exceção porque, para ocupar um cargo eletivo no Brasil, é necessário cidadania brasileira. A exceção é para presidente da República, vice presidente, presidente do Senado e da Câmara dos deputados, para os quais se exige que tenham nascido em território brasileiro.

Segundo Elton Krause, elegibilidade e inelegibilidade são institutos distintos, que resultam em consequências jurídicas absolutamente diversas. A Constituição estabelece as condições de elegibilidade (art. 14, §3º, CRFB), que são pressupostos, condições mínimas para que o cidadão brasileiro possa ser candidato, para que possa registrar a sua candidatura. As causas de inelegibilidades (art. 14, §4º, 5º, 6º, 7º e 9º, CRFB) caracterizam-se por serem

²⁴² CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.201-205.

²⁴³ COSTA, Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.132.

²⁴⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, 2006, p.245.

fatos ou circunstâncias que geram impedimento, que não pode estar presente, impede a candidatura²⁴⁵, assim:

Enquanto as condições de elegibilidade são pressupostos ou requisitos positivos que, portanto, devem ser preenchidos de ordem a autorizar o exercício da capacidade política passiva, as causas de inelegibilidades, por seu turno, são condições ou pressupostos negativos, de ordem que, se presentes, impedem o seu exercício.²⁴⁶

A eleição dá-se ao término do mandato de quatro anos, art. 29, II e art. 22, I, CRFB, tendo os seus direitos políticos determinados nos art.14 a 17 da CRFB. Como regra geral do sistema eleitoral brasileiro, as eleições são feitas de forma direta e simultânea em todo o país, ocorrendo no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato daqueles a quem devam suceder.²⁴⁷

O número de vereadores é definido na Constituição Federal (art.29, IV, a,b e c, CRFB), onde se determina o número máximo de vereadores de acordo com o número da população. Todavia, o caput art.29 autoriza o Município a fixar o número de vereadores em sua Lei Orgânica com base nos parâmetros definidos na CRFB. Dito de outro modo, a CRFB traz o número máximo de vereadores, mas o ente municipal pode ter um número abaixo do que o definido na CRFB.²⁴⁸ Nesse sentido, o STF já decidiu que "Viola a autonomia dos Municípios a Lei estadual que fixa número de vereadores ou a forma como essa fixação deve ser feita."²⁴⁹ No entanto, como se observa no RE n.º 197.917, o Município também deve respeitar a lei federal que determina o número dos vereadores em proporção ao número de habitantes, sendo que se configura excesso de poder de legislar não respeitar o parâmetro aritmético estabelecido ao comando da CRFB. Trata-se da "Fronteira da

²⁴⁵ KRAUSE, Elton A. **A formação da política municipal e as condições de elegibilidade**, 2002, p.84/85.

²⁴⁶ GUEDES, Neviton. In: CANOTILHO, J.J.Gomes. MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lênio L. (Coord. Científica). **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ºed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.677.

²⁴⁷ CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.68.

²⁴⁸ CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.68/69

²⁴⁹ Brasil. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 692**. Relator: BARBOSA, Joaquim, julgamento em 2-8-2004, Plenário, publicado no *DJ* de 1º-10-2004.

autonomia municipal imposta pela própria Carta da República, que admite a proporcionalidade da representação política em face do número de habitante”.²⁵⁰

Cabe destacar que, nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, podem ocorrer eleições em dois turnos, se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos válidos.²⁵¹ É permitida a coaligação partidária para escolhas de candidatos, desde que seja o candidato filiado a algum dos coligados.²⁵²

A autonomia política municipal também engloba a possibilidade de cassação do mandato do prefeito e dos vereadores, não somente no mérito da decisão, como também quanto à definição das respectivas infrações e procedimentos. Giovanni Corralo destaca que a Câmara municipal tem o poder de cassar o mandato do prefeito por infração política e/ou administrativa, porém, há diversas controvérsias quanto às respectivas infrações e procedimentos a serem adotados na cassação, o mesmo ocorre quanto à cassação de vereadores.²⁵³

As eleições municipais são fiscalizadas pela Justiça Eleitoral, através de um juiz eleitoral (que pode fiscalizar mais de um município), dando, assim, maior credibilidade no processo que se inicia antes mesmo do dia da eleição, pois o percurso eleitoral possui várias fases. Cabe esclarecer que, conforme o art. 14, §5º da CRFB, os candidatos podem ser reeleitos por dois mandatos consecutivos

Além das eleições – democracia representativa – a autonomia municipal também se concretiza pela democracia participativa em diversos momentos da vida política do Município. A CRFB prevê, em seu art. 14, I, II e III e na Lei federal n.º 9.709 de 1988, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como formas de participação cidadã.²⁵⁴

O plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Enquanto que o plebiscito é convocado antes do ato administrativo ou legislativo, no referendo, o povo é convocado depois de cumprido

²⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 197.917**. Rel: CORRÊA, Maurício. Publicado no DJ em 07 de maio de 2004.

²⁵¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988), art.77, incisos §1º,2º,3º,4º e 5º. CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.68.

²⁵² BRASIL. **Lei 9.504/97**, art. 6º, §3º.

²⁵³ CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.203.

²⁵⁴ BRASIL. **Lei 9.709**. Publicada no diário oficial da União em 19 de nov. de 1988, art. 1º e 2º.

o ato e vota para ratificar ou rejeitar o ato.²⁵⁵ Janaína Santin acresce que existem várias formas de participação permitidas pela CRFB e que contribuem no exercício do poder político dentro do Município, cita:

(art.5.º, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas; (art.5º, XXXIV), participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art.10); direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios (art.31, §3º); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art.37,§3º); direito de qualquer cidadão, partido, associação ou sindicato denunciar irregularidade ou ilegalidade perante perante as Cortes de Contas (art.74,§2º); (...).²⁵⁶

Por fim, a autonomia política é a tutela constitucional que possibilita a escolha dos governantes locais e aproxima o cidadão do governo, possibilitando a ele a participação em diversos momentos políticos.

2.1.3 Autonomia auto-organizatória do Município brasileiro

O art. 29 da CRFB traz a autonomia auto-organizatória do Município, ao qual é permitido organizar-se por Lei Orgânica, valendo-se do princípio da predominância de interesse, respeitados os princípios emanados pelas Constituições Federais e do Estado-membro, ao qual pertence. Elaborar a lei orgânica é uma competência legislativa privativa municipal que deve ser promulgada pela Câmara Municipal.²⁵⁷

Trata-se de um poder-dever, uma “incumbência constitucional irrecusável e indeclinável da Edilidade, que é o Poder Legislativo municipal (art.31, CRFB)”²⁵⁸ Os vereadores eleitos inserem, na Lei Orgânica, a estruturação do governo municipal. São os arts. 30, 156, 158 e 182 da CRFB que delineiam as competências comuns, encontradas no art. 23, além das implícitas, decorrentes da matéria em que há nítido interesse local, elas delineiam a organização municipal

²⁵⁵ BRASIL. **Lei 9.709**. Publicada no diário oficial da União em 19 de nov. de 1988, art. 1º e 2º.

²⁵⁶ SANTIN, Janaína Rigo. MATTIA, Ricardo Quinto. **O poder local e o princípio constitucional da participação**. Revista Núcleo de Estudos Jurídicos, vol. 13, n.º2, jul.-dez. Itajaí: Fundação Univali, 2008, p.184. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1987/1515>. Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

²⁵⁷ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 95.

²⁵⁸ CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.49.

depois de constituir a Lei Orgânica.²⁵⁹

Nery Costa²⁶⁰ menciona que se trata de lei especial, análoga à Constituição, a qual é discutida unicamente pelo Poder Legislativo local, sem nenhuma interferência do Poder Executivo. Este apenas poderá propor emendas à Lei Orgânica (art. 29, CRFB). É necessário quórum qualificado de 2/3 dos vereadores, votação em dois turnos, com intervalo mínimo de dez dias entre as votações. “Nada impede que outros critérios sejam acrescentados, como um número mínimo de assinaturas para a iniciativa e um trâmite diferenciado, em análise numa única comissão.”²⁶¹

A Lei Orgânica é o “contrato social”, um documento legal que organiza e determina a maneira política e administrativa pela qual o Município será conduzido, evitando, assim, que o prefeito e os vereadores administrem em razão da sua bondade ou boa vontade: “(...) são fixadas as atribuições, as obrigações e as competências de tudo que diga respeito ao poder municipal”²⁶²

Há normas de repetição obrigatória que são as matérias que devem ser seguidas conforme determinado pela CRFB e também as normas de imitação que se referem a institutos ou técnicas que podem ou não serem inseridos na Lei Orgânica.²⁶³ Usualmente, observa-se a seguinte estruturação:

I- poder municipal: competências, direitos fundamentais, participação e controle social; II- organização e funcionalidade dos poderes Legislativo e Executivo; III – organização da administração municipal, o que abarca os servidores públicos, a organização administrativa, os bens e serviços municipais; IV – finanças municipais, que inclui preceitos tributários e orçamentários; V – planejamento, ordem econômica e social, a abarcar as mais diversas políticas públicas municipais.²⁶⁴

Possibilita criar a sua própria lei, desde que em harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e Estadual. Nesse sentido, cabe ressaltar Hely Lopes Merireles quando afirma que o Poder Legislativo Municipal não pode, a

²⁵⁹ CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.137-138.

²⁶⁰ COSTA, Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.105.

²⁶¹ CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**, 2011, p.170.

²⁶² BIONDO, Francisco Etelvino. SOARES, Paulo Henrique. **Apontamentos sobre o poder público municipal: lei orgânica do município e o regimento interno da câmara municipal**. Senado Federal. Brasília: Cartilha Interlegis, p.1-20. Disponível em: Acesso em: 08 de janeiro de 2016, p.07/08.

²⁶³ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.229.

²⁶⁴ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.231.

pretexto de elaborar a Lei Orgânica – processo legislativo excepcional destinado a dar estruturação ao Município – dispor sobre matéria de lei ordinária, com intuito de retirar a participação do Executivo, subtraindo-lhe o direito de vetar, sancionar e promulgar atos normativos dessa natureza.²⁶⁵

Além disso, José Nilo Castro cita, como exemplo, a impossibilidade de inserir matéria de aumento de despesa pública, direta ou indiretamente, porque esse projeto de lei é iniciativa exclusiva do Poder Executivo nos termos do (art. 61, §1º, II, c/c 29, caput, CRFB), que intervirá no processo legislativo através de sanção, veto e promulgação. Trata-se do princípio da iniciativa reservada²⁶⁶, devendo os legisladores municipais respeitarem o princípio da divisão dos poderes (art. 2º, CRFB).²⁶⁷

Jair Santana afirma que, infelizmente, as leis orgânicas, por vezes, vão além do permissivo, criando situações hipotéticas ofensivas ao sistema jurídico em vigor,²⁶⁸ ocorrendo um extrapolamento do direito dessa autonomia, o que, geralmente, acaba sendo resolvido pelo judiciário. De todo modo, é possível estabelecer, na Lei Orgânica, acerca das matérias de interesse local e demais cuja competência sejam extraídas da Constituição.

2.1.4 Autonomia legislativa do Município brasileiro

A autonomia legislativa ocorre sob o manto da validade da Lei Orgânica e pelos limites impostos na Constituição Federal e Estadual.²⁶⁹ A principal fonte da legislação municipal está nos vereadores que pertencem à Câmara, esta, por sua vez, não é dotada de personalidade jurídica própria, mas de capacidade judiciária.²⁷⁰ São os vereadores que tornam possível a realização do sistema normativo próprio e autônomo do Município, conforme o partilhamento constitucional de competências. No entanto, no Município brasileiro as leis municipais estão sujeitas ao controle de constitucionalidade, ou seja, podem ser

²⁶⁵ MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2006, p.87-88.

²⁶⁶ CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.53.

²⁶⁷ CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.55

²⁶⁸ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**, 1998, p.111.

²⁶⁹ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.232.

²⁷⁰ CORRALO, Giovani da Silva. **O poder legislativo municipal**, 2008, p.33.

declaradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Estado.

As Câmaras têm cinco funções básicas: função legislativa (produção de lei), função deliberativa (emissão de resoluções referendárias, de aprovações, de autorização, de fixação de situações de julgamento técnico que independem da sanção do prefeito), função fiscalizadora (controle externo da administração, ou seja, controla o poder executivo local) e a função julgadora (julgar as infrações político-administrativas cometidas pelo Prefeito e pelos Vereadores,²⁷¹ função de assessoramento (pedidos para que o poder executivo realize alguma obra) e função administrativa (deve auto-organizar os seus serviços próprios, órgãos e servidores).²⁷²

Destas, cabe destacar a função fiscalizadora que o Poder Legislativo municipal tem sob as contas do Poder Executivo. O art. 31, §1º, CRFB, expressa que a Câmara municipal tem o auxílio do Tribunal de Contas estadual para realizar o controle externo da administração pública. Existem municípios que têm tribunal de contas municipal, criados antes de 1988, tal como São Paulo e Rio de Janeiro (art.31, §4º), o que não é mais autorizado após 1988. O controle interno da administração pública municipal é feito pela própria administração, devendo sempre ter como norte o art. 37, CRFB²⁷³ e as normas de Direito Administrativo.

A responsabilidade do TC não é julgar as contas, é apontar, fazer o parecer prévio que é encaminhado à Câmara Municipal (art. 31, §2º, CRFB). Esse parecer só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros do Poder Legislativo. Além disso, as contas do Município ficam disponíveis por sessenta dias, anualmente, para apreciação de qualquer contribuinte (art.31, §3º, CRFB).

Quanto à função legislativa, cabe salientar que a Constituição Federal atribui competências legislativas e materiais ao Município, contudo, não há como compreendê-las em separado. Só é possível analisar a repartição das competências municipais caso se aborde, mesmo que de forma resumida, as competências da União e dos Estados membros.

²⁷¹ CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Poder local: a câmara municipal no Brasil e em Portugal**, 2008, p.154.

²⁷² CORRALO, Giovani da Silva. **O poder legislativo municipal**, 2008, p.29-43.

²⁷³ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência(...)” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**.

As competências não só distribuem o poder do Estado, como também pressupõem o Estado de Direito, o respeito ao princípio da legalidade que, para a Administração Pública, significa poder fazer apenas o que a lei permite.²⁷⁴ As competências distribuem o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário nos quatro entes da federação e classificam-se em: privativas (ou exclusivas), concorrentes (ou suplementares) e comuns.²⁷⁵ Cabe destacar que o Município não possui competência quanto ao poder judiciário e, não sendo este tema foco do presente trabalho, não será abordado.

José Afonso da Silva explica que a competência consiste na “esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre a qual se exerce o poder de governo”²⁷⁶. São as competências que condicionarão um maior ou menor grau de descentralização e, por consequência, darão vida à autonomia dos entes federados. José Nilo de Castro reforça que “as competências são partilhadas, não repartidas”²⁷⁷ porque há uma entrelaçamento entre elas de modo que o objetivo seja um ente colaborando com o outro.

O legislador constituinte, para distribuir as competências aos entes federados, ateu-se a pensar no interesse de cada ente e partilhou-as conforme a predominância do interesse de cada um.²⁷⁸ Como não é possível fazer a previsão de todas as competências que poderiam ser necessárias a todos os entes, o legislador optou por elencar as competências da União e dos Municípios e o restante atribuiu aos Estados Membros como competência residual, remanescente ou reservada. Cabe salientar que o art. 25, § 2º, CRFB, permite ao Estado membro explorar o serviço de gás canalizado, isso, porém, não é competência residual, mas uma competência administrativa expressa.

O art. 21 estabelece as competências administrativas privativas e o art. 22, as competências legislativas privativas, ambas da União, o que significa dizer

²⁷⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. In: CANOTILHO, J.J.Gomes. MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lênio L. (Coord. Científica). **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.737.

²⁷⁵ COSTA, Nelson Nery. **Constituição Federal anotada e explicada**. 3ªed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006, p. 92.

²⁷⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Positivo, 1990, p.428.

²⁷⁷ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p 20-21.

²⁷⁸ MARÇAL, Justen Filho. **Curso de direito administrativo**. 10º ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 214/215.

que somente a União (poder central) poderá tratar de tais temas. O art. 23 e os seus incisos elencam as competências administrativas comuns aos quatro entes da federação, assim, cabe a todos os entes zelarem pelos assuntos citados no referido artigo, todavia, havendo conflito, prevalecerá a lei da União sob a do Estado, a do Estado sob a do Município, por isso, diz-se que é uma competência vertical.

Por sua vez, o art. 24 traz o rol de competências legislativas concorrentes e não incluiu o Município como ente que pode suplementar a lei federal e ou estadual. Mas, vários autores²⁷⁹ entendem que o Município pode sim legislar concorrentemente por força do art. 30, II, CRFB que lhes dá competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, desde que exista o interesse local. Além disso, esse é também entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se depreende do RE 586.224/SP²⁸⁰.

A competência legislativa concorrente do art. 24, a União pode legislar normas gerais, cabendo aos outros entes o detalhamento, a complementação da lei ou legislar apenas sobre alguns pontos. A exceção está no art. 24, §3º que autoriza o Estado membro a legislar, caso a União não tenha ainda legislado, e, se a União legislar supervenientemente, suspende-se a eficácia da lei estadual (art.24, §4º).²⁸¹

Além das demais competências que o Município possui, o constituinte também optou por incluir as competências legislativas e administrativas, no próprio art. 30, CF.²⁸² No inciso I, estabeleceu a competência privativa legislativa e, no inciso II, a competência concorrente legislativa, cabendo, respectivamente, ao Município legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.²⁸³ Os incisos IV a IX cuidam das competências

²⁷⁹ ALMEIDA, Fernanda D. M. In: CANOTILHO, J.J.Gomes et.al. **Comentários à constituição do Brasil**, 2013, p. 751. CORRALO, Giovanni da S. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.233 e 183. SANTANA, Jair. **Competências legislativas municipais**, 1998, p.91-93.

²⁸⁰ “O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)” BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 586.224/SP**. Relator: FUX, Luiz. Publicado no DJE nº 85 em 08 de maio de 2015.

²⁸¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. In: CANOTILHO, J.J.Gomes et.al. **Comentários à Constituição do Brasil**, 2013, p. 751.

²⁸² ALMEIDA, Fernanda. **Competências na Constituição de 1988**, 2005, p.116.

²⁸³ ALMEIDA, Fernanda. **Competências na Constituição de 1988**, 2005, p.116.

administrativas (materiais) comuns a serem realizadas pelo Município.²⁸⁴ Outro importante exemplo de competência privativa municipal é o art. 29, CF, o qual estabelece que cabe ao Município desenvolver a sua Lei Orgânica.

Fernanda Almeida entende que os incisos VI, VII, do art. 30, são competências administrativas (materiais) comuns (saúde, educação, patrimônio histórico é interesse de todos), visto que estão também elencados no art. 23, CRFB. Porque tanto a educação quanto a saúde é compromisso e interesse de todos e os dois entes, União e Estados, podem atuar também nessas áreas.²⁸⁵

Jair Santana observa que a maior parte das competências materiais não é elencada na Constituição Federal,²⁸⁶ sendo o rol meramente exemplificativo, pois isso engessaria a autonomia municipal e iria contra os princípios da federação.

Contudo, discutir competências no Brasil é complexo, na teoria, competências são mais compreensíveis, mas, no dia a dia, significa referir diversas incertezas jurídicas, tendo em vista as numerosas normas constitucionais e legais, complementadas por outros tantos atos administrativos infraconstitucionais que estão, por vezes, sobrepostos.

Em função disso, a possibilidade de o Município legislar sobre assunto de interesse local, art. 30, I e II, CRFB, “têm sido fonte de constantes debates doutrinários e jurisprudenciais”²⁸⁷. Giovani Corralo afirma que tratar sobre o critério de “interesse local” é “adentrar num complexo estudo dos conceitos legais indeterminados, que possuem como marca um considerável grau de indeterminação”²⁸⁸. Não obstante, “legislar sobre assuntos de interesse local” não quer dizer exclusivamente do interesse local, pois, no entendimento de Cretella Junior,²⁸⁹ o interesse será, primordialmente, de quem mora no local, o que não significa que os demais cidadãos ficarão desamparados, pois o interesse local também deve atentar aos interesses do Estado e de todo o país. Como exemplo disso, tem-se a criação de um hospital que atenderá, além dos cidadãos do

²⁸⁴ LIMA, Mon't Alvere Barreto in: CANOTILHO, J.J.Gomes, et. al. **Comentários à Constituição do Brasil**, 2013, p.787.

²⁸⁵ ALMEIDA, Fernanda. **Competências na Constituição de 1988**, 2005, p.116.

²⁸⁶ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**, 1998, p. 90.

²⁸⁷ LIMA, Mon't Alvere Barreto in: CANOTILHO, J.J.Gomes, et. al. **Comentários à Constituição do Brasil**, 2013, p. 787.

²⁸⁸ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**, 2014, p.185.

²⁸⁹ Cretella Júnior apud CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.198

Município, os da região, levando-se em consideração que a saúde é dever de todos os entes federados.

Ademais, como bem afirma Luiz Fux, fala-se em “conceito” de interesse local ao invés de “definição”, porque a definição somente “será obtida mediante a análise de cada caso concreto”²⁹⁰, na busca de identificar qual é o predominante interesse, ou seja, a quem interessa mais a solução do problema jurídico. Neste sentido, também contribui Hely Lopes Meireles:

(...) se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.²⁹¹

Expresso em outros termos, não há interesse que não seja, por reflexo, também interesse da União e dos Estados, o que prevalece é a predominância do interesse do Município sob o interesse do Estado e da União. Por isso, o essencial é que o “interesse local” seja assuntos municipais que predominam sob o interesse da União e do Estado membro. A observação e a reflexão sobre “interesse local” devem ser levadas em conta tanto quando o Município legisla (para não extrapolar a sua autonomia), tanto quando o estado e a União legislam para, assim, não violarem a autonomia municipal, o que, na prática, não ocorre e, por isso, muitas discussões acabam sendo somente resolvidas no Poder Judiciário.

Ademais, em casos de conflitos de competências, o princípio da subsidiariedade também leva a enfatizar a preponderância do interesse municipal no caso de conflitos entre as competências. Segundo Luís Roberto Barroso, o próprio art. 30, CRFB, pode ser denominado Princípio da Subsidiariedade e reforça a compreensão de que os serviços de interesse local “(...) possam ser prestados adequadamente pelo Município e se relacionem com a sua realidade de forma específica, estejam no âmbito de competência desse nível federativo.”²⁹²

²⁹⁰ BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 586.224/SP**. Relator: FUX, Luiz. Publicado no DJE nº 85 em 08 de maio de 2015, p.17.

²⁹¹ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996, p.121.

²⁹² BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista de informação legislativa, v. 38, n.º153, jan.-març. Brasília: Senado

2.1.5 Autonomia financeira do Município brasileiro

Para que as políticas públicas e as competências que são atribuídas ao Município possam ser cumpridas, os recursos financeiros são essenciais, caso contrário, todas as competências atribuídas a ele serão letras dormentes na Constituição. A autonomia financeira é a capacidade que o Município possui de instituir e arrecadar tributos de sua competência, art. 30, III, c/c art. 145, e art.37²⁹³, todos da CRFB.

A inércia do Município, ou seja, caso deixe de exercer a competência não abre possibilidade de intromissão de outro ente tributante.²⁹⁴ Cabe ressaltar ainda que o art.151, III da CRFB, estabeleceu que não pode um ente instituir isenções de tributos da competência do outro, o que, na constituição anterior, era possível.²⁹⁵

O Município não está autorizado a legislar concorrentemente sobre Direito Tributário e “não pode criar impostos além dos que lhe estão constitucionalmente destinados, seja na totalidade, seja no percentual”²⁹⁶. Ele apenas regulamenta os impostos definidos na CRFB e obedece às normas gerais federais quanto às questões tributárias. “Instituir” tributos, nos termos do art. 150, I, é apenas a fixação do percentual ou valor a ser arrecadado.²⁹⁷

Essa autonomia também abrange a capacidade de criar as suas leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, demonstrando que o Município, por meio de suas autonomias, possui elevado valor e apreciação conferidos pela Magna Carta Constitucional.

Não é objetivo deste estudo a tributação municipal, mas cabe esclarecer

Federal, 2002, p.261. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/762> Acesso em: 15 de jan. de 2016.

²⁹³ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” **BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988).**

²⁹⁴ SCAFF, Fernando Facury. SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. In: CANOTILHO, J.J.Gomes, et.al.. **Comentários à Constituição do Brasil**, 2013, p.1733.

²⁹⁵ COSTA, Nelson Nery. ALVES, Geraldo Magela. **Constituição federal anotada e explicada**, 2006, p. 402.

²⁹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2008, p.114.

²⁹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2008, p.114

quais são as receitas dos Municípios brasileiros:

Taxa (art. 145, II, CRFB c/c 77, CTN): é cobrada como contraprestação de um serviço. Possibilita ao Município uma ampla capacidade de cobrança, podendo ser estabelecida também em função do exercício do poder de polícia e também em relação ao serviço público divisível. A taxa, sempre que possível, deve ter caráter pessoal e ser graduada segundo a capacidade econômica do contribuinte e, em conformidade com art. 146, CRFB, não tome para cobrança da taxa a mesma base de cálculo que tenha servido para incidência de imposto (CRFB, art. 145, §2º).²⁹⁸

Contribuição de melhoria - (art. 145, III, CRFB c/c art. 81, CTN): decorre do custeio de obras públicas que gerem valorização imobiliária.

Imposto sobre transmissão inter vivos – ITBI (art. 156, II, CRFB): o fato gerador desse imposto é a transmissão de bens imóveis e a cessão de direitos e sua aquisição, inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso,²⁹⁹ a sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, considerando-se o valor de mercado.

Imposto sobre serviço de qualquer natureza – ISS³⁰⁰ (art. 156, III, regulamentado pela lei complementar n. 116, de 31 de julho de 2003): o fato gerador desse imposto é a prestação, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviço constante em lista constante na lei complementar 116, a base de cálculo pode ser o preço do serviço.³⁰¹

Imposto predial territorial urbano– IPTU - (art.156, I c/c art. 32, CTN): o Município pode fixar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, tendo, como fato gerador, a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por cessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. Para que o município possa cobrar esse imposto são necessários dois requisitos: um formal, a lei municipal; outro material, a existência de, pelo menos, dois equipamentos urbanos listados no dispositivos (calçamento

²⁹⁸ COSTA, Nelson Nery. ALVES, Geraldo Magela. **Constituição Federal anotada e explicada**, 2006, p.383.

²⁹⁹ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.128.

³⁰⁰ Afirma José Nilo Castro que não compreende na tributação do ISS, conforme art.155, I, b, CRFB, incidir ISS sob serviços de venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, sofrendo assim, a autonomia municipal uma expressiva agressão, tendo em vista que era um imposto dinâmico e de fácil administração. CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.261

³⁰¹ SCAFF, Fernando Facury. SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. In: CANOTILHO, J.J.Gomes, et.al.. **Comentários à constituição do Brasil**, 2013, p.1734.

com canalização de água, abastecimento de água; sistema de esgoto sanitário; rede de iluminação pública; escolar primária ou posto de saúde a uma distância de no máximo 3km do imóvel).³⁰²

Além disso, a União repassa 24,5% do produto líquido da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre produtos industrializados (IPI) nos termos da Emenda Constitucional n.º 84/2015, ano em que houve um aumento do repasse de impostos da União ao Fundo de Participação dos Municípios (FMP), art. 159, I, b, II, CRFB. O município recebe ainda o sobrateio advindo do estado, ou seja, recebe 25% dos 10% que o Estado membro receber da União dos repasses do IPI, art. 159, III, §3º, CRFB.

O valor arrecadado com imposto, taxa, contribuição ou contribuição de melhoria citados acima pode ser aplicado pelo Município como bem lhe convier, não dependendo de aprovação do Estado ou da União, basta que a lei orçamentária municipal contenha as dotações necessárias para o exercício em que serão aplicadas.³⁰³ Entretanto, disposições constitucionais obrigam o Município a aplicar anualmente nunca menos de 25% da receita resultante de seus impostos, o que inclui a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (art. 212, CRFB), devendo dar prioridade à educação infantil, em creche e pré-escola (art.208, IV, CRFB) e ao ensino fundamental (art.211, §2º, CRFB).³⁰⁴ Ademais, deve aplicar 15% do produto da arrecadação dos impostos em ações e serviços sociais de saúde, conforme (art. 156, arts. 158 e 159, I, “b”, e §3º, art.198, §2º, III, c/c art. 167, IV, e art. 77, III e §4º, do ADCT).³⁰⁵

Cabe ressaltar que a negação de tais princípios ou a sua postergação pelo Estado-membro ensejam a intervenção federal no Estado, tal como tutelado no art. 34, V, “b”, e VII, “c”, da CRFB. Por outro lado, a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino ensejará a intervenção do Estado no Município (art.35, III, CRFB).³⁰⁶

³⁰² SCAFF, Fernando Facury. SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. In: CANOTILHO, J.J.Gomes, et.al.. **Comentários à constituição do Brasil**, 2013, p.1728.

³⁰³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2008, p. 115.

³⁰⁴ Deve ser observado a Lei de responsabilidade fiscal, lei complementar n.º.101 de 04 de maio de 2000, que dispõe sobre restrições à autonomia municipal. COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.130

³⁰⁵ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2008, p.115

³⁰⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2008, p.116.

Outro importante recurso financeiro concedido aos municípios foram os *royalites* do petróleo, extraídos da camada do pré-sal, “distribuídos de modo equânime entre a integralidade dos Municípios brasileiros”³⁰⁷ instituído pela Lei nº 12.734/2012.

Cabe ainda referir que o ente municipal tem o direito de receber 25% da arrecadação de ICMS, transferências constitucionais que os estados devem fazer aos seus Municípios nos termos do art. 158, IV, CRFB. O ICMS é um importante repasse principalmente aos municípios que possuem grande circulação de produtos. Além disso, a CRFB determina em seu art. 158, III, que 50% da receita de IPVA arrecadada seja repassada ao respectivo Município.

O Imposto Territorial Rural arrecadado pela União também é repassado em 50% aos Municípios ou até mesmo a sua totalidade, quando a gestão e fiscalização for assumida pelo Município, o que geralmente acontece, “desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal” (art. 153, § 4º, III da CF).

O município também pode receber transferências voluntárias, as quais devem ser incluídas nos orçamentos dos governos, tratam-se de programas e projetos federais ou estaduais nas áreas sociais.

Todavia, dados apresentados por Fábio Garcia demonstram que a distribuição do bolo tributário é “desigual e desequilibrada”, sendo que 54% dos recursos ficam com a União, 27% com os Estados e 19% com os Municípios.³⁰⁸ Fica o Município, em grande parte, dependendo das transferências voluntárias, o que atrela o município a políticas elaboradas pela União ou pelo Estado e, simplesmente, ignora as necessidades locais.

François Bremaeker³⁰⁹ ressalta que, no Brasil, os Municípios com população superior à 50 mil habitantes em 2014, são os que concentram o maior

³⁰⁷ TAFFAREL, Claridê Chitolina. **O novo marco regulatório do pré-sal e a autonomia local: uma abordagem a partir da efetivação da subsidiariedade administrativa.** Dissertação de Mestrado em Direito. Orientador: Ricardo Hermany. PPGD UNISC. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2014, p.165.

³⁰⁸ NOBRE, Noéli. **Proposta sobre pacto federativo pode ser votada até o fim do ano.** Brasília: Câmara notícias, 24 de abr. de 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486517-PROPOSTA-SOBRE-PACTO-FEDERATIVO-PODE-SER-VOTADA-ATE-O-FIM-DO-ANO.html>. Acesso em: 15 de fev. de 2016.

³⁰⁹ BREMAEKER, François E. J. **As dívidas dos Municípios com mais de 50 mil habitantes.** Rio de Janeiro: Observatório de informações municipais, 25 de jan. de 2016. Disponível em: http://www.informacoemunicipais.com.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1 Acesso em: 19 de fev. de 2016.

montante de dívida inscrita no Banco Central ou com precatórios. As dívidas inscritas no Banco Central do Brasil são aquelas devidas ao Tesouro Nacional e a instituições financeiras públicas ou privadas. As dívidas são contratadas pela administração direta ou pela indireta, sendo que, neste último caso, abrange as autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista. São 647 municípios com mais de 50mil habitantes e representam 68,68% do montante da receita orçamentária e 88,80% do montante da receita tributária do conjunto de Municípios brasileiros. Cabe ainda ressaltar que os Municípios com mais de 5 milhões de habitantes (São Paulo e Rio de Janeiro) concentram 18,63% da receita orçamentária dos Municípios com população superior a 50 mil habitantes.

Dessa síntese, pode-se afirmar que, quanto maior o porte dos Municípios brasileiros maior serão suas dívidas, porém possuem também mais capacidade de gerar e receber recursos, enquanto que os Municípios pequenos possuem menos dívidas do que os grandes mas possuem inúmeras competências a serem cumpridas, contudo, sem capacidade de gerar receita, ficando dependente de transferências de recursos do Estado ou da União.

Robson Oliveira colabora com essa afirmação que, em sua pesquisa sobre repasses da União e dos estados aos Municípios, conclui que quanto menor o Município, maior a dependência de transferências governamentais para a manutenção de suas despesas. Ele cita que, por exemplo, Municípios com até 5.000 habitantes arrecadam em receitas próprias o equivalente a 4,45% das receitas que recebeu. Já, nos Municípios com população maior que 500.000 habitantes, essa proporção foi de 24,4%.³¹⁰

O correto seria que, para cada transferência de responsabilidade da União ou do Estado para o Município, fosse também o ressarcimento do valor do investimento. E ainda, o ideal é que os recursos próprios fossem a maior parte das receitas locais e menos transferências constitucionais. No entanto, tanto os recursos próprios quanto as transferências constitucionais os Municípios podem aplicar de forma bastante livre, não traduz um problema em termos de autonomia

³¹⁰ OLIVEIRA, Robson Eneas. **Avaliação de impacto do programa de modernização tributária e da gestão dos setores sociais básicos (PMAT) na arrecadação de ISSQN e IPTU dos municípios, no período de 1999 à 2011.** Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Economia e Finanças. Orientador: Eduardo Pontual Ribeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015, p.25.

financeira.

O Federalismo fiscal não é objeto do presente estudo, mas cabe esclarecer que diversos autores afirmam que a autonomia financeira carece de efetividade, dito de outro modo, o Município necessita de maior capacidade financeira para cumprir com as competências atribuídas pela CRFB.

Claridê Taffarel conclui em seus estudos que a autonomia do Município não consegue ser plena porque, apesar de tantos impostos e transferências, há escassez de recursos, de modo que a autonomia se faz somente formal e a “factual está muito aquém do ideário constitucional”³¹¹ municipal. Segundo ela, o Estado brasileiro deve (re)pensar o pacto federativo, via descentralização fiscal e tributária, para, assim, concretizar maior autonomia do poder local.³¹²

É inegável que, para um Município desenvolver-se, faz-se necessária a arrecadação financeira compatível com as suas necessidades políticas públicas.³¹³

2.1.6 A região metropolitana, o distrito e os consórcios

Cabe destacar três instituições importantes para os Municípios brasileiros: a região metropolitana, o distrito e os consórcios.

A região metropolitana, estabelecida no art.25, §3º da CRFB e regulamentada pela Lei federal n.º 13.089 de 12 de janeiro de 2015, pode ser instituída por Lei complementar estadual que autoriza que determinadas aglomerações urbanas de Municípios limítrofes possam ser consideradas região metropolitana. Assim, passam a ter uma administração única para a prestação de serviços. Torna-se obrigatório o Município fazer parte dela, e isso não foi considerado incompatível com a autonomia municipal, conforme se depreende da ADI nº1.842³¹⁴, visto que é interesse tanto do estado quanto dos Municípios

³¹¹ TAFFAREL, Claridê Chitolina. **O novo marco regulatório do pré-sal e a autonomia local: uma abordagem a partir da efetivação da subsidiariedade administrativa**. 2014, p.166.

³¹² TAFFAREL, Claridê Chitolina. **O novo marco regulatório do pré-sal e a autonomia local: uma abordagem a partir da efetivação da subsidiariedade administrativa**, 2014, p.167.

³¹³ Segundo Ricardo Hermany, políticas públicas “podem ser definidas como o conjunto de programas de ação governamental voltadas à concretização de direitos sociais. Caracterizam-se como um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular.” HERMANY, Ricardo. RODEMBUSCH, Claudine Freire. **O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais**, 2010, p.84.

³¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.842**. Rel: MENDES, Gilmar Ferreira. Plenário, publicado no DJE de 16 de set. de 2013.

envolvidos, inclusive prevalecendo o interesse comum da metrópole sobre o interesse local. A lei deve especificar que serviços são considerados de interesse comum do Estado membro e do Município, portanto, essa decisão é competência do Estado (art. 25,§3º, CRFB).³¹⁵

O distrito não possui personalidade jurídica nem capacidade judiciária, é uma unidade administrativa localizada dentro do território do Município e visa o atendimento ao princípio da desconcentração dos serviços públicos. Não possui autonomia política, legislativa, auto organizatória nem mesmo financeira, apenas administrativa, servem como exemplo: postos de agências de correios, postos de saúde do INSS, postos da delegacia Regional do Trabalho, registros civil e de imóveis, serviços de limpeza urbana, trata-se de questões administrativas para melhor atendimento de seus munícipes.³¹⁶ A lei estadual (art. 30, IV, CRFB) possibilita as condições básicas para o Município criar, por lei própria, o distrito, o subdistrito.

Por sua vez, os consórcios podem ser pessoa jurídicas de direito público ou privado. No caso de pessoas jurídicas de direito público pode ser formado por qualquer um dos entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a resolução de problemas comuns. É o mais intenso instrumento de pactuação entre os entes federados.

2.2 AS AUTARQUIAS LOCAIS E SUAS AUTONOMIAS NA REPÚBLICA PORTUGUESA

A Constituição da República Portuguesa (CRP) elenca três níveis de governo: um governo central, as regiões autônomas e as autarquias locais.³¹⁷ As

³¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista de informação legislativa, v. 38, n.153, jan.-mar. Brasília: Senado Federal, 2002, p.265.

³¹⁶ CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**, 2006, p.64-66.

³¹⁷ Portugal é uma República Parlamentarista, onde o presidente eleito é o chefe de estado, representa a República Portuguesa, é o comandante das forças armadas, garante a independência nacional, a unidade do estado e o regular funcionamento das instituições democráticas. Por sua vez, o primeiro Ministro é o chefe de governo. Após as eleições para a Assembleia da República (deputados), o presidente da República ouve os partidos que elegeram deputados e, levando em conta o resultado das eleições, convida um dos deputados para tornar-se primeiro ministro. O programa de governo (principais orientações e medidas políticas) é feito e apresentado à Assembleia da República. O primeiro ministro também coordena os outros ministros, representa o governo perante o presidente, a assembleia e os tribunais. PORTUGAL. **Governo de Portugal**. Lisboa, 2016.

regiões autônomas possuem uma autonomia maior do que a autonomia concedida às autarquias locais, tendo em vista o seu contexto histórico. São, atualmente, constituídas pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira e puderam constituir os seus Estatutos políticos e administrativos sob a aprovação da Assembleia legislativa.³¹⁸

Por sua vez, as Autarquias Locais são divididas em: Regiões Administrativas, Municípios e Freguesias, todas pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos e que visam à prossecução de interesses próprios de suas populações.³¹⁹

Contudo, as Regiões Administrativas estão previstas na CRP mas ainda não foram instituídas, por isso, atualmente, Portugal possui somente dois níveis de governo: o governo central e os municípios, juntamente com as freguesias que o compõem.

A Freguesia não é foco do presente estudo, porém tendo em vista a sua importância no poder local em Portugal, faz-se necessário uma síntese do significado dessa instituição. Trata-se de uma instituição que existe desde a divisão eclesiástica, ou seja, proveniente das antigas paróquias que deviam obediência ao poder central (Igreja), constituindo uma rede de administração bem disseminada durante a imposição do Cristianismo. Com a proclamação da República (1916), passaram a ser denominadas “Freguesias”. Atualmente, a Freguesia é a menor divisão administrativa e está inserida dentro do Município, classifica-se em: urbanas, semiurbanas e rurais.³²⁰

A Freguesia é governada por uma Junta de Freguesia (órgão executivo) e pela Assembleia de Freguesia (órgão deliberativo). A Junta de freguesia é órgão executivo colegial, composto pelo presidente e pelos vogais que, juntos, tomam em conjunto as decisões de gestão em nome da população da Freguesia.³²¹

A eleição do presidente da Junta de Freguesia será o cidadão que for o

Disponível em:

<http://www.portugal.gov.pt/pt/a-democracia-portuguesa/o-governo/o-governo.aspx>. Acesso em: 21 de jan. de 2016.

³¹⁸ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa** (1976), arts. 6º, 227º, 231º.

³¹⁹ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa** (1976), arts. 235º e 236º.

³²⁰ REBELO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as autarquias locais**. Coimbra: Almedina, 2007, p.157

³²¹ PORTUGAL. **Lei das autarquias locais**, nº75/2013, art.6º.

mais votado na lista de eleição da Assembleia de Freguesia, os outros membros da Junta de Freguesia, chamados de vogais, são eleitos na primeira reunião entre os membros da Assembleia de Freguesia.³²² Os membros da Assembleia de Freguesia são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na localidade.

Cabe ressaltar que o presidente da Junta de Freguesia não pode demitir nenhum vogal eleito para compor a Junta de Freguesia, as eleições autárquicas os preconizam como executivos estáveis por quatro anos.³²³

Em período eletivo, caso não haja apresentação de lista de candidatos para compor a Assembleia de Freguesia, a Câmara Municipal nomeia uma comissão administrativa para administrar a Freguesia.

A Junta de Freguesia tem as suas competências materiais (administrativas) elencadas no art. 16º, Lei n.º75/2013, RJAL, entre elas: equipamentos rural e urbano; abastecimento público; educação; cultura, tempos livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento urbano e rural; proteção da comunidade, podendo planejar a gestão e a realização dos investimentos realizados em suas localidades.³²⁴

A Assembleia de freguesia, além de ser um órgão deliberativo, tem como dever apreciar e fiscalizar as competências elencadas no art. 9º, Lei n.º 75/2013, RJAL, sendo que, entre elas, estão: autorizar a freguesia a contrair empréstimos; autorizar a celebração de protocolos de delegação de tarefas administrativas entre junta de freguesia e as organizações de moradores; administração de seu patrimônio, aprovar referendos locais. Além disso, a Freguesia elabora o seu próprio regimento e administra o seu quadro de pessoal.³²⁵

Todos os cargos que compõem a Assembleia e a Junta têm as suas competências elencadas na lei que regula as Autarquias Locais, tais como presidente, secretários e vereadores. Essa lei elenca ainda a forma de

³²² RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2015, p.39-40. PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa** (1976), art. 239, §3º.

³²³ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2015, p.40.

³²⁴ PORTUGAL. **Lei n.º75/2013**, Regime Jurídico das autarquias locais, art. 7º.

³²⁵ PORTUGAL. **Lei n.º75/2013**. Regime jurídico das autarquias locais, art.10º.

funcionamento de suas sessões ordinárias e extraordinárias, alguns critérios de remuneração e diversos critérios de funcionamento dos órgãos tanto das Freguesias quanto dos Municípios.

As freguesias também possuem algumas receitas próprias, são elas:

Taxas cobradas; participação em impostos do Estado, equivalente a 2,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IEC e IVA, a qual constitui o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF); o **produto e multas e coimas** fixadas por lei, regulamentado ou postura que caibam às freguesias; **rendimentos de bens próprios, móveis ou imóveis, por elas administrados**, dados em concessão ou cedidos para exploração; **o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades; o produto de alienação de bens próprios, móveis ou imóveis**; as verbas resultantes de recurso ao crédito, podendo as freguesias contrair empréstimos de curto prazo e utilizar aberturas de crédito e celebrar contratos de locação financeira, junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder empréstimo, com o prazo máximo de um ano, sendo contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante exceder, em qualquer momento, 10% do FFF respectivo; **rendimentos provenientes de mercados e cemitérios das freguesias; as verbas resultantes da cooperação técnica e financeira**, designadamente através da celebração de contratos-programa de modernização administrativa e outros instrumentos.³²⁶ (grifo nosso)

Trata-se de rendas que contribuem com o dia a dia da Freguesia mas não lhe permite uma autonomia financeira para cumprir com todas as necessidades, ademais, o presidente da Junta de Freguesia deve submeter à apreciação do Tribunal de Contas os contratos celebrados pela Junta de Freguesia e quaisquer outros documentos que impliquem despesa.³²⁷

Uma reforma administrativa ocorrida através da Lei n.º 22, de 30 de maio de 2012, aprovou um novo regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, entre as mudanças, diminuiu o número de Freguesias, que passaram de 4.259 para 3.092, extinguindo-se um total de 1.167.³²⁸

³²⁶ REBELO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as autarquias locais**, 2007, p.185. PORTUGAL. **Lei nº75/2013**. Regime jurídico das autarquias locais, art.36.

³²⁷ PORTUGAL. **Lei nº75/2013**. Regime jurídico das autarquias locais, art.18, a,k.

³²⁸ SILVA, Miguel Matias Reis. **O impacto da reforma da administração local ao nível das competências das assembleias e câmaras municipais**. Orientador: Julian Mora Aliseda. Dissertação para obtenção do grau de mestre em administração pública. Instituto superior de ciências sociais e políticas. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2014, p.23.

2.2.1 O Município português e suas autonomias

Marta Rebello afirma que, apesar da Freguesia ser em maior número, não possui a mesma importância que é dada ao Município, sendo este a Autarquia mais importante de Portugal.³²⁹ Em Portugal, existem 308 Municípios, destes, 278 localizam-se no Continente e os restantes nas Regiões Autônomas. A dimensão média de habitantes dos Municípios Portugueses é de 33.600hab/município.³³⁰

O Município tem a sua autonomia tutelada no art.º6º, n.º1 da CRP, onde consta que: “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”³³¹. Além da tutela constitucional, as Autarquias Locais em Portugal são reguladas principalmente pela Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 169/99 de 18/09) e pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013 de 12/09).

Além disso, a autonomia local ganha proteção através da Carta Europeia de Autonomia Local da qual depreende-se do art. 3.1: “(...) o direito e a capacidade efetiva das corporações locais de regular e gestionar (...) uma parte importante dos assuntos públicos”.³³²

2.2.2 Autonomia administrativa do Município português

O Município português pode exercer atividade administrativa em favor dos seus cidadãos com uma ampla autonomia administrativa que visa à prossecução do interesse público, sobretudo, de interesses próprios dos seus municípios³³³ em harmonia com o princípio da descentralização administrativa.³³⁴ Nos termos do art.º 237º da CRP, a organização das Autarquias é regulada por leis

³²⁹ REBELO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as autarquias locais**, 2007, p.157-158.

³³⁰ SILVA, Miguel Matias Reis. **O impacto da reforma da administração local ao nível das competências das assembleias e câmaras municipais**, 2014, p.22.

³³² PORTUGAL. **Decreto 58/90 de 23 de outubro**. Ratifica a Carta Europeia de Autonomia Local, 1985.

³³³ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**, art.º 235º, n.º2º.

³³⁴ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2013, p.227. PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**, art. 237.

gerais emanada pelo Estado Central.

A Câmara Municipal é o órgão executivo colegial do Município,³³⁵ é composta pelo presidente e pelos vereadores.³³⁶ Compete ao presidente da Câmara a coordenação dos serviços municipais.³³⁷

A Câmara pode elaborar o seu regimento, deliberar sobre recursos interpostos de marcação e faltas justificadas de seus membros, deliberar sobre a constituição e a delegação, comissões ou grupos de trabalho para o estudo de matérias relacionadas com as atribuições do Município e sem prejudicar o funcionamento e a atividade normal da câmara municipal.³³⁸ A LAL n.º169/99 e RJAL n.º 75/2013 determinam ainda, com muitos detalhes, como funcionam as sessões extraordinárias, quem compõe a mesa e os recursos em relação às decisões do plenário.³³⁹

Não se percebe na Constituição Portuguesa definições claras de competências ou atribuições dos Municípios, ficando isso a cargo da lei infraconstitucional n.º 75/2013, RJAL na qual constam as atribuições³⁴⁰ dos Municípios que pode ser resumida da seguinte forma.³⁴¹

³³⁵ PORTUGAL. **Lei das autarquias locais**, n.º75/2013, art. 252.º

³³⁶ PORTUGAL. **Lei das autarquias locais**, n.º75/2013, art.3.º.

³³⁷ PORTUGAL. **Regime jurídico das autarquias locais**, n.º75/2013, art. 252.º.

³³⁸ PORTUGAL. **Lei n.º75/2013**. Regime jurídico das autarquias locais, art.º 27.º

³³⁹ PORTUGAL. **Lei n.º75/2013**. Regime jurídico das autarquias locais, art.º 28 e 29.

³⁴⁰ PORTUGAL. **Regime jurídico das autarquias locais**, lei 75/2013, art.23.º,n.º2.

³⁴¹ Este quadro foi criado com base nas informações da Lei n.º 75/2013, RJAL e REBELO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as autarquias locais**, 2007, p.176 e OLIVEIRA, António Candido. **Direito das autarquias locais**, 2013, p. 296.

Funções centralizadas no Estado	Funções descentralizadas para os Municípios
Sistema Judicial	-----
Defesa Nacional	-----
Segurança Pública	Polícias Municipais (facultativo)
Educação: currículos nacionais; pessoal docente (básico e secundário); equipamento escolar (secundário), ensino superior.	Construção/manutenção de escolas do ensino pré-escolar e do ensino básico, pessoal não docente (básico), ação social escolar, transportes escolares.
Saúde: hospitais, centros de saúde, pessoal médico, de enfermagem e auxiliar.	Participação e consulta no planeamento da rede de centros de saúde.
Segurança e ação social: transferências a favor do rendimento, competências quase exclusiva da administração central.	Cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projetos de ação social de âmbito municipal, <i>máxime</i> no combate à pobreza e à exclusão social.
Habitação: regulação do mercado de arrendamento, programas de renovação urbana.	Disponibilização de terrenos para a construção de habitação social a custos controlados, de erradicação de barrancas e de renovação urbana.
Serviços culturais recreativos: centros de cultura, paisagístico e urbanístico regional ou nacional	Construção de instalações desportivas e recreativas. Centros de cultura, ciências, bibliotecas, teatros e museus municipais. Património cultural, paisagístico e urbanístico municipal.
Agricultura, pecuária, pesca... incentivos económicos.	-----
Indústria e energia: distribuição de energia elétrica em alta tensão, apoio às PME.	Distribuição de energia elétrica em baixa tensão, iluminação pública urbana e rural.
Transportes e comunicações: rede nacional e estradas portos.	Viadutos, arruamentos e obras complementares, rede viária municipal.
Água, saneamento e resíduos: tratamento de resíduos perigosos.	Distribuição de água em alta e em baixa. Tratamento de resíduos sólidos. Sistemas de esgotos.
Defesa do Consumidor	Instituir mecanismos de mediação de litígios; criar e participar em sistema de arbitragem de âmbito local; apoiar as associações de consumidores; promover ações de informação e de defesa dos direitos dos consumidores. (art. 27º, Lei n.º24/96.. de 31 de Julho. Promover ações que levem informações aos consumidores (art.2º e alíneas). Podem formular recomendações, determinar apreensão de produtos ou suspensão. Promoção de ações de educação permanente e sensibilização para os consumidores em geral, serviços e informação ao consumidor, instituir concelho municipal de consumo e base de dados, criar centros de arbitragem.
	Equipamento rural e urbano (para infraestrutura de construção e melhoramento de estradas, escolas, habitações, pavilhões esportivos, piscinas, parques de estacionamento, bibliotecas)

Direito do ordenamento do território e de urbanismo	Ordenamento do território e urbanismo
	Cooperação externa

Através dessas atribuições, o Município realiza a prestação de seus serviços locais podendo exercer um vasto domínio sobre os assuntos acima citados.

É preciso deixar claro que as atribuições do Município, definidas no art.º 23º, RJAL n.º75/2013, são divididas entre a Câmara municipal e a Assembleia municipal. Na mesma lei, são elencadas as competências de cada órgão para que possam cumprir com as atribuições municipais.³⁴² O cumprimento da maioria das deliberações acontecem na Câmara municipal, mas muitas atividades estão sob a fiscalização da Assembleia municipal e dependem da votação e da aprovação desta para que possa seguir adiante.³⁴³

Além disso, o Município pode criar “empresas locais” que são sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participam direta ou indiretamente.³⁴⁴ Elas têm a finalidade de prestar os serviços públicos, seja de abastecimento de água, saneamento de águas residuais urbanas, gestão de resíduos urbanos e limpeza pública, transporte de passageiros, distribuição de energia elétrica de baixa tensão,³⁴⁵ podendo ser exercido direta ou indiretamente (com participação ou não da autarquia local). Podem ainda constituir cooperativas, fundações, associações ou em qualquer outra atividade privada que pode também ser firmado pelas áreas metropolitanas, associações de municípios e freguesias.

³⁴² As competências da Assembleia municipal estão elencadas no art.º 24º e as competências da Câmara municipal no art.º 33º da Lei RJAL n.º 75/2013.

³⁴³ Exemplo disso são os incisos a, i, j, k, h do art.º 33º, Lei n.º 75/2013, RJAL. RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2013, p.108.

³⁴⁴ PORTUGAL. **Lei n.69/2015**, Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, art.º19º.

³⁴⁵ PORTUGAL. **Lei n.69/2015**. Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, art.9º e 10º.

2.2.3 Autonomia política do Município português

O Município português possui autonomia política, tendo em vista que pode eleger os seus representantes para compor a Câmara municipal e a Assembleia municipal.

As eleições em Portugal estão tuteladas nos arts. 113º, n.º1, 235º, n.º2 e 239º, n.º1 e 2º da CRP e ainda na Lei orgânica eleitoral n.º01/2001, de 14 de agosto, e suas posteriores alterações.³⁴⁶ A candidatura pode se dar através de partidos políticos isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores.

A Câmara municipal é constituída por um presidente, que será o mais votado dos vereadores,³⁴⁷ e um vice-presidente, que será designado pelos vereadores.³⁴⁸ Em caso de vacância do cargo de presidente da Câmara, quem assume é o segundo mais votado, mas é o vice que assume o cargo no caso de faltas e impedimentos do presidente.³⁴⁹ O número de vereadores varia conforme o número da população recenseada. Respeitados os parâmetros legais, cumpre ao presidente da câmara escolher os vereadores que trabalharão em horário integral para constituir o “gabinete de apoio pessoal”³⁵⁰ e que receberão remuneração diferenciada. Existem ainda os vereadores também sem remuneração que apenas participam das reuniões, alguns vereadores trabalham a “meio tempo”. As reuniões da Câmara podem ser semanais ou mensais.³⁵¹

As eleições da Câmara municipal e da Assembleia Municipal são constituídas por membros eleitos diretamente, por sufrágio universal, direto, secreto dos cidadãos recenseados na área da Autarquia, segundo sistema de

³⁴⁶ PORTUGAL. **Lei orgânica n.º 01/2011**, de 30 de nov. Eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais. Lisboa: Procuradoria geral distrital de Lisboa. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2160&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=. Acesso em: 10 de fev.de 2016.

³⁴⁷ PORTUGAL. **Lei das autarquias locais, n.º 169/99**, art. 57.

³⁴⁸ PORTUGAL. **Lei das autarquias locais, n.º 169/99**, art.56, 1.

³⁴⁹ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2013, p.53-54.

³⁵⁰ PORTUGAL. **Lei nº75/2013**. Regime jurídico das autarquias locais, art.º73, n.º2.

³⁵¹ CASTILHO, José R. Fernandes. **Poder local: a câmara municipal no Brasil e em Portugal**, 2008, p.150.

representação proporcional.³⁵² Os membros da Assembleia, após eleitos, elegem, por voto secreto, o presidente da mesa e os dois secretários.³⁵³

Os membros da assembleia não podem ser inferiores ao triplo do número de membros da Câmara municipal, Antonio Rodrigues cita como exemplo: “se a câmara municipal for composta por sete membros (um presidente e seis vereadores) o número de eleitos diretamente para a assembleia municipal deve ser, pelo menos, igual a 21”³⁵⁴

A Câmara participa obrigatoriamente das reuniões da Assembleia municipal representada pelo presidente da câmara ou por seu substituto legal, que pode intervir nos debates, mas não tem direito a voto.³⁵⁵

Devem votar todos os cidadãos maiores de 18 anos, tratando-se de um poder-dever.³⁵⁶ O voto é secreto, pessoal, não se admitindo nenhuma forma de delegação ou representação.³⁵⁷

Têm direito de votar os cidadãos portugueses recenseados na área correspondente à Autarquia Local (Município ou Freguesia) e os cidadãos da União Europeia (UE). Os estrangeiros que residem em Portugal há mais de três anos também têm direito a voto, desde que recenseados na área da Autarquia local e se houver reciprocidade para os portugueses no países do estrangeiro. O tempo para direito a voto diminui para dois anos de residência em Portugal para estrangeiro de estados onde a língua portuguesa é oficial.³⁵⁸

São elegíveis os cidadãos portugueses, os cidadãos membros da UE (quando no país deles for autorizado o mesmo aos portugueses); cidadãos dos países de língua oficial portuguesa que residam em Portugal há mais de quatro anos (desde que recíproco aos portugueses no país de origem), outros cidadãos eleitores com residência legal em Portugal há mais de cinco anos, desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuam capacidade

³⁵² PORTUGAL. **Lei das autarquias locais, n.º 169/99, art.º42º**. PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**, art. 239º, n.º1; art. 251º.

³⁵³ PORTUGAL. **Lei das autarquias locais, n.º 169/99, art.53º**.

³⁵⁴ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2013, p.45.

³⁵⁵ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2013, p.50.

³⁵⁶ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**, art.49º.

³⁵⁷ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**, art. 100º.

³⁵⁸ PORTUGAL. **Lei orgânica n.º 01/2011**, de 30 de nov. Eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, 2016, art. 2º.

eleitoral passiva aos portugueses neles residentes.³⁵⁹

Os titulares do mandato das Autarquias locais são eleitos para um mandato de quatro anos.³⁶⁰ O presidente da Câmara municipal e o presidente da Junta de freguesia podem ser eleitos em três mandatos consecutivos.³⁶¹

A inelegibilidade trata-se da impossibilidade de eleger-se devido a uma incompatibilidade, por um fato negativo que a lei considera. Um cidadão inelegível não pode candidatar-se.³⁶² Já, na incandidatibilidade, o indivíduo tem capacidade eleitoral, mas não pode candidatar-se, exemplo o cidadão pode ser eleito no Município A, mas não pode concorrer no A e no B.³⁶³ Ou ninguém pode ser candidato simultaneamente em listas apresentadas por diferentes partidos e/ou coligações.

A elegibilidade é o cidadão titular de capacidade eleitoral passiva, que é possível de candidatar-se e que possibilita a candidatura.

A Lei n.º29/87, de 30 de junho, estabelece as regras para todos os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos Municípios e das freguesias, delimitando o seu horário de trabalho, a remuneração, os benefícios.

Ao município português cabe a forma democrática participativa através do referendo disposto no art. 240º, n.º1, CRP, que permite a realização de consulta popular de assuntos de interesse local. Antônio Oliveira afirma que a iniciativa do referendo pode partir de um grupo de cidadãos, deputados locais, assembleias municipais ou de freguesia, câmara municipal e à junta de freguesia consoante trate-se de referendo municipal ou de Freguesia.³⁶⁴ Singularidade interessante é que o referendo, a decisão popular, é um ato anterior à decisão da assembleia, ou seja, o povo não decide diretamente sobre o ato administrativo ou regulamento, ele autoriza a assembleia a rejeitar ou aprovar tal ato, ficando a decisão definitiva com a assembleia. De qualquer modo, a decisão do povo vincula-se à assembleia.³⁶⁵

³⁵⁹ PORTUGAL. **Lei orgânica n.º 01/2011**, de 30 de nov., Eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, 2016, art. 5º.

³⁶⁰ PORTUGAL. **Lei das autarquias locais n.º169/99**, art. 75º.

³⁶¹ PORTUGAL. **Lei nº 46/2005**, art. 46º.

³⁶² PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**, art.50º, n.º1.

³⁶³ RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**, 2013, p.147.

³⁶⁴ PORTUGAL. **Lei orgânica n.º04/2000**, art.10º. OLIVEIRA, Antonio Cândido. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.169.

³⁶⁵ MIRANDA, Jorge. **O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa**. Revista Cuestiones Constitucionales, n.º 19, jul.-dez. México, 2008, p.159. Disponível

Além disso, o Município também possui um tímido orçamento participativo, de caráter consultivo. Outro exemplo que possibilita a participação cidadã local está elencado no art. 65º, n.º5, CRP, onde se determina a participação dos cidadãos na elaboração dos instrumentos de planejamento urbanístico .

2.2.4 Autonomia auto-organizatória do Município português

A CRP consagra a autonomia organizatória do Município português, mas não auto-organizatória nos moldes de criar sua própria lei orgânica como no caso do Município brasileiro. Conforme depreende-se do art. 237º, n.º1,CRP, a organização é regulada por lei emanada pelo Estado central em harmonia com o princípio da descentralização administrativa. Ao Município português cabe elaborar e aprovar regulamentos de controle interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do Município e respectiva avaliação, assim como os documentos de prestação de contas, o qual deve submeter à apreciação e votação da Assembleia municipal.³⁶⁶

A administração municipal possui seu próprio quadros de pessoal e a lei define as formas de apoio técnico e meios humanos, sem prejuízo da autonomia do Município.³⁶⁷ Segundo Antônio Candido de Oliveira,³⁶⁸ o Decreto-lei n.º 305/2009, de 23 outubro, e a Lei 49/2012, de 29 de agosto, regulam o Regime Jurídico da Organização dos Serviços da Administração Autárquica. Prevê os cargos mínimos da administração autárquica, mas ficará a cargo do Município definir diversas outras questões como, por exemplo, estrutura hierárquica, equipes de projeto, equipes multidisciplinares, cargos de direção intermediária, organograma do seu quadro funcional, cargos conforme a necessidade do Município.

Nos termos do art.º 25º, n.º1, Lei n.º 75/2013, RJAL, compete à Assembleia municipal, sob proposta da Câmara, “aprovar mapas de pessoal dos serviços municipais e dos serviços municipalizados.” Cabe à Câmara municipal elaborar e submeter à aprovação da Assembleia municipal os planos e a proposta

em:<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140591932008000200006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2016.

³⁶⁶ PORTUGAL. Lei n.º 75/2013, **Regime jurídico das autarquias locais**, art. 33º, i.

³⁶⁷ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**, art.º243º, 1 e 3, CRP.

³⁶⁸ OLIVEIRA, Antônio Candido. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.278.

de orçamentos, executar as opções do plano e aprovar alterações,³⁶⁹ e ainda, elaborar e submeter à aprovação da Assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais, são elas: energia, transporte e comunicações, educação, patrimônio, cultura e ciência, habitação, ambiente e saneamento, defesa do consumidor, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal. Em outros termos, o planejamento e as realizações das políticas públicas devem ser elaborados pela Câmara municipal todavia deve submeter à aprovação da Assembleia municipal.³⁷⁰

Portanto, o Município português possui autonomia para poder organizar-se, tal autonomia é concedida pelo poder central, no entanto, não faz para isso uma lei única e singular de cada Município, mas sim, diversos regulamentos que tratam em separado dos assuntos de interesse local, autorizados pelo Estado central. Percebem-se diversas descrições no Regime Jurídico das Autarquias Locais sobre detalhes da funcionalidade da Câmara e da Assembleia.³⁷¹

Exige-se independência entre os dois poderes, cada um devendo deliberar sobre o quadro da prossecução das competências que estejam no seu âmbito de atuação para juntos atingirem as atribuições do Município.³⁷²

Ao Município português devem ser confiados os assuntos de interesse local que, conforme Antonio Rodrigues, na concepção tradicional, significa a não intromissão do Estado, ou seja, não se pode focar essencialmente em definir o que é do estado e o que é local, mas compreender que as Autarquias e os Municípios têm direito de decisão própria sobre os assuntos que podem ser resolvidos em âmbito local, seja porque o problema está próximo ao cidadão ou pelo princípio da boa administração. Neste sentido, segundo ele, deve ser sempre considerada a colaboração entre os diversos níveis da administração que permite atingir o objetivo comum da boa administração e o cumprimento das políticas públicas definidas.³⁷³

Todavia, cabe esclarecer que o Município português não elabora sua própria lei orgânica, a sua constituição municipal, como no caso brasileiro a Lei

³⁶⁹ PORTUGAL. Lei 75/2013, **Regime Jurídico das autarquias locais**, art. 33, c e d.

³⁷⁰ PORTUGAL. Lei 75/2013, **Regime Jurídico das autarquias locais**, art.º 23º e 33º, a.

³⁷¹ PORTUGAL. Lei 75/2013, **Regime Jurídico das autarquias locais**, art.º 44º e 45º.

³⁷² PORTUGAL. Lei 75/2013, **Regime Jurídico das autarquias locais**, art.º 44º e 45º.

³⁷³ OLIVEIRA, Antonio José Rodrigues. **Autarquias locais**, 2015, p.121-122.

orgânica do Município, mas sim, há uma lei do estado unitário que disciplina a organização municipal e a sua funcionalidade.

2.2.5 Autonomia legislativa do Município português

O Município português não possui autonomia legislativa, mas sim um poder regulamentar, pois, nos termos do art. 161º, c, CRP, cabe somente à Assembleia da República fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao governo.

Em síntese, o Município português está dividido em um sistema de reservas normativas de iniciativa (pela Câmara) e aprovação (pela Assembleia). Todavia, o poder essencialmente é da Assembleia Municipal e não se trata de um poder meramente formal, é um verdadeiro poder de “codecisão”, não só pelo poder parlamentar de recusar globalmente a proposta da Câmara, como pelo fato de poder obrigá-la a alterar parte de uma proposta, tudo devidamente fundamentado e desde que não haja contrariedade material a dispositivos legais.³⁷⁴ Nesse sentido, quanto ao poder das Assembleias Municipais, Fernando Condeso explica:

(...) o poder municipal assenta em limites competenciais interadministrativos e numa forte e natural distribuição de poder regulamentar às Assembleias Municipais, embora com uma generalizada iniciativa por parte da Câmara Municipal, na maioria dos regulamentos. Mas tal ocorre excepcionalmente sem poder de livre alteração parlamentar (naturalmente nos instrumentos programáticos e de gestão executiva da Câmara Municipal).³⁷⁵

O artigo 241º, CRP, possibilita entender que as autarquias locais possuem uma importante autonomia para emitir regulamentos, tendo em vista que concede o poder regulamentar a estes entes. O art.º 25º, g, Lei n.º75/2013, RJAL, também explica que cabe ao Município poder aprovar posturas e os regulamentos

³⁷⁴ CONDESSO, Fernando. **Temas e problemas do direito municipal e intermunicipal**. Jurismat, n.º 3. Portugal, Portimão: Serisexpresso, 2013, p.196. Disponível em: <http://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/5048>. Acesso em: 03 de fev. de 2016.

³⁷⁵ CONDESSO, Fernando. **Temas e problemas do direito municipal e intermunicipal**, 2013, p.190.

com eficácia externa do Município. Os Municípios portugueses emitem regulamentos autárquicos que podem ser externos e internos.

Os regulamentos externos são normas jurídicas dirigidas não só ao órgão administração, mas também a terceiros pessoas / particulares / administrados, os regulamentos das autarquias locais usualmente são denominados regulamentos autônomos. Por sua vez, os regulamentos internos são emitidos apenas para a própria administração pública.³⁷⁶ Segundo o art. 112º, 6º e 7º, CRP, os regulamentos do governo são os decretos regulamentares e podem regulamentar uma lei ou podem ser independentes, no entanto, só podem incidir sobre o interesse próprio da autarquia local.³⁷⁷ Marília Ribeiro explica que os regulamentos estão subordinados à CRP, que expressa, em seu art.º 266º, nº2, que: “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei (...)”³⁷⁸. Ela explica que, mesmo que possa emitir regulamentos, deverá respeitar a lei maior, a administração pública não pode contrariar o direito vigente.

Ademais, a CRP estabelece, em seu art.º 237º, n.º1., que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”. Através do poder regulamentar, as autarquias locais portuguesas conduzem o Município. Diogo Freitas do Amaral explica o fundamento do poder regulamentar:

(...) o poder regulamentar se funda, por um lado, no distanciamento do legislador em relação aos casos concretos da vida social e, por outro lado, na impossibilidade de previsão absoluta ou na inconveniência de previsão completa por parte do legislador, em termos que aconselham ou tornam muitas vezes necessário que a Administração intervenha, num segundo momento, a fim de criar normativamente as condições de aplicação da lei aos casos da vida. As lacunas deixadas pela lei constituem o fundamento prático do poder regulamentar, na medida em que levam à necessidade da

³⁷⁶ AZINHEIRO, Ana. **Poder regulamentar**. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT), 22 de jan. São Domingos de Rana, Portugal: Autarnet, 2007. Disponível em: <http://www.autarnet.com/news/109.html>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

³⁷⁷ NASCIMENTO, Marília Aguiar Ribeiro. **Os regulamentos independentes em face da separação de poderes: uma análise à luz da constituição brasileira e portuguesa**. Revista Jurídica da UEPB, jan.- jun. Paraíba: Universidade Estadual da Paraíba, 2011, p.134. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/view/2001/1151>. Acesso em: 02 de fev. de 2016.

³⁷⁸ NASCIMENTO, Marília Aguiar Ribeiro. **Os regulamentos independentes em face da separação de poderes: uma análise à luz da constituição brasileira e portuguesa**, 2011, p.138.

Expresso em outros termos, significa afirmar que o poder executivo pode editar normas jurídicas para proporcionar uma melhor concretização das leis feitas pelo poder legislativo, não sendo o ato de criar normas exclusivo do poder legislativo. Marília Ribeiro analisou a opinião de diversos autores portugueses sobre o Poder Administrativo de emitir regulamento independente ou autônomo, ou seja, aquele que não é um decreto regulamentar, dito de outro modo, é aquele que não tem a intenção de complementar uma lei, viola ou não o poder legislativo, que tem, como função precípua, legislar.

Ela, primeiramente, explica que quem fornece o poder de poder regulamentar é a Constituição e a lei, tendo em vista o princípio da legalidade. Por isso, é sempre necessário um fundamento legal para emitir regulamentos. Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, existem duas exceções que não necessitam autorização em lei: os regulamentos internos e os regimentos de órgãos colegiais.³⁸⁰

Conforme conclui a autora, depois de analisar vários autores portugueses, é necessária uma reserva de lei para emitir regulamentos, seja autônomos ou complementares, apesar da CRP afirmar que o poder executivo pode emitir regulamentos autônomos em face do art.º 112º, 7º e 8º, CRP, pois, no próprio art. 112º, 7º, há menção de um fundamento legal específico para todo e qualquer regulamento.

Por outro lado, António Oliveira afirma que as Autarquias Locais podem emitir regulamentos independentes ou autônomos, uma vez que esse poder achasse incluído no núcleo da autonomia local e como é permitido no art.º 112º, 7º, CRP. Outras vezes, as Autarquias Locais apenas emitem regulamentos de execução, tendo em vista uma lei que o regula.³⁸¹

Para ele, o poder regulamentar é amplo, abrangendo diversas matérias

³⁷⁹ AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**, vol. II. Coimbra: Almedina, p.174 apud NASCIMENTO, Marília Aguiar Ribeiro. **Os regulamentos independentes em face da separação de poderes: uma análise à luz da constituição brasileira e portuguesa**, 2011, p.124.

³⁸⁰ CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, apud NASCIMENTO Marília Aguiar Ribeiro. **Os regulamentos independentes em face da separação de poderes: uma análise à luz da Constituição brasileira e portuguesa**, 2011.

³⁸¹ OLIVEIRA, António Cândido de. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.221-222.

que sejam de interesse próprio das respectivas populações. Por isso, no sistema português, os regulamentos possuem um valor muito significativo, tendo em vista que não legislam.

A criação ou a alteração de regulamentos dependerá da necessidade de cada Autarquia Local. Quando ocorre uma alteração legislativa advinda do Estado, caberá ao Município verificar a necessidade de emitir ou não regulamento. A necessidade da criação ou alteração de regulamentos municipais pode ser sinalizada pelo Presidente da Câmara Municipal, pelos vereadores, pelos Dirigentes Intermediários, pelas Chefias, por Deputado Municipal em sessão da Assembleia Municipal e até mesmo cidadãos.³⁸² O pedido deve ser reportado ao Chefe da Câmara Municipal, que enviará a proposta para que a Assembleia Municipal faça o regulamento (art.º 25º, n.º01, g, RJAL n.º75/2013). Quanto às Freguesias, cabe à Junta propor à Assembleia de freguesia (art.º 9.º,n.º1, f, CRP).

Cabe destacar que o Município português tem, nos termos do art. 65º, n.º 4º e 165º, n.º1 da CRP, um amplo poder para regulamentar a organização do seu território e pode produzir regulamentos municipais de urbanização e edificação complementar aos Planos Municipais de Ordenamento do Território que determina que o Município faça diversos regulamentos como condição para deliberações. Entre eles, o Município é obrigado a criar, por exemplo: Regulamento municipal de edificação, urbanização e taxas urbanísticas, regulamento e tabelas de taxas e outras receitas do Município, regulamento municipal de resíduos sólidos e limpeza pública, regulamento de publicidade e ocupação do espaço público.³⁸³

2.2.6 Autonomia financeira do Município português

A CRP estabelece, no art. 238.º, que “as autarquias locais têm património e finanças próprias” (n.1); “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão de seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”(n.º03); e “as autarquias locais podem

³⁸² BRANCO, António Almor. **Manual de procedimentos e boas práticas de regulamentação municipal**. Portugal: Município de Mirandela, 2013, p.1-3. Disponível em: www.cm-mirandela.pt/files/12/12349.pdf. Acesso em: 03 de fev. de 2016.

³⁸³ CONDESSO, Fernando. **Temas e problemas do direito municipal e intermunicipal**, 2013, p.188

dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei” (nº4). Por sua vez, o art. 254º explicita que “os municípios participam, por direito próprios e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos” (nº1) e “os municípios dispõem de receitas tributárias, nos termos da lei”(nº2).

O mesmo art.º 238.º, n.º2, CRP, expressa que “o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e à necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”. Segundo Marta Rebelo, isso consagra o princípio do equilíbrio financeiro, assumindo uma vertente vertical da repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias – e ainda uma vertente horizontal para corrigir as desigualdades entre as de mesmo grau.³⁸⁴

Além disso, a autonomia financeira encontra tutela no art. 9º da Carta Europeia de Autonomia Local elenca que na medida do possível, as subvenções atribuídas às autarquias locais não devem ser consignadas ao financiamento de projetos específicos. A concessão de dotações não deve prejudicar a liberdade fundamental da política das autarquias locais no seu próprio domínio de atribuições.

Ainda, nos termos do art.º 10º, 30º e 4º, Lei n.º 73/2013, LFL, o equilíbrio financeiro vertical visa adequar os recursos às atribuições e às competências das autarquias locais, o equilíbrio financeiro horizontal pretende “(...) promover a correção de desigualdades entre as autarquias de mesmo grau resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas e de diferentes necessidades de despesas.”

A lei que fixa as regras para todas as autarquias locais em Portugal é a Lei das Finanças Locais (LFL), que também estabelece o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA). A tutela da autonomia financeira também é complementada pela Carta Europeia de Autonomia Local que, em seu art. 9º, prescreve: “as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições” (nº1); e “pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais,

³⁸⁴ REBELO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as autarquias locais**, 2007.

tendo estas o poder tributário nos termos da lei”(nº03).

Segundo José Nabais,³⁸⁵ “finanças próprias” constante no art. 238º,CRP, significam autonomia financeira, ou seja, o ente municipal deve dispor de receitas suficientes para a realização das tarefas correspondentes à prossecução das suas atribuições e competências, todavia, isso não implica, segundo ele, autossuficiência econômica, entendida como o poder das autarquias para decidir de todas as suas fontes de financiamento, nem receitas próprias das comunidades locais. Nery Costa afirma que, em Portugal, a regulação das finanças locais é estabelecida em lei, visando a uma justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e, na receita delas, inclui-se a renda de seus patrimônios e as cobranças pela utilização de seus serviços.³⁸⁶

Constituem receitas dos Municípios portugueses:³⁸⁷

Taxas- resultante da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo Município.

Tarifas: o Município português pode cobrar pelos serviços públicos prestados e fixar tarifas que são preços de serviços públicos ou utilidade pública,³⁸⁸ presta um serviço (ex. pagamento de taxa de esgoto), nessa receita, utiliza-se o princípio do utilizador-pagador, somente quem usufruir do serviço é o responsável pelo pagamento.

Impostos: são utilizados para financiar o fornecimento público, em que não exista ou seja difícil calcular a relação direta entre serviço e benefício. Exemplo: imposto municipal sobre veículos (IMV) – incide sobre o uso e a fruição e é determinado de acordo com as características dos veículos.

Imposto municipal que incide sobre o valor de transmissão de bens imobiliários (IMI), a título oneroso e é devido por aqueles para quem se transmitem os bens.

Derramas: trata-se de um imposto incidente sobre o lucro tributável de pessoas coletivas localizadas dentro do município, a taxa é fixada pelo Município mas limitada até 1,5%.

³⁸⁵ NABAIS, José Casalta. **A autonomia financeira das autarquias locais**. Coimbra: editora Almedina, 2007, p.29.

³⁸⁶ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p.131.

³⁸⁷ PORTUGAL. **Lei 75/2013**, Regime jurídico das autarquias locais, art.º14.

³⁸⁸ SILVA, Miguel Matias Reis. **O impacto da reforma da administração local ao nível das competências das assembleias e câmaras municipais**, 2014, p.69.

Produto da cobrança de: encargos de mais-valias destinados por lei ao Município; o produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou posturas que caibam ao Município; o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração; a participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o Município tome parte; o produto de heranças, legadas, doações e outras liberalidades a favor do Município; o produto da alienação de bens próprios móveis ou imóveis, produto de empréstimos e outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

Transferências: as transferências provenientes do orçamento do Estado é a fonte mais importante de financiamento das Autarquias locais.³⁸⁹ Ocorre a seguinte participação:

a) Uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é igual a 19,5 % da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), o IRC e imposto sobre o valor acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º;

b) Uma subvenção específica, determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM), cujo valor corresponde às despesas relativas, às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;

c) Uma participação variável de 5 % no IRS, determinada nos termos do artigo 26.º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.

2 - A receita dos impostos a que se refere a alínea a) do número anterior é a que corresponde à receita líquida destes impostos no penúltimo ano relativamente àquele a que a Lei do Orçamento do Estado se refere, excluindo:

a) A participação referida na alínea c) do número anterior;

b) No que respeita ao IVA, a receita consignada, de carácter excecional ou temporário, a outros subsectores das administrações públicas.

3 - Para efeitos do disposto no número anterior, entende-se por receita líquida o valor inscrito no mapa de execução orçamental, segundo a classificação económica, respeitante aos serviços integrados.

4 - Para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1, considera-se como domicílio fiscal o do sujeito passivo identificado em primeiro lugar na respetiva declaração de rendimentos. (art. 25 lei 73/2013).³⁹⁰

Tem ainda direito à participação variável de até 5% no IRS e no Fundo

³⁸⁹ REBELLO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as autarquias locais**, 2007, p.182-187.

³⁹⁰ REBELO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as autarquias locais**, 2007, p. 45

de Equilíbrio Financeiro, que é repartido da seguinte forma: 50% do fundo geral municipal e 50% fundo de coesão municipal.³⁹¹

O fundo geral municipal é uma transferência do estado que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respectivos níveis de funcionamento e investimento.³⁹² O fundo de coesão municipal fomenta e corrige assimetrias em benefícios dos Municípios menos desenvolvidos, onde existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais entre outros critérios.³⁹³

Ocorre que o Município português é chamado, cada vez mais, a cumprir com atribuições e competências, além de inúmeras solicitações de seus cidadãos, e seus orçamentos são sempre insuficientes, ademais possuem muitas dificuldades para aumentar as receitas próprias, ficando extremamente dependentes do repasse do Estado. Os Municípios portugueses têm limitação de sua independência financeira municipal, não possuem uma verdadeira descentralização e acabam pondo em causa o próprio princípio da autonomia.³⁹⁴

No ano de 2014, 43,47% das receitas dos municípios portugueses foram provenientes das transferências da administração central.³⁹⁵ Isso também é conferido por outro estudo realizado sobre a região Região de Lisboa e Vale do Tejo que comprova que em 2014 os município desta região trabalharam em média com 45% de receitas próprias e 44% transferências advindas da administração central, sendo 11% de passivo financeiro.³⁹⁶

A situação dos Municípios portugueses agravou-se ainda mais com a crise internacional e nacional dos últimos anos e o endividamento municipal tem

³⁹¹ PORGUGAL. **Lei 75/2013**, Regime jurídico das autarquias locais, art.º27.

³⁹² PORGUGAL. **Lei 75/2013**, Regime jurídico das autarquias locais, art.º28.

³⁹³ PORGUGAL. **Lei 75/2013**, Regime jurídico das autarquias locais, art.º29.

³⁹⁴ RODRIGUES, Antonio José. **Autarquias locais**, 2015, p.325-328.

³⁹⁵ DGO/MEF, PORDATA. **Transferências correntes e de capital recebidas pelas câmaras municipais em % do total das receitas nos Municípios**. Atualizado em 13 de out. de 2015. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: <http://www.pordata.pt/Municipios/Transferências+correntes+e+de+capital+recebidas+pelas+câmara+s+municipais+em+percentagem+do+total+das+receitas-607>. Acesso em 19 de fev. de 2016.

³⁹⁶ RAIMUNDO, Adriana (Coordenação). **Estudo Finanças Municipais 2014 - sub-região da Lezíria do Tejo**. Lisboa: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 2015, p.05. Disponível em: <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/administracao-autarquica/1195.htm>. Acesso em 19 de fevereiro de 2016.

sido tema de debates constantes. Carvalho sugere que a escassez de recurso é o maior problema das autarquias atualmente, mas é necessário depositar mais confiança, motivar, investir em capacidade técnica interna, decidir mais tecnicamente as soluções dos problemas locais e encontrar junto com os cidadãos um equilíbrio entre as necessidades e as exigências sociais.³⁹⁷

O doutrinador português Antonio Rodrigues acresce que o problema pode ser resolvido pelo Município sempre que ele estiver mais próximo ao cidadão e for condizente com a eficiência e boa administração. O autor adverte que devem ser levados em consideração os diversos níveis da administração que permitem atingir o objetivo comum da boa administração e o cumprimento das políticas públicas definidas.³⁹⁸ Para que isso seja viável é necessário olhar para o associativismo dos municípios como uma das possibilidades para a diminuição, a diluição de custos e a concretização de diversas tarefas públicas.

2.2.7 Entidades intermunicipais

São associações públicas de autarquias locais para, juntas, promover a melhor prestação e distribuição de serviços públicos, todos sob o regime de tutela administrativa,³⁹⁹ podem ser na forma de região metropolitana, associação ou comunidade intermunicipal.

A Região metropolitana trata-se de uma pessoa coletiva de direito público de âmbito territorial que visa à prossecução de interesses próprios das populações das áreas dos Municípios integrantes, todavia não é uma autarquia, mas uma associação obrigatória de Municípios de carácter especial, não tem órgãos diretamente eleitos. São exemplos dessa aglomeração urbana a região da cidade de Lisboa e a região da cidade do Porto.⁴⁰⁰ Associação de municípios ou

³⁹⁷ CARVALHO, Manuel Ferreira de. **Gestão pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal**. Lisboa: Instituto nacional de administração. nov., 2011, p.329. Disponível em: http://files.joaquim-croca-caeiro.webnode.pt/200000739-d4fe0d5f47/Gestao%20publica_um%20novo%20paradigma%20governancao%20AP%20local.pdf. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

³⁹⁸ OLIVEIRA, António Candido. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.122.

³⁹⁹ NABAIS, José Casalta. **A autonomia financeira das autarquias locais**. Coimbra: editora Almedina, 2007, p.20-21. PORTUGAL. **Lei nº 75/2013**. Regime jurídico das autarquias locais, art.º63º - 64º.

⁴⁰⁰ REBELO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as**

freguesias, os Municípios e as freguesias podem constituir associações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias, devem constituir um estatuto próprio e podem ter como objetivo serviços específicos ou múltiplos.⁴⁰¹

Compete à Câmara municipal a criação de Comunidade intermunicipal que se constituem por contrato nos termos da lei civil, têm finalidade específica sobre os bens ou os serviços que vão realizar.⁴⁰² Além disso, a lei exige uma assembleia para constituição e funcionamento da Comunidade, que será composta por membros eleitos na Assembleia dos municípios envolvidos.

Conforme depreende-se do art. 117º, RJAL, lei 75/2013, os órgãos do Estado podem delegar competências aos órgãos das Autarquias locais, nas entidades intermunicipais e os órgãos dos Municípios podem delegar competências aos órgãos das Freguesias e das entidades intermunicipais.

autarquias locais, 2007, p.160-171.

⁴⁰¹ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**, art.º 253º. PORTUGAL. **Regime jurídico das autarquias locais**, lei n.º 75/2013, art. 108º à 110º.

⁴⁰² PORTUGAL. **Lei n.º 75/2013**. Regime jurídico das autarquias locais, art. 80º- 81º.

CAPÍTULO 3

3 COMPARAÇÃO ENTRE AS AUTONOMIAS DO MUNICÍPIO BRASILEIRO E PORTUGUÊS

A presente pesquisa não tem a intenção de esgotar todas as diferenças e semelhanças entre as autonomias do Município brasileiro e português, mas sim elencar as principais diferenças existentes.

No Brasil, para designar a descentralização do poder em nível local, utiliza-se o Município; em Portugal, define-se como Autarquias locais que se dividem em três tipos, sendo o Município a principal delas.

Tanto no Brasil, quanto em Portugal, os Municípios têm como objetivo principal exercer as suas funções, tendo como foco o interesse local. Contudo, os doutrinadores destacam a dificuldade de estabelecer o que é interesse local.

No caso brasileiro, destaca-se a necessidade de observar a predominância do interesse, ou seja, a quem predomina mais o interesse em resolver o problema posto, se for o Município, compete-lhe legislar e/ou decidir. Conforme Luiz Fux, o conceito de interesse local é uma coisa, definir é outra, porque definir depende do fato concreto, pois, na análise do caso concreto, definir-se-á a quem mais interessa a solução do problema.

Em Portugal, a princípio, percebe-se que o Município tem um direito de decisão própria sobre aqueles assuntos que podem ser resolvidos em nível local, quer pela sua proximidade em relação aos respectivos habitantes, quer pelo fato de não porem em causa o princípio da boa administração. Eles se asseguram fortemente no princípio da subsidiariedade para sustentar o interesse local, princípio expresso na CRP e em diversas leis infraconstitucionais. Segundo José Alexandrino, define-se interesse local como realidades ou problemas que uma determinada comunidade local tem razões para querer resolver, e isso varia de autarquia para autarquia.⁴⁰³

⁴⁰³ ALEXANDRINO, José Melo. Direito Municipal, p.243, apud: ALEXANDRINO, José Melo. **Autarquia local**. Funchal, Ilha da Madeira: Aprender Madeira, 2015. Disponível em: <http://aprendermadeira.net/autarquia-local/> Acesso em: 15 de fev. de 2016.

A autonomia administrativa é a possibilidade de o Município organizar e executar os seus serviços públicos locais, podendo criar e administrar o seu quadro de pessoal, as remunerações, definir cargos, criar empresas de administração direta e indireta para prestar serviços públicos, autorizar serviços, exercer poder de polícia administrativa.

Percebe-se que tanto o Município português quanto o Município brasileiro têm ampla autonomia administrativa, pois possuem aptidão de manter e prestar serviços de seu interesse local e podem organizar-se internamente através de regimentos internos. Ambos podem criar empresas da administração direta e indireta para ajudar na prossecução de serviços públicos.

Em Portugal, ela é exercida, principalmente, pela Câmara municipal, composta pelo presidente e vereadores, que é um órgão colegial executivo, competente por administrar os serviços prestados pelo Município, enquanto que, no Brasil, a autonomia administrativa está concentrada no poder executivo (representado pelo prefeito). Dito de outro modo, o poder executivo do Município brasileiro equivale ao poder da Câmara municipal portuguesa, porque lá a Câmara não legisla, mas administra.

Todavia, em Portugal, o poder executivo é realizado em colegiado, não sendo unipessoal como no Brasil, o que, apesar disso, não tira a importância do presidente e da própria Câmara.⁴⁰⁴

Em ambos os países, a autonomia administrativa possibilita atender as necessidades coletivas locais. Porém, em Portugal, a descentralização é concretizada através da transferência por via legislativa (Assembleia da República) para os órgãos locais e entidades intermunicipais, trata-se da possibilidade de transferir através de delegação de competências.⁴⁰⁵

Os Municípios podem delegar para as Freguesias e instituições intermunicipais tarefas, mas não descentralizar. O Município brasileiro pode descentralizar passando poderes para outra empresa, fazer uma tarefa pública. O Município português também pode fazer isso, mas chama de delegação de

⁴⁰⁴ CASTILHO, José R. Fernandes. **Poder local: a câmara municipal no Brasil e em Portugal**, 2008, p.140.

⁴⁰⁵ PORTUGAL. **Lei n.75/2013**, Regime jurídico das autarquias locais, art.º 111º.

competências.⁴⁰⁶ Em resumo, o Município português não descentraliza nem desconcentra, apenas delega, apesar da possibilidade de criar pessoas jurídicas.

Cabe ainda destacar que, em Portugal, a Câmara municipal é fiscalizada pela Assembleia municipal e, em muitos assuntos, precisa da votação e da aprovação dela para que possa atuar, ou seja, atuam de forma conjunta, há uma necessidade de maior integração entre os dois órgãos. Assim sendo, conclui-se que a Câmara municipal portuguesa convive numa interdependência com a Assembleia municipal, o que não acontece no Brasil, onde poder executivo municipal e o poder legislativo atuam na maioria das vezes de forma bem independentes.

Além disso, a Constituição Portuguesa não traz de forma clara as competências que cabem aos Municípios o que acaba sendo feito pela Lei infraconstitucional nº 169/99 e pela lei n.º75/2013, RJAL. O Município brasileiro, por sua vez, possui mais competências estabelecidas na Constituição Federal, o que lhe dá uma dimensão de maior importância.

A autonomia política, em síntese, permite que, em ambos os países, os munícipes podem eleger os seus governantes locais. Também é dado a possibilidade de fiscalizem os atos dos eleitos e participem de diversos momentos das decisões públicas. Essa autonomia é autorizada na CRFB, através do art.º 29º e seus incisos CRFB e na CRP, em seu art.º 113º, n.º1º, 235º, n.º2º e 239º. Além de previsões constitucionais, os dois países possuem uma Lei Eleitoral infraconstitucional emanada pelo parlamento central, que regulamenta o procedimento eleitoral.

Em ambos, os mandatos são de quatro anos, as eleições são diretas, secretas e obrigatórias aos maiores de 18 anos, exige-se ligação a um partido político isolado ou em coligação. Mas, em Portugal, é possível estar vinculado a um grupo de cidadãos eleitores que pode increver-se e concorrer de forma mais independente, o registro é fácil. No Brasil, o candidato deve estar vinculado a um partido político devidamente registrado.⁴⁰⁷

Nos dois países em análise, o número de membros que irão compor os órgãos municipais é proporcional ao número de habitantes e definido por lei e pela

⁴⁰⁶ PORTUGAL. **Lei n.75/2013**, Regime jurídico das autarquias locais, art.º111º à 132º.

⁴⁰⁷ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**, art.º 239º.

Constituição.

Portanto, as eleições da Câmara municipal e da Assembleia Municipal são constituídas por membros eleitos diretamente, por sufrágio universal, direto, secreto dos cidadãos recenseados na área da autarquia, segundo sistema de representação proporcional. Os membros da Assembleia, após eleitos, elegem, por voto secreto, o presidente da mesa e os dois secretários.

O munícipe português elege os vereadores da Câmara municipal e, dentre estes, o mais votado assume a presidência da Câmara. O presidente escolhe os vereadores, que o ajudarão no gabinete, o que equivaleria aos secretários municipais no Município brasileiro.

Os presidentes da Câmara municipal e da Junta de freguesia podem ser eleitos para três mandatos consecutivos, enquanto que, no Brasil, o são somente por dois mandatos consecutivos.

Tanto no Brasil quanto em Portugal, existem os critérios de elegibilidade e inelegibilidade. Naquele, há pressupostos mínimos para que o cidadão possa ser candidato e a nesta deve haver fatos ou circunstâncias que geram impedimento à candidatura. Nos dois países quem fiscaliza o processo eleitoral é a justiça eleitoral, através do juiz do tribunal localizado na comarca do Município.

Há uma diferença, o Município brasileiro tem mais liberdade de estabelecer a remuneração de seus parlamentares e prefeito, já o município português possui uma lei emitida pelo estado central, que delimita o horário de trabalho, a remuneração e os benefícios dos membros que compõem os municípios e as freguesias.

Também consagra-se a democracia participativa através de concelhos municipais, referendos e consultas sobre orçamento participativo. Sendo que, em Portugal, não há a modalidade de plebiscito. Cabe ressaltar que é tutelada a iniciativa de lei aos cidadãos portugueses sobre todas as matérias de competências das autarquias locais, mas, como o município português não legisla, a iniciativa deve ser apresentada à Assembleia da República, exigindo-se a assinatura de trinta e cinco mil cidadãos. Isso não acontece com o município brasileiro, onde o cidadão pode ter iniciativa de lei a ser proposta ao parlamento municipal.

Quanto à autonomia auto-organizatória, pode-se afirmar que ao Município brasileiro é concedido, através do art. 29, CRFB, a possibilidade de elaboração da sua própria Lei Orgânica Municipal. Trata-se do “contrato” entre Município e munícipes, onde se reforçam todas as atribuições e as competências do Município. É uma lei especial de nível local que estabelecerá as regras gerais sobre eleição de seus agentes políticos, sua remuneração, o número de vereadores, as suas proibições e incompatibilidades, a organização das funções da Câmara, a cooperação das associações representativas no Município, a perda de mandato e iniciativa popular, entre outros.⁴⁰⁸ Expresso de outra forma, ao Município brasileiro é concedido fazer a sua própria Lei Orgânica, através da aprovação por quórum qualificado de dois terços dos vereadores. Essa lei é elaborada sem a intromissão do governo estadual intermediário ou do estado central. Isso torna o contexto jurídico municipal muito rico, tendo em vista que não há padronização.

Todavia, em Portugal, não existe essa possibilidade, a Constituição consagra a autonomia organizatória do Município português, conforme depreende-se do art. 237º, n.º 1, CRP, o qual consigna que será regulada por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa e as leis que regem as autarquias locais que estabelecem as delimitações da organização municipal, tal como o poder de elaborar o seu controle interno, o inventário de bens, os direitos e as obrigações patrimoniais do Município, a prestação de contas, o quadro de pessoal, a estrutura hierárquica, o organograma do seu quadro funcional, os cargos conforme a necessidade do Município, tal como o plano e a proposta de orçamentos.

Portanto, o Município português possui autonomia para poder organizar-se e o faz através de regulamentos, mas não possui autonomia para produzir uma Lei orgânica municipal, por isso, o Município português não tem uma lei para dar base a outras leis municipais ou regulamentos.

No exercício das atribuições do município brasileiro ele atua com absoluta igualdade de condições com a União, estado devendo obediência apenas à Constituição da República e à Constituição do estado ao qual pertence. Por isso, os atos desde que inseridos no âmbito das competências e do interesse local

⁴⁰⁸ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**, 1998, p.202.

independem de prévia autorização ou posterior ratificação de qualquer entidade estatal.⁴⁰⁹

Quanto à autonomia legislativa, pode-se afirmar que a Câmara municipal e a Assembleia municipal (órgão deliberativo) não possuem autonomia legislativa nos moldes da autonomia do Município brasileiro, por isso, pode-se considerar que a autonomia legislativa do Município brasileiro é bem ampla em relação ao Município português.

Para compreender e entender a importância do poder regulamentar das autarquias locais portuguesas, bem afirma Antônio Oliveira, basta imaginar a sua ausência.⁴¹⁰ Sem ele, não haveria possibilidade de concretização das políticas públicas locais, não se concretizaria a descentralização e a autonomia administrativa e financeira. O poder regulamentar em Portugal é a formação do direito local que regula os interesses próprios da comunidade do Município ou Freguesia e torna-se tão importante quanto à autonomia legislativa, concedida ao município brasileiro. Sem o poder regulamentar, não se concretizariam muitas das políticas e propostas públicas locais.

A discussão se as Autarquias locais emitem regulamentos independentes ou autônomos, ou seja, independentemente de haver lei prévia, dependerá de discutir caso a caso e, não raras vezes, torna-se objeto de várias questões judiciais.⁴¹¹ A Autarquia é a administração própria em virtude de um regime legal estabelecido pelo poder central e abaixo do controle deste, não pode dar-se normas.⁴¹² A Autonomia municipal é um conceito que tem maior amplitude que a descentralização administrativa, porque não somente implica administração própria e recursos próprios, senão também dar as suas normas próprias, isto é, compreender o aspecto político, a competência de autogoverno, normatizar-se a si mesmo e eleger os seus órgãos de governo.

⁴⁰⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16ªed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.131.

⁴¹⁰ OLIVEIRA, Antonio. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.220.

⁴¹¹ OLIVEIRA, Antonio. **Direito das autarquias locais**, 2013, p.224.

⁴¹² RÁZURI, Godos Víctor. **Autonomía municipal**. Revista de Investigación, año 4, nº5. Lima, Peru: Facultad de derecho y ciencia; unidade de investigación, UNMSM, 2002, p.67-81. Disponível em: <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/10416>. Acesso em: 23 de dez. de 2015.

Todavia, importa dizer que os regulamentos “não constituem uma manifestação da função legislativa, antes se revelam produtos da função administrativa”⁴¹³, como regra geral é preciso uma lei que permita a elaboração do regulamento. A lei somente pode ser elaborada pela Assembleia da República.

Em outras palavras, pode-se afirmar que, como regra geral, as autarquias portuguesas recebem uma legislação que padroniza a forma de atuar dentro de suas autonomias, possuindo, assim, por exemplo, uma lei geral sobre o regime jurídico administrativo, eleitoral, gestão, financeiro, entre outros. Expresso de outra forma, o Município não pode legislar, mas pode emitir inúmeros regulamentos que nortearão o contexto jurídico no Município.

No Brasil, o poder regulamentar tem o objetivo de “facilitar a execução da norma legal, com a pormenorização do seu alcance, por intermédio do exercício da discricionariedade política do Presidente da República, do Governador ou Prefeito do Município”.⁴¹⁴ Assim, o poder executivo dos entes federados, tendo em vista o princípio da simetria, somente pode emitir regulamentos autônomos com certa discricionariedade (política-administrativa ou técnica) dependendo do conteúdo do preceito constitucional.

A CRFB estabeleceu que o município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Portanto, em diversos assuntos o ente municipal brasileiro pode desfrutar de estabelecer leis, as quais julgue relevante para o interesse municipal. O sistema brasileiro é complexo, como regra geral é possível dizer que a competência de legislar sobre assuntos de interesse local prevalece sobre as competências federal e estadual. Em caso de legislar concorrentemente com a União, prevalece esta sobre a estadual e a estadual sobre a municipal, ou seja, há um escalonamento entre as preferências para legislar sobre os assuntos concorrentes.

⁴¹³ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p.731 e 732, apud: Inconstitucionalidade. Regulamento interno. Autarquia local. Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/R_3475-06_RecusaDI_RegulamentoInternoAutarquiaLocal.pdf. Acesso em: 18 de fev. de 2016.

⁴¹⁴ NASCIMENTO, Marília Aguiar Ribeiro. **Os regulamentos independentes em face da separação de poderes: uma análise à luz da constituição brasileira e portuguesa**, 2011, p.128.

Tanto o Município brasileiro quanto português possui autonomia financeira através da competência para administração e gestão de seus recursos próprios, tal como tutelado pela Constituição de Portugal em seu art.º 238º, e pela Constituição Federal Brasileira em seu art. 30, III, c/c art. 145, art.37.

As regras em Portugal são fixadas na Lei de Finanças Locais e também no Regime geral das autarquias locais. Ambos possuem, como receitas, taxas, tarifas, impostos. Não se percebe, em Portugal, a contribuição de melhoria, existente no Município brasileiro.

Ambos podem fazer seu planejamento financeiro e a contabilidade municipal, ou seja, podem elaborar, aprovar e alterar os orçamentos próprios e os planos de atividades e também elaborar e aprovar os respectivos balanços e contas.⁴¹⁵ O Município pode ainda conceder isenções fiscais totais ou parciais relativamente a impostos e outros tributos próprios, através de proposta da Câmara Municipal e aprovação pela Assembleia o que se assemelha ao Município brasileiro.

Todavia, Estado Central português pode conceder benefícios e isenções fiscais em âmbito do Município, porém exige-se uma audição prévia com os atores municipais e, em caso de discordância, o município deverá ser compensado. No Município brasileiro, isso não acontece, a União e o Estado não podem atuar decidindo sobre isenções sobre tributos pertencentes ao Município, nem mesmo determinar sua cobrança, caso o Município não o faça.

Contudo, os dois sistemas municipais analisados dependem excessivamente de repasses do governo central, o que acaba pondo em risco todas as outras autonomias. Dito de outro modo, possuem autonomia financeira, mas poucos recursos próprios para concretizá-las tornando-se dependentes de repasses do governo central. Nesse sentido, Marta Rebello ressalta:

Como descentralizar, transferir atribuições e competências, sem o necessário incremento das transferências financeiras? Como encontrar critérios de justiça na repartição de recursos escassos entre o Estado e as autarquias, quando receitas fiscais e aquelas não podem suportar as despesas locais sem um volume crescent de transferências? Como descentralizar mantendo o equilíbrio financeiro vertical e horizontal?⁴¹⁶

⁴¹⁵ NABAIS, José Casalta. **A autonomia financeira das autarquias locais**, 2007, p.38 - 39.

⁴¹⁶ REBELO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as autarquias locais**, 2007, p.19.

Essas são questões que devem ser abordadas pelo estudiosos do federalismo fiscal, visto que são questões relevantes para o desenvolvimento de ambos os países. Somente passando por estas questões é que será possível aperfeiçoar o processo de descentralização em Portugal e a concretização das autonomias municipais no Brasil, porque não adianta ter autonomia sem recursos financeiros e não se pode ampliar a descentralização sem discutir a questão financeira.

Além disso, no Brasil, os municípios pequenos com população de até 10.000 habitantes representam 46,9% dos municípios brasileiros, o que demonstra a excessiva dependência das transferências da União, pois possuem baixa receita própria.⁴¹⁷

Porém, chama atenção a diferença de valores transferidos da administração central brasileira e portuguesa aos municípios. Conforme dito acima, no ano de 2014, 43,47% das receitas dos municípios portugueses foram provenientes das transferências da administração central, já no Brasil 54% dos recursos ficam com a União, 27% com os Estados e apenas 19% com os Municípios, ficando dependente das transferências voluntárias.

Não é foco do presente estudo a divisão das receitas arrecadadas pelo Estado, mas não se pode deixar de considerar que os números afirmados pelos autores são bem relevantes para dar maior concretude à autonomia financeira e, por consequência, às outras autonomias. O município português recebe mais em recursos transferidos do Estado central do que o município brasileiro, o que leva a crer em uma maior possibilidade de concretização dos interesses das comunidades as quais cuidam.

⁴¹⁷ MORATTA, Nelson Granados. **A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no estado de Santa Catarina**. Dissertação pelo Programa de Pós- Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 155f. Orientador: Antônio Gonçalves de Oliveira. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2015, p.140-141. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1156> Acesso em: 20 de fev. de 2016.

CONCLUSÕES

Ao longo desta dissertação, procurou-se seguir o caminho da construção histórica da autonomia local e o que ela representa atualmente para o Estado brasileiro e o Estado português. E ainda, estabelecer as diferenças existentes entre as autonomias municipais dos dois países. Por isso, é possível sintetizar algumas conclusões:

1 A antropologia, a arqueologia, a história e outras ciências dedicadas a estudar a sociedade demonstram que os seres humanos, desde os seus primeiros passos, viviam e fortaleciam-se em grupo. Trata-se de algo primitivo e inerente à própria natureza. Esse conviver em grupo, juntamente com o aprimoramento de materiais, conduz a uma maior capacidade de sobrevivência que, lentamente, possibilita outras evoluções. A cada nova mudança de comportamento correspondia o domínio de uma nova matéria-prima. Assim, é possível afirmar que a comunidade precede o indivíduo, o ser humano vive em grupo e necessita dele para aprimorar-se e desenvolver-se.

2 No contexto histórico de evolução humana, o mito e a religiosidade fazem parte da história como regras simbólicas que, primeiramente, contribuíram para dar origem à família grega e, aos poucos, foi predominando sobre a cidade como aliada da técnica política. O mito servia, por exemplo, para justificar as decisões de quem estava no domínio político, líderes apoiavam-se na religião para solidificarem as suas decisões.

3 As primeiras cidades iniciam a sua evolução há aproximadamente 3.500 anos na região do Rio Tigre e Eufrates, já, na América, há registros de civilizações por volta de dois mil anos atrás, tais como os Maias e os Astecas. Nesse contexto, ganham destaque Grécia e Roma, cidades desenvolvidas em torno das fátrias e cúrias. Contudo, a formação das cidades é diferente da formação dos Municípios. A cidade dá-se de forma natural e seu início está relacionado à busca e

administração do excedente de alimentos e, ainda, por outras necessidades humanas que vão sendo criadas e aprimoradas num âmbito de efervescência cultural, econômica, social e, mais tarde, política. A cidade não foi e não é economicamente autossuficiente, por isso precisa estabelecer trocas e vínculos com os sistemas fora dela.

4 A expansão do Império Romano levou à necessidade da criação do Município que era, na época, uma unidade político-administrativa que proporcionava mais controle ao governo central. Os Municípios romanos, como regra geral, podiam reger-se por suas leis e costumes, continuar a cultuar os seus deuses desde que transferissem recursos financeiros à Roma e conquistassem a política romana. Era uma via de mão dupla, os dominados submetiam-se a Roma, obedecendo certas regras, em troca, ganhavam apoio militar, administrativo e autonomia. Um marco nesse contexto de criação dos Municípios foi a *Lex julia municipalis* que, em 45 a.c., deu os seus primeiros passos na normatização dessa instituição.

5 Após a queda do Império Romano e o início da Idade Média, o poder municipal desapareceu, tendo em vista a dominação política centralizadora da Igreja. Os bens municipais passam para a Igreja, os bispos impõem-se sobre os magistrados locais, iniciando um retrocesso social, tendo em vista a falta de liberdade de pensamento, prevalecem ideias heterônomas e a sociedade passa a ser conduzida principalmente pelo catolicismo.

6 Somente há aproximadamente mil anos depois da queda do Império Romano, é que ocorre novamente a efervescência das cidades na Europa. Por volta do século XIII, novas cidades surgem e a vontade de expulsar os invasores bárbaros do continente ibérico provoca a concessão de Cartas Forais para dar mais autonomia à administração local, mas com a intenção de que cada um cuide do território e ajude na Reconquista, expulsando os Mouros da Península Ibérica. Disso decorre a importância dos diversos Concelhos criados em Portugal para administrar melhor seu território, já que o Município criado pelos romanos desapareceu no Período Medieval.

7 Portugal fazia parte da Península Ibérica e tornou-se independente do Reino de Castela em 1179. No entanto, só em 1429, conseguiu completar a conquista do seu território, depois de expulsar os Mouros do Algarve. Portugal tinha, nos concelhos, a sua essência da autonomia local que refletirá no pensamento municipalista como aliada dos reis para o desenvolvimento do Estado. Nesse contexto, ganham destaque as ordenações Afonsinas (1446-1447) e as ordenações Manuelinas (1512-1514), que possibilitam a criação de novos forais e uma maior descentralização do poder em Portugal. Após a Revolução Francesa (1789), por volta do século XIX, iniciou-se, nos países europeus, a formação e a consolidação do Estado Liberal, o que também gerou necessidade de reformas na organização da administração local Portuguesa. Nesse contexto, merece destaque Mouzinho da Silveira (Ministro da Justiça e da Fazenda) que, por inspiração da Revolução Francesa de 1789, elaborou o Código Administrativo (CA), dividindo o país em províncias administradas por prefeitos, estas em comarcas, administradas por subprefeitos, e as comarcas em concelhos.

8 Portugal, ao longo do século XIX e início do século XX, sofreu movimentos pendulares entre centralização e descentralização, todavia, mesmo após sete anos de Ditadura Militar (1926-1933), momento de centralização do poder, surgiu a Constituição de 1933 também de caráter autoritário e corporativo, voltando-se a um período fortemente centralizador chamado de Estado Novo (1933 a 1974). No entanto, a Revolução de 25 de abril de 1974 – conhecida como Revolução dos Cravos – devolveu os poderes soberanos do povo, que passou a eleger os representantes, por sufrágio direto, secreto e periódico, conferindo-lhe, por essa via, a legitimidade democrática.

9 O Estado brasileiro recebeu de Portugal todo o modelo e base para constituir o seu sistema jurídico municipal através das ordenações Afonsinas (1446), das ordenações Manuelinas (1521) e das Ordenações Filipinas (1595). O primeiro Município brasileiro foi São Vicente, SP, no ano de 1532 no qual foi estabelecido o poder legislativo e executivo ambos concentrados na Câmara municipal. Tinha

como “autonomia”: cuidar da limpeza pública, do recolhimento de taxas, dos impostos e fazer cobranças. As Câmaras municipais eram eleitas de forma censitária e passavam a ser constituídas e administradas pelos “homens bons” da colônia que, na maioria das vezes, eram senhores fundiários. Isso refletiu na predominância de interesses privados sobre os interesses públicos. Em síntese, cabe destacar que no Brasil Colônia (1500-1522) pouco se fez para a evolução dos municípios.

10 A primeira Constituição do Brasil, em 1824, previu que todas as cidades e vilas elegeriam uma Câmara que se encarregaria do seu governo municipal econômico, porém, a Câmara eleita subordinava-se ao governador provincial. Todavia, o Brasil oscilou entre a centralização e a descentralização, sendo que, ao invés de evoluir, retrocedeu, pois a Lei nº40, de 03 de outubro de 1834, determinou que as Câmaras passassem a cumprir ordens que lhe expedissem os presidentes das Províncias, aos quais ficavam subordinadas e foram declaradas corporações meramente administrativas.

11 A República Federativa do Brasil foi estabelecida através do Decreto nº1, de 15 de novembro de 1889, sendo que a Constituição de 1891 tinha como princípio básico a autonomia do Município, caracterizando-o, porém, de uma forma bastante vaga. No entanto, a Constituição de 1934 protegia o Município e resguardava a autonomia administrativa, financeira e legislativa dos Municípios, cabia ainda, eleição da câmara que por sua vez, escolhia o prefeito. Inaugurava-se uma visão tripartida quanto à arrecadação de tributos, possibilitando aos Municípios organizarem os seus serviços, gastando livremente as suas rendas, mas exigia a eleição indireta para prefeito, via vereadores, tendo a sua autonomia política prejudicada.

12 A Constituição de 1937 e a implantação do Estado Novo (10.11.1937) violaram completamente a democracia no Brasil, eliminaram as eleições para prefeitos, porém mantiveram as eleições para vereadores. A autonomia dos prefeitos foi reduzida. Havia, nesse período, uma intensa centralização política, administrativa e

financeira. Os interventores ou governadores tinham a tarefa de aprovar, previamente, os decretos-leis dos interventores e prefeitos.

13 A constituição de 1946 foi o marco da autonomia municipal, possibilitando a autonomia política, administrativa, financeira. No entanto, a Lei Orgânica Municipal continuava sendo feita pelos governadores e assembleias dos Estados membros, com exceção do Rio Grande do Sul que, desde os primórdios da República, autorizava os Municípios a fazerem sua própria Lei, não obstante existia um controle sobre isso.

14 O período democrático no Brasil durou de 1946 até 1964, quando adveio o período da Ditadura Militar que perdurou até 1985. A concessão e o desenvolvimento da autonomia municipal foram interrompidos em 05 de fevereiro de 1966, com o Ato Institucional nº3, que estabeleceu eleições indiretas para os governos estaduais e determinou ainda que os prefeitos, nos locais onde fosse considerado relevante para a segurança nacional, passariam a ser nomeados pelos governadores ou pelo presidente da República. Os Municípios perderam a sua capacidade financeira e a possibilidade de decisão nos assuntos de seu peculiar interesse, o poder legislativo foi cerceado.

15 Por fim, Brasil e Portugal passaram por longos períodos de centralização do poder. Todavia, Portugal, em 1976, tutelou a “autonomia local” em seu art. 242º, nº2, e o “poder local” no título VII da parte III, ambos dedicados às autarquias locais. Além disso, a Carta Europeia da Autonomia Local é um documento jurídico de considerável valor para reforçar a tutela da autonomia local dos países que compõem a União Europeia. O Brasil, ainda que dez anos mais tarde, também instituiu, na Constituição de 1988, a autonomia do Município, alçando-o como ente da federação brasileira nos termos do art.18, 29 e 30. A autonomia municipal passou a significar uma concepção política e não apenas administrativa, possibilitando aos munícipes participarem do processo de decisão e fiscalização dos eleitos locais e de escolhas de diversos projetos públicos e alterações do ambiente onde vivem.

16 A República Portuguesa é um Estado Unitário descentralizado, que possui dois níveis de governo (Estado central e as Autarquias locais). As autarquias locais dividem-se em Regiões Administrativas (previstas na CRP, mas ainda não concretizadas), 308 Municípios e 3.092 Freguesias. As regiões autônomas possuem concessões diferenciadas em sua autonomia tendo em vista suas características geográficas, econômicas, sociais e culturais das populações insulares. O Brasil possui três níveis de governo (Estado central, intermediário, através de 26 Estados membros e Distrito Federal, e o local, com 5.570 Municípios), todos em um mesmo nível hierárquico.

16 São muito peculiares, em Portugal, as Freguesias, que estão inseridas dentro dos Municípios e têm um sentido de “vizinhança”. Possuem órgãos representativos (Assembleia e Junta de freguesia), que irão colaborar com serviços públicos que exijam menos conhecimento técnico, tendo em vista que as atividades mais complexas de serem realizadas são feitas pelo Município. Possuem atividades delegadas pelos municípios e rendas próprias, seja de repasses do governo central como de arrecadações da própria Freguesia. A Freguesia portuguesa é uma desconcentração personalizada do município e não pode decidir diferente dos interesses deste. Na verdade, as suas decisões devem estar em harmonia com o município. Cabe ressaltar que as Freguesias em nada se assemelham aos distritos brasileiros.

17 Por sua vez, o Município no Brasil e em Portugal é uma instituição dotada de personalidade jurídica, que possui autonomia consagrada na Constituição de ambos os países, todavia, a forma como essa autonomia concretiza-se é diferente.

18 Sobre a autonomia administrativa, pode-se dizer que ela é bem ampla tanto no Município português, quanto no Município brasileiro. Naquele, as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência e os seus órgãos, são reguladas por lei, em harmonia com o princípio da descentralização administrativa e pelo princípio da subsidiariedade que preconiza que as decisões devem ser

tomadas mais próximas ao cidadão, desde que garanta a eficácia em concreto da decisão tomada. Em ambos os países, é possível o poder executivo definir diversas critérios administrativos de forma que o poder central não irá analisar o mérito, desde que não viole as lei constitucional. No Brasil, o Município deve respeitar a Constituição da República e do Estado. Já, o município português deve respeitar a Constituição da República e a lei infraconstitucional elaborada pela Assembleia da República, a qual estabelece os critérios mínimos e máximos para a condução da autonomia municipal. Ambos os municípios podem criar empresas públicas da administração direta e indireta para a melhor prossecução dos interesses locais.

19 A autonomia política é percebida de forma bem concreta no Municípios dos dois países, tendo em vista que podem eleger os titulares através do sufrágio universal, direto, secreto, e pelo sistema de representação proporcional, que irão compor os seus órgãos locais. O Município português compreende uma Assembleia municipal, composta por membros do município, é dotada de poderes deliberativos. A Câmara municipal que possui um presidente e vereadores que administram as competências materiais do município e comporta-se como órgão executivo. Por sua vez, o Município brasileiro elege o seu prefeito (poder executivo) e os vereadores (poder legislativo), em Portugal os vereadores fazem parte do órgão executivo e não legislam. Ambos os Municípios possuem critérios de participação popular. Portugal possui apenas o referendo, enquanto que o Brasil possui o referendo e o plebiscito. Ambos possuem possibilidade do munícipe analisar contas e gastos do município e ainda participar de decisões políticas sobre planeamento urbano. Todavia, a iniciativa de leis não cabe em nível municipal em Portugal, visto que deve ser proposta pela Assembleia da República, pois o município português não legisla, o que dificulta imensamente o cidadão municipal.

20 O município brasileiro possui autonomia auto-organizatória, pois pode elaborar sua própria lei orgânica e definir nela diversos contornos da vida municipal, trata-se do contrato social” entre o município e sua comunidade, nela ele insere normas de repetição obrigatória e normas que considere relevantes para a organização municipal. O Município português pode se organizar, mas de forma muito limitada

porque tudo praticamente está definido nas leis que regulam as autarquias locais.

21 Quanto a autonomia legislativa dos Municípios brasileiros cabe ressaltar que lhes é autorizado, pela Constituição Federal, o poder de legislar enquanto que o município português pode somente regulamentar. A Constituição Federal elenca diversas competências que devem ser cumpridas pelos municípios brasileiros, de forma privativa, comum ou concorrente com os outros entes da federação, podendo o município legislar sobre diversos assuntos nos termos da lei. Enquanto o parlamento municipal brasileiro pode legislar, o português só pode deliberar. No Brasil, o Município tem um poder legislativo que se torna essencial para dar concretude às atividades do Município, podendo criar leis que necessariamente não precisam ser concebidas pelo Estado central, desde que, obviamente, estejam dentro das competências atribuídas ao Município, podendo assim adaptar-se a necessidades especiais de cada localidade. O mesmo não ocorre em Portugal, o poder regulamentar é embasado por lei que advém do Estado central, ou seja, o Município pode regulamentar nos termos da lei. A Assembleia municipal delibera, isto é, aprova e fiscaliza propostas e regulamentos da Câmara municipal. Todavia, os regulamentos dos municípios portugueses são essenciais para dar autonomia a estes entes e concretizar a descentralização do poder, pois eles são o mínimo que pode ser concedido a um Município. Sem eles não haveria sentido nem mesmo falar em autonomia, porque não adiantaria eleger os candidatos a ocupar os órgãos municipais se a lei não lhes permitisse atuar. Ocorre que o Município português complementa a lei emitida pelo governo central, através de regulamentos que podem, principalmente na questão de planejamento urbano, adaptar-se as peculiaridades de cada município.

22 Os Municípios dos dois países possuem autonomia financeira para dispor livremente dos recursos que possuem receitas próprias, dentre eles arrecadação de impostos. Porém, os dois países dependem muito das transferências do Estado central, o que torna a prossecução das políticas públicas e a concretização das outras autonomias imensamente dificultosas. Em ambos os países, os autores abordam a concentração de rendas no governo central e a dependência de

repases deste aos municípios, o que na verdade, se levado em consideração a afirmação de alguns autores, o Município brasileiro recebe em média 19% dos recursos da administração central e o Município português 47%. Autores dos dois países afirmam que os repases devem ser aumentados, pois os repases não possibilitam ao Município suprir as demandas sociais de interesse local. As dificuldades financeiras agravam-se ainda mais, porque em ambos os países ocorre cada vez mais atribuições e competências fornecidas ao ente municipal. Deveria, ao menos, nos dois países, garantir recursos financeiro suficiente para o Município quando atribuído a ele uma nova responsabilidade. Nos dois países, os municípios que mais sofrem são os pequenos, pois não possuem condições de gerar recursos para poderem ter autosuficiência, ficam dependente ainda mais de repases do governo central o que diminui drasticamente suas autonomias. Cabe ressaltar, que o mais importante do presente trabalho não é apenas verificar quantos por cento de receita provém da administração central para sustentar os municípios, o que se verificou é que a Constituição dos dois países possibilita aos municípios a autonomia financeira, podendo arrecadar seus tributos, fazer seus próprios orçamentos e definir prioridades de investimentos conforme suas atribuições definidas em lei.

23 O município português acaba sendo menos autônomo do que o Município brasileiro. O Estado português é mais centralizador porque regulamenta com muitos detalhes o regime jurídico das autarquias locais portuguesa, a Assembleia da república faz as leis e o municípios as regulamentam, todavia, recebe mais repases de recursos financeiros da administração central do que o município brasileiro, o que leva a uma maior independência para a prossecução dos interesses locais. No Brasil, não há hierarquia entre os entes autônomos que compõe a federação, sendo todos subordinados à Constituição Federal, mas há uma dependência financeira imensa de repases da União, uma maior autonomia, porém sem recursos para lhe dar vida.

24 Tanto o Município português quanto o Município brasileiro podem formar regiões metropolitanas com Municípios limítrofes e, respeitando as exigências da lei para

estabelecer tal região em ambos os países, a intenção é a mesma: prestar melhores serviços públicos de forma conjunta. Os consórcios tanto no Brasil quanto em Portugal também são possíveis e tornam-se importantes pessoas jurídicas na concretização de serviços públicos. No Brasil, o consórcio pode se dar entre os entes da federação, em Portugal entre os Municípios e entre as Freguesias. No Brasil, estas instituições podem ser criadas através de lei no próprio Município, em Portugal é autorizada por lei advinda do Estado central, mas a definição da importância e da necessidade ou não de criação destas empresas, é decisão dos municípios envolvidos.

Por fim, cabe deixar claro, que o presente trabalho não teve a intenção de esgotar todos os temas que envolvem as autonomias municipais do Brasil e Portugal, mas elencar diferenças básicas dos dois sistemas.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEXANDRINO, José Melo. **Autarquia local**. Funchal, Ilha da Madeira: Aprender Madeira, 2015. Disponível em: <http://aprendermadeira.net/autarquia-local/> Acesso em: 15 de fev. de 2016.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. In: CANOTILHO, J.J. Gomes. MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lênio L. (Coord. Científica). **Comentários à Constituição do Brasil**. 1º ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.710-800.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução e notas de: Mário de Gama Cury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

ATALIBA, Geraldo. **A autonomia municipal na nova constituição brasileira**. In: QUERCIA, Orestes (Org.). **Municipalismo**. São Paulo: Hamburg, 1986, p.25-31. Acervo Orestes Quercia. Disponível em: <http://ninive.selfip.com:8080/quercia/handle/123456789/7919>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

AZINHEIRO, Ana. **Poder regulamentar**. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT), 22 de jan. São Domingos de Rana, Portugal: Autarnet, 2007. Disponível em: <http://www.autarnet.com/news/109.html>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

BARACHO, José Alfredo. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p.07-31.

BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista de informação legislativa, v. 38, n.º153, Brasília: Senado Federal, jan./mar. 2002, p. 255-270. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/762> Acesso em: 15 de jan. de 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **A federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985, p.10-35.

BIONDO, Francisco Etelvino. SOARES, Paulo Henrique. **Apontamentos sobre o poder público municipal: lei orgânica do município e o regimento interno da câmara municipal**. Senado Federal. Brasília: Cartilha Interlegis, p.1-20. Disponível em: Acesso em: 08 de janeiro de 2016, p.07/08.

BOLTON, Lesley. **O livro completo da mitologia clássica: deuses, deusas, heróis em monstros gregos e romanos – de Ares a Zeus**. Tradução: Adriana de Oliveira Silva. Santana, São Paulo: Madras, 2004.

BONAVIDES. Paulo. **Ciência Política**. 13º Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.132-143.

BRAGA, Roberto. CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **Cidade: espaço da cidadania**. In: GIOMETTI, Analúcia B. R e BRAGA, Roberto (orgs.). Pedagogia Cidadã: Cadernos de Formação: ensino de geografia. São Paulo: UNESP-PROPP, 2004, p.105 à 120. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/cidade%20espaço%20da%20cidadania%20braga11.pdf>. Acesso em: 17 de dez. 2015.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 30 de agosto de 2015.

_____. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

_____. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

_____. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

_____. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

_____. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

_____. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 de dez. de 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº1, de 16 de maio de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros 2014**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>. Acesso em: 17 de dez. De 2015.

_____. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui do Código Eleitoral. Disponível: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

_____. **Lei de 1º de outubro de 1828**. Publicada na Chancellaria-mór do Império do Brazil. Rio de Janeiro, 18 de out. de 1828. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 197.917**, Relator: CORRÊA, Maurício, julgamento em 6-6-2002, Plenário, publicado no Diário de Justiça em 7 de maio de 2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 586.224/SP**. Relator: FUX, Luiz. Publicado no Diário de Justiça nº 85 em 08 de maio de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842**. Relator: MENDES, Gilmar Ferreira. Publicado no Diário de Justiça nº 181 em

16 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 692**. Relator: BARBOSA, Joaquim. Publicado no Diário de Justiça em 1º de outubro de 2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842**. Relator: MENDES, Gilmar Ferreira. Publicado no Diário de Justiça em 16 de agosto de 2013.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

BREMAEKER, François E. J. **As dívidas dos Municípios com mais de 50 mil habitantes**. Rio de Janeiro: Observatório de informações municipais, 25 de jan. de 2016. Disponível em: http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1 Acesso em: 19 de fev. de 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999, p. 380-390.

CARVALHO, Manuel Ferreira de. **Gestão pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal**. Lisboa: Instituto nacional de administração. nov., 2011. Disponível em: http://files.joaquim-croca-caeiro.webnode.pt/200000739-d4fe0d5f47/Gestao%20publica_um%20novo%20paradigma%20governancao%20AP%20local.pdf. Acesso em: 02 de fev. de 2016.

CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**. 6ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTILHO, José R. Fernandes. **Poder local: a câmara municipal no Brasil e Portugal**. Revista Tópos, v.2, nº1. Presidente Prudente: UNESP, 2008, p.142-163. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/issue/view/177/showToc>. Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 13ªed. São Paulo: Ática, 2003, p.243-376.

CHILDE, Vere Gordon. **Evolução social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

CHILDE, Vere Gordon. **O que aconteceu na história**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1941, p.50-105.

CONDESSO, Fernando. **Temas e problemas do direito municipal e intermunicipal**. Jurismat, Revista Jurídica n.º3 (2013). Portugal, Portimão:

Serisexpresso, 2013, p.185-214. Disponível em: <http://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/5048>. Acesso em: 03 de fev. de 2016.

COULANGES, Numa-Denys Fustel de. **A cidade antiga**. Título original: La cité antique – étude sur le culte, le droit, les insitutions de la Grèce et e Rome. Tradução Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Editora das Américas S.A. 2006. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/cidadeantiga.html>. Acesso em: 23 de jun. de 2015.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município autonomia na federação brasileira**. 2ªed. Curitiba: Juruá, 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. **O poder legislativo municipal**. São Paulo: Malheiros, 2008.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

COSTA, Nelson Nery. ALVES, Geraldo Magela. **Constituição federal anotada e explicada**. 3ªed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

CURY, Paula Maria Nasser. **Método de direito comparado: desenvolvimento ao longo do século XX e perspectivas contemporâneas**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), jul. - set., 6(2). São Leopoldo: Unisinos, 2014, p.176-185. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2014.62.06>
Acesso em: 08 de ago. de 2015.

DI PIETRO, Maria Zylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p.50-60.

DORIA, Og Roberto. **Município: o poder local**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1992.

DGO/MEF, PORDATA. Transferências correntes e de capital recebidas pelas câmaras municipais em % do total das receitas nos Municípios. Atualizado em 13 de out. de 2015. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: <http://www.pordata.pt/Municipios/Transferências+correntes+e+de+capital+recebidas+pelas+câmaras+municipais+em+percentagem+do+total+das+receitas-607>. Acesso em 19 de fev. de 2016.

EMBED, Antonio Irujo. **Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español. Estudios de Administracion General**. Instituto de administracion local Madrid: Selecciones Gráficas, 1978. Disponível em: http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Monografias/50años/50años-187/1978_261_ORDENANZAS%20Y%20REGLAMENTOS%20MUNICIPALES%20

EN%20EL%20DERECHO.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2015.

FABRIS, Paulo Roberto. **Um debate acerca da história do município no Brasil**. Centro de Ciências Naturais (CCHN), Revista Sinais, v.1, n.º03, jun. (2008), jun. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2008, p.71-95. Disponível em: <http://www.periodicos.ufes.br/sinais/article/view/2863> Acesso em: 28 de nov. de 2015.

FONSECA, Ivo D'Aquino. **O município, sua conceituação histórica e jurídico constitucional**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, 1940.

FOUCAULT, Michel. **Do governo dos vivos**: curso no Collège de France, 1979-1980, aulas de 09 e 30 de janeiro de 1980. Tradução: Nildo Avelino. São Paulo: Centro de Cultura Social, ebook, 2009.

FRANCISCO MARTÍN, Julián de. **Los magistrados municipales en Lusitania durante el Alto Imperio**. Memorias de historia antigua, ISSN 0210-2943, n.º1. Espanha: Universidade de Oviedo, 1977, p. 227-245. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2018668> Acesso em: 23 de jun. de 2015.

FURNARI, Pedro Paulo Abreu. **Grécia e Roma**. 2º ed. São Paulo: Contexto, 2002.

GIOMETTI, Analúcia. BRAGA, Roberto. CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **Cidade: espaço da cidadania**. Pedagogia cidadã: cadernos de formação: ensino de geografia. São Paulo: UNESP – PROPP, 2004, p.105-120.

GOSDEN, Chris. **Pré-história**. Tradução: Janaína Marcoantonio. Porto Alegre, RS: L&P Pocket, 2012.

GOUVÊA, Maria de Fátima. **O império das províncias. Rio de Janeiro, 1822-1889**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2008, p. 113.

GUEDES, Neviton. In: CANOTILHO, J.J.Gomes. MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lênio L. (Coord. Científica). **Comentários à constituição do Brasil**. 1ºed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.677.

GUSTIN, Miracy Barbosa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HARDY, Ernest Georg. **Roman laws and charters**. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2005, p.130-150.

HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal: desde o começo da monarchia até o fim do reinado de Affonso III**. Tomo I. 8º edição, dirigida por David Lopes. Paris e Lisboa: Aillaud & Bertrand, 1875. Disponível em: Biblioteca Nacional de Portugal: <http://purl.pt/12112>. Acesso em: 10 de agos. de 2015.

HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal. Tomo IV, livro VII**, Paris-Lisboa: Aillaud e Bertrand. Disponível em: : <http://purl.pt/12112/4/>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015, p. 92.

HERMANY, Ricardo. **Município na constituição: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

HERMANY, Ricardo. RODEMBUSCH, Claudine Freire. **O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais** in: HERMANY, Ricardo. Empoderamento social local (Org.), Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p. 77-92.

HERZOG, Werner (Direção). **CAVERNA dos sonhos esquecidos**. (90min) França: Produção History films, 2010. Disponível em: Netflix, gênero: documentários sobre ciência. Acesso em: 10 de julho de 2015.

KRAUSE, Elton A. **Formação da política municipal e as condições de elegibilidade**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002.

LALANDE, André. **Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.115.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 20º ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2006.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. São Paulo: Alfa Omega, 1975.

LIMA, Mon't Alvere Barreto in: CANOTILHO, J.J.Gomes. MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lênio L. (Coord. Científica). **Comentários à constituição do Brasil**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2013, 710-8210.

MACIEL, José Carlos Rodrigues. **Ordenações Filipinas - considerável influência no direito brasileiro**. São Paulo: Jornal Carta Forense, 04 de set. de 2006. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484>. Acesso em: 17 de dez. de 2015.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 3ºed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 237-256.

MARÇAL, Justen Filho. **Curso de direito administrativo**. 10ºed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p.211-225.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16º ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros,

1996.

MELLO, José Luiz de Anhaia. **O Estado federal e as suas perspectivas**. São Paulo: Max Limonad, 1960, p.20-86.

MENJOT, Denis. BOUCHERON, Patrick. **O florescimento das cidades: século XIII na história do mundo urbano**. (p.17-59). In: CARVALHO, Margarida Maria de. LOPES, Maria Aparecida de S. FRANÇA, Susani Silveira Lemos. (orgs.) *As cidades no tempo*. Universidade Estadual Paulista, UNESP. São Paulo: Olho d'Água, 2005.

MERCHÁN, Alfonso Carlos Fernández. **El municipio hispano-romano en la Baética (Aportación a su estudio)**. Anuário de la Facultad de Derecho, servicio de publicaciones nº2 (1983). Extremadura: Universidad de Extremadura, 1983 p.121-154. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=813961>. Acesso em: 27 de julh. de 2015.

MIRANDA, Jorge. **O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa**. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, n.º19, jul.-dez (2008). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, p. 149-171. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/19/ard/ard6.htm> Acesso em: 10 fev. 2016.

MORATTA, Nelson Granados. **A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no estado de Santa Catarina**. Dissertação pelo Programa de Pós- Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 155f. Orientador: Antônio Gonçalves de Oliveira. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2015, p.110-145. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1156> Acesso em: 20 de fev. de 2016.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história, suas origens, transformações e perspectivas**. Tradução: Neil R. da Silva. 4º ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p.01-110.

NABAIS, José Casalta. **A autonomia financeira das autarquias locais**. Coimbra: Almedina, 2007.

NASCIMENTO, Marília Aguiar Ribeiro. **Os regulamentos independentes em face da separação de poderes: uma análise à luz da constituição brasileira e portuguesa**. Revista Jurídica da UEPB, jan.-jun. Paraíba: Universidade Estadual da Paraíba, 2011, p.134. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/view/2001/1151>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

NAVARRO, R. F. **A evolução dos materiais. Parte 1: da pré história ao início da era moderna.** Revista Eletrônica de Materiais e Processos, v.1, 1 (2006) 01-11. Campina Grande, PB: Universidade Federal de Campina Grande. Disponível em: <http://www2.ufcg.edu.br/revista-remap/index.php/REMAP/article/viewFile/6/36>
Acesso em: 12 de julh. de 2015.

NOBRE, Noéli. **Proposta sobre pacto federativo pode ser votada até o fim do ano.** Brasília: Câmara notícias, 24 de abr. de 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486517-PROPOSTA-SOBRE-PACTO-FEDERATIVO-PODE-SER-VOTADA-ATE-O-FIM-DO-ANO.html>.
Acesso em: 15 de fev. de 2016.

NUNES, Pedro Severiano. **Da morfodinâmica do município.** Tese de concurso à cadeira de Direito Administrativo da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil. Manaus: Imprensa Pública, 1940, p.10- 50.

OLIVEIRA, António Candido de. **Direito das autarquias locais.** 2º ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

OLIVEIRA, Robson Eneas. **Avaliação de impacto do programa de modernização tributária e da gestão dos setores sociais básicos (PMAT) na arrecadação de ISSQN e IPTU dos municípios, no period de 1999 à 2011.** Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Economia e Finanças. Orientador: Eduardo Pontual Ribeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13841>. Acesso em: 20 de jan. de 2016.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa.** VII Revisão Constitucional (2005). Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em: 02 de dez. 2015.

PORTUGAL. **Decreto 58/90 de 23 de outubro.** Disponível em Diário da República Eletrónico, 1º série, nº 245, de 23.10.1990. Ratifica a Carta Europeia de Autonomia Local firmada em Estrasburgo em 15 de out. de 1985. Disponível em: https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/96516/details/maximized?p_auth=i9ZEaZrh&serie=I&numeroDRE=245&search=Pesquisar&ano=1990&types=DR. Acesso em: 15 de dez. de 2015.

PORTUGAL. **Lei n.º 46/2005.** Estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lei_46_2005.pdf. Acesso em: 10 de fev. de 2016.

PORTUGAL. **Lei n.º 75/2013.** Estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis.

Acesso em: 10 de dez. De 2015.

PORTUGAL. **Lei orgânica n.º 01/2011** de 14 de agosto. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2160&tabela=leis
Acesso em: 15 de dez. de 2015.

PORTUGAL. **Lei n.º 69/2015** de 16 de julho. Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1792&tabela=leis.
Acesso em: 05 de fev. de 2016.

PREDIGER, Carin. **O município brasileiro e seu papel até 1988**. Revista Interesse Público, ano 5, nº 20, jul.- ago. (2003). Minas Gerais: Editora Forum, 2003, p. 157-190. Disponível em: <http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/165.htm>. Acesso em: 15 de dez. de 2015.

RAIMUNDO, Adriana (Coordenação). **Estudo Finanças Municipais 2014 - sub-região da Lezíria do Tejo**. Lisboa: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 2015. Disponível em: <http://www.ccdr-lvt.pt/administracao-autarquica/1195.htm>. Acesso em 19 de fevereiro de 2016.

RAMOS, Dircêo Torrecilla. **O Federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.185-196.

REBELO, Marta. **Descentralização e justa repartição de recursos entre o estado e as autarquias locais**. Coimbra: Almedina, 2007.

RENAUT, Alain. **O indivíduo: reflexão acerca da filosofia do sujeito**. Tradução: Elena Gaidano. Rio de Janeiro: Editora Difel, 1998.

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural**. 9ªed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

RODRIGUES, António José. **Autarquias locais**. Coimbra: Almedina. 2015.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTIN, Janaína Rigo. **O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal**. Estudos Jurídicos, 40(2):72-78, jul.- dez. São Leopoldo: Unissinos, 2007, p.72-78.

SANTIN, Janaína Rigo. MATTIA, Ricardo Quinto. **O poder local e o princípio constitucional da participação**. Revista Núcleo de Estudos Jurídicos, Vol. 13, n.2, jul.- dez. Itajaí: Fundação Univali, 2008, p.177-203. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1987/1515>. Acesso em: 15 de jan. de 2016.

SÁNCHEZ, Juan Francisco Gonzáles. **La autonomía en el constitucionalismo español: el sistema de protección constitucional de la autonomía local.** Tesis doctoral, dirigida por: Javier Ruiperez Alamillo. La Coruña: Facultad de derecho Universidade de la Coruña, 2012. Disponível em: <http://ruc.udc.es/handle/2183/10095>. Acesso em: 20 de dez. de 2015.

SARAIVA, Jose Hermano. **História concisa de Portugal.** Vol.I, 8º ed. Sintra, Portugal: Publicações Europa- América, 1983, p.15-65.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCAFF, Fernando Facury. SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. In: CANOTILHO, J.J.Gomes. MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lênio L. (Coord. Científica). **Comentários à constituição do Brasil.** 1ºed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.1.710-1.740.

SERRÃO, Joaquim Veríssimo. **História de Portugal. Vol. I, Estado Pátria e Nação (1080-1415),** 3ºed. Lisboa: Verbo, 1979, p.184-198.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 27ªed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Miguel Matias Reis. **O impacto da reforma da administração local ao nível das competências das assembleias e câmaras municipais.** Orientador: Julian Mora Aliseda. Dissertação em administração pública, Instituto superior de ciências sociais e políticas. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2014.

SJOBORG, Gideon. **Origem e Evolução das Cidades.** In: DAVIS, Kingsley (et. al). Cidades: a urbanização da humanidade. 3º ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977, p.36-51.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 3ºed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, p. 321-386.

STORNI, Horário Júlio. **El municipio como institución.** Buenos Aires: Editora V. Abeledo, 1949.

TAFFAREL, Claridê Chitolina. **O novo marco regulatório do pré-sal e a autonomia local: uma abordagem a partir da efetivação da subsidiariedade administrativa.** Dissertação de Mestrado em Direito, Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD). Orientador: Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2014, p.150-169.

TOYNBEE, Arnold Joseph. **Ciudades en marcha.** Buenos Aires: Emecé Editora, 1970.

ZATTI, Vicente. **Autonomia e educação em: Immanuel Kant e Paulo Freire.** Porto Alegre: Edipucrs, 2007. Disponível em: <http://www.pucrs.br/edipucrs/online/autonomia/autonomia/capa.html>. Acesso em: 20 de dez. de 2015, página: capítulo I – “A autonomia”.

ZWIFFELHOFFER, Eckhard Meyer-. **Storia dele province romane.** Itália, Bologna: Il Mulino, 2009.