



A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS E SEUS LIMITES CONSTITUCIONAIS

Gilvan Pereira de Souza	Gabriel Francisco Lopes
Faculdade Líber (Fac. Líber)	Faculdade Líber (Fac. Líber)
Denilson Junior Carvalho Rosa	Kellen Cristina Araújo Costa
Faculdade Líber (Fac. Líber)	Faculdade Líber (Fac. Líber)
Mariana Nogueira Nascimento	Amanda Gonçalves Camargo
Faculdade Líber (Fac. Líber)	Faculdade Líber (Fac. Líber)

RESUMO

O Estado se ergue por intermédio de instituições especializadas, agentes públicos e normas jurídicas, sendo o Município parte da estrutura governamental brasileira, especialmente referente aos interesses locais, o que implica que os assuntos que lhe dizem respeito diretamente são sempre de sua competência. A Administração Municipal deve adotar regras de aplicação bem definidas. Uma regulação municipal eficiente é um dos instrumentos que contribui para a eficácia dos serviços públicos e para a atividade econômica, representando assim o aspecto formal da ação. O presente trabalho tem por objetivo analisar as competências administrativas municipais, verificando o escopo constitucional, além da visão de teóricos acerca das mesmas, verificando os limites e margens em que o Município pode atuar para que favoreça os interesses da população. Para a construção da presente pesquisa, foi utilizada a pesquisa bibliográfica de caráter exploratória, visando a busca não apenas da legislação vigente acerca das deliberações municipais, como também as perspectivas teóricas e jurídicas sobre o tema, verificando como o Município deve se atentar na busca de uma administração eficiente. Os resultados da pesquisa nos mostram que a inclusão do Município no rol dos integrantes da Federação Brasileira, conforme o artigo 18 da CRFB/88 lhe confere mais do que um simples status constitucional, conferindo-lhe a condição de ente federativo que possui autonomia legislativa e administrativa integral. Negar ao Município essa condição é, na verdade, desconsiderar a própria vigência da Constituição, visto que a mesma defende amplamente que a democracia deve prezar pelos interesses do povo.

Palavras-chave: Autonomia Administrativa; Municípios; Limites Constitucionais

1. INTRODUÇÃO

O Estado se ergue por intermédio de instituições especializadas, agentes públicos e
RFL, V. 1, nº 1, p. 32-47, 2025

normas jurídicas, sendo o Município parte da estrutura governamental brasileira, especialmente referente aos interesses locais, o que implica que os assuntos que lhe dizem respeito diretamente são sempre de sua competência. A Administração Municipal deve adotar regras de aplicação bem definidas, sendo disposto ao gestor público apenas realizar o que a lei prescreve diferindo-se de um administrador privado tem a liberdade de agir em tudo que não contrarie a legislação.

A Lei Orgânica (LOM) originada pela Câmara Municipal, deve se delinear pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Nesta lei, estão dispostos dispositivos acerca das atribuições dos poderes Legislativo e Executivo municipais, competências e procedimentos administrativos, entre outros temas relevantes, tais como prestar serviços públicos de interesse local, manter programas de educação e saúde, em cooperação com a União e o Estado e promover um ordenamento territorial adequado, por meio do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, além de proteger o patrimônio histórico-cultural.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as competências administrativas municipais, verificando o escopo constitucional, além da visão de teóricos acerca das mesmas, verificando os limites e margens em que o Município pode atuar para que favoreça os interesses da população.

No primeiro capítulo deste artigo, buscou-se traçar a evolução histórica do município no contexto jurídico brasileiro, focando no princípio da autonomia. Analisou-se a atual estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil, ressaltando a adoção da Federação como forma de Estado. Dentro da principiologia constitucional, foram abordados três princípios diretamente relacionados ao Estado Federal Brasileiro, especialmente no que diz respeito à sua organização político-administrativa: o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, o princípio da predominância do interesse e o princípio da autonomia dos entes federados.

Nos segundo e terceiro capítulos, explorou-se o princípio constitucional da autonomia municipal em seus dois âmbitos: administrativo e legislativo. Foi demonstrado que a autonomia municipal se traduz em quatro capacidades concedidas aos municípios pela CRFB/88: a capacidade de auto-organização, auto-governo, auto-legislação e auto-administração. Essas capacidades refletem os princípios constitucionais da autonomia municipal: o princípio da autonomia política, o princípio da autonomia normativa e o princípio da autonomia administrativa e financeira.

Para a construção da presente pesquisa, foi utilizada a pesquisa bibliográfica de caráter exploratória, visando a busca não apenas da legislação vigente acerca das deliberações municipais, como também as perspectivas teóricas e jurídicas sobre o tema, verificando como o Município deve se atentar na busca de uma administração eficiente.

2. O MUNICÍPIO NO CONTEXTO FEDERATIVO

A Constituição de 1988 promoveu diversas correções em distorções que surgiram ao longo da história brasileira em relação aos Municípios, oriundo dos regimes políticos que se sucederam, como a República Velha e a própria Ditadura Militar que ora ampliavam, ora restringiam a autonomia desses entes, tanto no aspecto político-financeiro quanto em sua atuação administrativa local. A inclusão dos Municípios na Federação como entidades de terceiro grau pelo Texto Constitucional de 1988, conforme os artigos 18 e 19, conferiu um papel estratégico na estrutura político-administrativa do Brasil (Brasil, 1988).

Tal inclusão ampliou a autonomia dos Municípios, abraçando as esferas política, administrativa e financeira, como se pode observar nos artigos 29 a 31, 156, 158 e 159 da Constituição Federal, garantindo inclusive o direito dos Municípios de elaborar suas próprias constituições locais e assegurando eleições diretas para os vereadores, conforme disposto no artigo 29. Importante ressaltar que a Constituição de 1988 não apenas conferiu aos Municípios competências exclusivas (art. 30), mas também estabeleceu a competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal em várias matérias listadas no artigo 23, como a legislação sobre assuntos de interesse local (Brasil, 1988).

A autonomia municipal, portanto, representa uma das principais inovações trazidas pela Constituição de 1988. Essa autonomia é um direito garantido pela Constituição Federal, permitindo que os Municípios decidam livremente sobre questões de interesse local, sempre em conformidade com a divisão de competências prevista na Carta Magna do Estado brasileiro. Castro (1985, p. 2), afirma que o:

o regime federativo e a tradição republicana revelam que os Municípios brasileiros, são coletividades políticas descentralizadas, possuem, ao lado da função administrativa, a função legislativa. Ver-se-á, então, que, dentro deste quadro, a existência do poder legislativo municipal assegura um grau suplementar à autonomia dos Municípios.

Assim, para compreender a autonomia municipal, é essencial vê-la como uma forma de descentralização política, administrativa e financeira do Estado Federal. Os Estados modernos, sejam unitários ou federais, buscam cada vez mais essa descentralização, refletindo os novos conceitos de soberania, que se manifestam de maneira plural, com o objetivo de promover uma era de liberdades, não apenas políticas, mas que abranjam diversos aspectos da vida em comunidade.

Dentro do Estado Federal, o Município desempenha um papel crucial na descentralização, pois não se trata apenas de uma gestão eficiente por parte do Estado, mas também de garantir liberdades políticas demandadas pelas comunidades. Nesse contexto, Baracho (1986, p. 92) afirma que:

dentro do Estado federal, é de grande importância a definição de suas relações com o Estado membro, das quais decorrem conseqüências de ordem Jurídica: - é legítimo o direito de associação, daí que o Estado membro deve reconhecê-lo; - deve o Estado membro abster-se de interferir na vida municipal, que depende de plena autonomia; - Ao estado incube articular os interesses locais e os interesses gerais.

Para que a descentralização ocorra de maneira efetiva, portanto, se faz importante o fortalecimento do vínculo entre o Município e o poder estatal, permitindo uma participação mais ativa na vida local, a partir da interação política diretamente com o Município onde reside. Através da descentralização, desenvolve-se a prática da cidadania e os interesses dos cidadãos locais, resultando em maior responsabilidade e respeito por parte deles em relação à sua coletividade, onde se estabelece a verdadeira escola política (Castro, 1985, p. 17).

Assim, a autonomia municipal é um componente essencial da descentralização política, administrativa e financeira, que se distribui entre a União, os Estados-membros e os Municípios, fundamentada em princípios que sustentam as normas que conferem legitimidade à auto-organização desses entes. Essa autonomia dos Municípios brasileiros foi alcançada com a Constituição de 1988, o que até a Carta de 1946 era puramente teórico:

No regime monárquico o Município não a teve, porque a descentralização governamental não consultava aos interesses do imperador; na primeira república não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou toda a liberdade municipal e falseou o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local; no período revolucionário (1930-1934) não ateuve, por incompatível com o discricionarismo político que se instaurou no país; na Constituição de 1934 não a usufruiu, porque a transitoriedade de sua vigência obstou à consolidação do regime; na Carta outorgada de 1937 não a teve, porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos subordinados à interventoria dos Estados. (Meirelles, 1991, p. 37)

Assim, a descentralização política monárquica não atendia aos interesses imperiais em questão da soberania, o que com o coronelismo da Primeira República também não existia, uma vez que as elites dominavam os interesses locais. Embora a Constituição de 1946, juntamente com as constituições estaduais e leis orgânicas municipais subsequentes, tenha conferido certa autonomia às administrações locais, as liberdades políticas foram prejudicadas, pois o regime determinava a nomeação dos prefeitos nos Municípios-Capitais.

Assim, em 1946, os Municípios também não tinham a autonomia formalmente declarada, uma vez que o autoritarismo ditava as regras políticas (Meirelles, 1991). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Município, enquanto estado federado, passou a ser reconhecido como tal, compartilhando com a União e os Estados a estrutura do nosso Federalismo de Três Níveis. Diversos autores, como Silva (1994, p. 346), levantam questões sobre a classificação do município como ente federado, argumentando que os Municípios não têm representação no RFL, V. 1, nº 1, p. 32-47, 2025

Senado Federal e não podem sofrer intervenção federal, entre outras objeções.

Contudo, Magalhães (1997, p. 119) defende que essas objeções não são suficientes para comprometer a característica essencial que define o Município como ente federado, que é a autonomia política conferida pela Constituição, a qual estabelece um Poder Constituinte Decorrente Municipal de terceiro grau, incluindo suas características temporais e a possibilidade de elaboração da Constituição Municipal (Lei Orgânica dos Municípios) e a criação de um Poder Constituinte Derivado Municipal para emendas à Constituição local.

Assim, uma vez que a noção de Município e sua autonomia estão profundamente ligadas à compreensão da Federação, podemos concluir que a verdadeira adoção do processo democrático descentralizado só se concretizará com a efetivação das liberdades e autonomias municipais. Nesse sentido, a nossa Constituição avançou ao reconhecer o Município como ente federado, mas é necessário revisar as disposições sobre as competências dos entes federados, a fim de conferir maior autonomia aos Municípios, que atualmente ainda é insuficiente.

2.1. Aspectos e Competências

As competências são delineadas e definidas pela Constituição, que, em sua parte organizacional, reconhece e atribui capacidade administrativa aos entes federados, estabelecendo um conjunto de relações que respeitam o princípio da hierarquia. Nesse contexto, a descentralização emerge como um elemento vital no Estado Federal, sendo uma característica fundamental do federalismo a distribuição de poderes entre entidades centrais e agrupamentos autônomos, respaldados pelas normas constitucionais. Assim, o Estado unitário se distingue do federalismo por sua estrutura jurídica mais simples (Ruffia, 1965, p. 123).

No âmbito do Estado Federal, há uma dualidade que reflete a necessidade de promover a união em vez da uniformidade (Baracho, 1986, p. 29). A Federação é caracterizada pela submissão das unidades a uma Constituição que estabelece a união federal, servindo como base jurídica comum que regula suas interações. Loewenstein (1965) afirma que um Estado Federal não pode existir sem uma Constituição escrita, que representa o contrato de uma "aliança eterna".

No modelo federal, a soberania é uma prerrogativa exclusiva do Estado Federal, enquanto os Estados-membros têm autonomia, se traduzindo em descentralização política, permitindo que os Estados-membros tenham seus próprios governos, legislações e administrações, sempre dentro dos limites estabelecidos pela Constituição federal, que sintetiza o poder federal e confere autonomia, mas não soberania aos Estados (Neto, 1972, p. 240).

É importante observar que no Brasil, essa autonomia se estende não apenas aos Estados, mas também aos Municípios, que, apesar de estarem subordinados à Constituição Federal e às leis estaduais, possuem sua própria organização e gestão (Meirelles, 1991). Assim, o federalismo

brasileiro é singular, pois contempla a coexistência de Estados e Municípios, ambos dotados de autonomia para administrar seus próprios assuntos. A interação entre as diferentes esferas de governo, que inclui a participação dos Estados e Municípios no governo central, é um reflexo da Federação como uma verdadeira sociedade de Estados.

Essa representação é frequentemente garantida pela existência de instituições como o Senado, que assegura a voz dos Estados no processo legislativo federal. Um aspecto crucial do federalismo é a repartição de competências entre os entes federados. Horta (1995) observa que essa técnica de repartição é essencial para o sistema federal, pois proporciona a base da descentralização e permite que o modelo federal funcione de maneira eficaz. Para que as competências atribuídas a Estados e Municípios sejam cumpridas, é fundamental que esses entes possuam recursos financeiros adequados.

Almeida (2005, p. 30) resume essa ideia ao afirmar que a disponibilidade de recursos é o que revitaliza a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas funções. Entretanto, surgem desafios ao se tentar definir o conceito de autonomia e seu conteúdo na organização federal. A autonomia se manifesta na capacidade de criar normas que organizam e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes federativos.

Baracho (1986, p. 51) ensina que:

existe o controle desta autonomia, que se especifica sobre a legalidade constitucional do ato local, mas não sobre sua oportunidade política. Convém lembrar que no Estado federal, o Estado membro participa sempre na elaboração das leis federais.

No contexto federal, os Estados e Municípios participam da elaboração das leis federais, seja de forma direta ou indireta. As normas elaboradas variam em qualidade, quantidade e hierarquia, podendo ser estatutárias, legislativas ou constitucionais, conforme a estrutura e as particularidades do ordenamento jurídico. A autonomia conferida às comunidades federadas permite que cada uma mantenha certa independência, possibilitando a gestão de seus próprios assuntos e enriquecendo a dinâmica do federalismo brasileiro.

3. ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DA GESTÃO MUNICIPAL

Além de conferir aos Municípios a autonomia política normativa já mencionada, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também lhes concede autonomia administrativa e financeira, conforme disposto no artigo 30, incisos III a IX. Aguiar (1995, p. 107), dispõe:

A autonomia administrativa diz respeito à administração própria, auto- administração, administração do que é seu, administração dos seus serviços. É a faculdade que o

Município tem de organizar os serviços públicos de interesse local e prestá-los, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Ao Município cabe gerir seus próprios negócios.

O poder de auto-administração, outorgado aos Municípios, está intimamente relacionado ao interesse local e abrange a organização e execução dos serviços públicos de sua competência, a ordenação urbanística de seu território e a criação, cobrança de tributos e aplicação de suas rendas. Para Meirelles (1991, p. 109), o conceito de administração própria é de fácil compreensão e delimitação, definindo-a como “a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro”.

Assim, a administração municipal é dotada de liberdade nas decisões, que devem se prezar pelo que é o melhor para os cidadãos locais. Sobre a auto-administração, Norberto Bobbio e autores (2000, p. 84) destacam a competência administrativa municipal dos representantes do ente federativo em delegar a pessoas cargos públicos para a gestão de áreas estratégicas. O poder de auto-administração dos Municípios, em sua essência, portanto, se ocupa da atuação concreta do Município e do poder de editar normas individuais, ou seja, atos administrativos.

Outra característica do poder de auto-administração dos Municípios é a sua competência financeira, que autoriza o Município a criar e cobrar tributos, assim como aplicar suas rendas. No contexto da classificação das competências, abordada no subtítulo anterior, as competências administrativa e financeira dos Municípios se classificam como competência privativa (art. 30, III a IX, da CRFB/88) ou competência comum (art. 23 da CRFB/88).

Maria Tereza Sadek (1991) identifica duas condições essenciais para a autonomia municipal: (1) o pleno exercício do direito de escolher seus governantes; e (2) a liberdade municipal na organização de seus serviços e atos administrativos, que é determinada pelo nível de poder decisório das autoridades locais e pela capacidade de cumprir suas atribuições.

A autonomia do Município para organizar e gerenciar seus serviços e atos administrativos, assim como o poder de decisão das autoridades locais em suas atribuições, está consagrada no princípio da autonomia administrativa e financeira, que se materializa na outorga da competência financeira e da competência administrativa ou material, conforme a Constituição Federal, em seu artigo 30, que compete aos Municípios, entre outras atribuições:

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

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

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou

- permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Brasil, 1988)

Sobre as competências constitucionais administrativas, Celso Vedana (2002, p. 121) considera que elas podem ser entendidas como as funções que existem nas três esferas de governo e que “consistem em executar atividades moldadas como administrativas, correspondentes à prestação de serviços públicos, implantação de obras e aquisição de bens de capital, todas visando ao bem-estar da comunidade diretamente envolvida com o ente federado incumbido de determinada função”.

A competência financeira dos Municípios, prevista na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 30, inciso III, é de forma privativa, conferindo-lhes autonomia para legislar sobre assuntos tributários de interesse local. Os artigos 145 e 156 também tratam da competência tributária dos Municípios. Sobre esse princípio que assegura a autonomia dos Municípios, a autonomia política e a administrativa devem ser acompanhadas de recursos próprios que garantam a realização de obras e a manutenção dos serviços públicos locais.

Aguiar (1995, p. 108) observa que a “Constituição não institui tributo algum; apenas confere ao ente público a competência para criá-lo”, assim, sendo responsabilidade da legislação municipal a criação de tributos. A partir da liberdade relacionada ao poder municipal de auto-administração, caracterizado pela capacidade de instituir, arrecadar e aplicar as rendas de seus tributos, o Município logra a autonomia plena para gerir os recursos da maneira que melhor que convier Carrazza, 2006, p. 120).

É relevante mencionar que a autonomia financeira e a competência para instituir, arrecadar tributos e aplicar suas rendas não implicam que o Município seja financeiramente independente para gerir sua administração sem depender de transferências das outras esferas de RFL, V. 1, nº 1, p. 32-47, 2025

governo (federal e estadual). Além dessas rendas próprias, os Municípios recebem recursos de participação em tributos federais e estaduais, conforme previsto nos artigos 158, 159, I, “b”, e II, e § 3º, da CRFB/88.

Sobre esse tema, Celso Vedana (2002, p. 113) observa que, com a promulgação da CRFB/88, os Municípios obtiveram benefícios decorrentes do aumento da receita tributária, especialmente em relação à partilha das receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Infelizmente, “grande maioria dos municípios depende das transferências obrigatórias e das benesses dos governos ao transferir receitas voluntárias na forma de convênios para executar serviços cuja maior parte é de competência da União e dos Estados” (Vedana, 2002, p. 113).

As rendas provenientes da arrecadação dos tributos de sua competência, somadas a essas participações em tributos federais e estaduais, são os recursos que os Municípios têm para aplicar. Uma vez arrecadado o tributo pelo Município, sua aplicação fica a critério da administração pública local, não estando sujeita a qualquer instrução ou aprovação do Estado ou da União. “Basta que a lei orçamentária municipal contenha as dotações necessárias para o exercício em que vão ser aplicadas” (Meirelles, 1991, p. 113).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com o intuito de reafirmar o princípio da autonomia dos entes federativos, por meio do artigo 151, III, estabelece, entre as limitações do poder de tributar, a proibição da União de instituir isenções de tributos de competência dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

3.1. Autonomia Legislativa da Gestão Municipal

O princípio da autonomia normativa, consagrado na Constituição, confere aos Municípios a capacidade de criar suas próprias legislações, por meio do poder de elaborar leis municipais em áreas que pertencem à sua competência exclusiva, suplementar e comum. Essa habilidade de autolegislação é também conhecida como poder normativo próprio (Meirelles, 1991). Dentro desse contexto, destaca-se a capacidade do município de votar, aprovar e promulgar sua lei orgânica, que o rege, refletindo sua habilidade de se auto-organizar e representando o elemento essencial da autonomia municipal, como já mencionado anteriormente.

Além de legislar sobre sua própria organização, os Municípios têm a prerrogativa de criar leis sobre questões de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual, dentro do âmbito da legislação concorrente, conforme os incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, o que ressalta a capacidade normativa própria dos Municípios.

É importante ressaltar que a capacidade de autolegislação dos Municípios se equipara ao que se entende como “competência legislativa” na doutrina nacional, visto que o artigo 30 da Constituição Federal atribui o poder normativo aos Municípios na forma de competências. J.J. RFL, V. 1, nº 1, p. 32-47, 2025

Canotilho (2003, p. 361-362) enfatiza a importância da autonomia das autarquias locais, afirmando que a autonomia local:

a autonomia local constitucionalmente garantida inclui, à semelhança do “regime autonómico insular” (...) (2) o direito à organização própria e o direito às competências próprias para, através dos órgãos representativos, livremente eleitos (componente democrático) se prosseguirem os interesses próprios das populações. Esta prossecução pode ser feita de forma autónoma ou em cooperação com o poder político central e regional.

Assim, poder instaurar competências próprias através dos órgãos representativos garante que os interesses próprios da população sejam atendidos, visto que a legislação é um item que auxilia na cidadania. Por sua vez, Sandra Krieger Gonçalves Silva (2003, p. 89) observa que a competência legislativa dos Municípios não é mais ou menos abrangente do que a do Estado-membro ou da União, “à medida que, em nosso sistema federativo, cada pessoa política possui uma esfera de atuação legiferante, inexistindo uma hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais”, conferindo às leis municipais o mesmo caráter normativo das leis federais ou estaduais.

A competência legislativa é expressa como o poder legislativo exercido dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e, no âmbito do Município, é exercida pela Câmara de Vereadores, com a participação do Chefe do Executivo, cuja iniciativa em determinadas matérias é definida na Lei Orgânica de cada Município. Alexandre de Moraes (2002, p. 741) ressalta que:

a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal.

Assim, a Câmara dos Vereadores, juntamente com o Poder Executivo, deve ter a complacência da Lei Orgânica municipal, que rege o que a Câmara dispõe e se apropria do interesse local. A autonomia, em seu aspecto jurídico, implica sempre um poder legislativo, que pressupõe um poder de direito público, não soberano, capaz de estabelecer, por direito próprio e não por mera delegação, regras de direito obrigatórias (Castro, 2006, p. 199). A autonomia é a base da competência do Município, especialmente no que diz respeito às atribuições legislativas do município, expressas no princípio constitucional da autonomia normativa, especificamente nos artigos 29 e 30 da Constituição Federal.

A Constituição Federal, em seu artigo 34, III, “c”, afirma que a autonomia municipal é um direito que pode ser oposto ao próprio Estado (União) (Brasil, 1988), pois, caso a União ou um Estado-membro ultrapassem os limites de suas competências e invadam a esfera de atuação

RFL, V. 1, nº 1, p. 32-47, 2025

da Administração Municipal, o Município pode recorrer ao Poder Judiciário para compelir o poder federal ou estadual a respeitar os limites que a Constituição lhes impõe. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (1991, p. 92) assegura que, em virtude desses direitos constitucionais dos Municípios, não há predominância da lei federal ou estadual sobre a municipal; e acrescenta:

O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeite ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só há hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União –Estado-membro – Município) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal.

É vedado, portanto, que a administração municipal sofra a interferência de outro órgão, uma vez que o governo local é o único que tem legitimidade para atender aos interesses locais, sendo a União e Estado-membro distintos. Assim, no Brasil, a Constituição Federal distribuiu as competências sem conferir supremacia hierárquica entre os entes federativos.

De fato, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, Dalmo de Abreu Dallari (1986, p. 19) já alertava, como ponto fundamental da distribuição das competências, que se “não se estabeleça a supremacia da União ou das unidades federadas, devendo-se procurar uma distribuição de competências equilibrada” de modo a preservar a autonomia de todos. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de repartição de competências com base no princípio da predominância do interesse, ou seja, as competências da União se baseiam no interesse geral.

A divisão constitucional das competências ocorre de três maneiras, por meio dos artigos 30, I e II, e 23, conferindo aos Municípios competências exclusivas ou privativas (que não podem ser delegadas), suplementares (conferidas pela norma constitucional para legislar sobre normas gerais não estabelecidas pela União e Estados-membros) e comuns ou concorrentes (quando os entes federados legislam sobre a mesma matéria, sem interferir nas áreas de atuação específica) (Bastos, Martins, 1988, p. 373).

Petrônio Braz (2006, p. 98) observa que, dentro desse contexto, embora exista uma preferência a ser respeitada em razão do maior ou menor interesse, ““o Município pode legislar em todos os assuntos de interesse local, desde que não ultrapasse os limites impostos pelas normas gerais editadas pela União e pelo Estado (supletivamente)”. A competência legislativa exclusiva dos Municípios é revelada no inciso I do artigo 30 da Constituição Federal: “legislar sobre assuntos de interesse local”.

A definição do que constitui “assuntos de interesse local” gera ampla discussão e, dada a relevância do tema para este trabalho, será abordada em um subtítulo específico no próximo

capítulo, mencionando apenas que a expressão “interesse local” substituiu a “de peculiar interesse”, usada nos textos constitucionais anteriores desde a primeira Constituição da República (CF de 1891, art. 68). O artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, destaca a competência legislativa suplementar dos Municípios, ou seja: “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

É importante ressaltar que não cabe ao Município suplementar toda a legislação federal de forma direta, pois isso entraria em conflito com a competência suplementar dos Estados-membros. O inciso discutido aqui não se aplica às leis federais que abordam as matérias do artigo 22 da Constituição Federal, que são privativas da União. Bastos e Martins (1998, p. 226) afirmam que “o critério constitucional que estabelece os limites da função supletiva do Município é a parte final do inciso que menciona: ‘no que couber’”.

Conclui-se que é dentro das matérias listadas no artigo 24 da Constituição Federal (que trata da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal) que pode haver atividade supletiva do Município. Cabe observar que o Município pode também suplementar a legislação estadual em matérias que o Estado considera suas, e, conforme apontam Bastos e Martins (1998, p. 229), “desde que estejam expressamente enunciadas na Constituição ou incluídas na ampla expressão que caracteriza a chamada competência residual, cujo teor é definido pelo art. 25, § 1º”.

A questão da competência suplementar do Município é bem explorada pela autora Fernanda Dias Menezes de Almeida (2005, p. 157), que afirma:

Preliminarmente, diríamos que só cabe a suplementação em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local. Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou a relativa à nacionalidade e à naturalização. Da mesma forma seria sem propósito que a lei municipal suplementasse a legislação estadual atinente ao funcionalismo do Estado ou à organização da Justiça Estadual.

Partindo dessa premissa, a legislação municipal suplementar é necessária para atuar em competências materiais privativas do Município ou em competências materiais comuns. Nesse sentido, a legislação municipal suplementar será pertinente quando o exercício da competência material privativa do Município depender da observância de normas heterônomas, o que pode ocorrer em relação à legislação federal e à estadual. A instituição de tributos, em qualquer das esferas, deve seguir as normas gerais de Direito Tributário definidas pela União. Nesses casos, o Município deverá estabelecer: “(...) normas tributárias específicas (competência complementar) e poderá até mesmo editar normas gerais, admitindo-se, em tese, que a União se omita em expedilas (competência supletiva)”.

Referente à suplementação da legislação estadual pelo Município, “isso também será possível quando o exercício da competência material privativa depender da observância da legislação do Estado” (Almeida, 2005, p. 158). A competência legislativa comum dos Municípios implica a capacidade de legislar, juntamente com os demais entes federativos, sobre as matérias elencadas no artigo 23 da Constituição, nas quais existe coincidência entre o interesse geral da União, o interesse regional do Estado e o interesse local dos Municípios.

A cooperação entre os entes federativos será regulamentada por normas através de Leis Complementares, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (conforme o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal), deixando claro que todos os entes da Federação são responsáveis pelo desenvolvimento e pelo bem-estar social.

3.2. Limites Para A Autonomia Legislativa Dos Municípios: O Interesse Local

Uma questão de grande relevância para a análise da autonomia dos Municípios é a definição do termo "interesse local", conforme empregado na Constituição de 88. Compreender quais temas realmente pertencem à categoria de interesse local é fundamental para determinar a extensão da autonomia municipal no Brasil, especialmente no que diz respeito às restrições das competências legislativa e administrativa.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim como as suas antecessoras, estabelece, além da competência dos Municípios para legislar (Art. 30, I, II), a obrigação de fornecer serviços públicos de interesse local (Art. 30, V). Quanto à expressão "interesse local" presente no novo texto constitucional (Brasil, 1988).

Bastos e Martins (1998, p. 224) argumentam que não há fundamento para que se tente atribuir um significado distinto a "interesse local" que não seja "interesse peculiar", e que qualquer tentativa nesse sentido reverteria à ideia de um interesse exclusivo. Por sua vez, Roque Antonio Carrazza (2006, p. 109) define interesse local como “tudo aquilo que o próprio município, por meio de lei, entender como seu interesse” e que “os interesses dos municípios são aqueles que atendem de forma imediata às necessidades locais, mesmo que tenham alguma repercussão nas necessidades gerais do Estado ou do País”.

Ao examinar o artigo 23 da Constituição Federal, que aborda a competência comum, Alves (2003) propõe critérios para demarcar a autonomia municipal em relação à competência legislativa sobre questões ambientais, oferecendo diretrizes úteis para a interpretação do que constitui interesse local, sendo aquelas que não ultrapassam os limites físicos do Município, sendo geridas pelo Executivo Municipal.

A Constituição de 1988 estabelece que é responsabilidade do Município legislar sobre assuntos de interesse local, conforme o artigo 30, I, e organizar e prestar serviços públicos de RFL, V. 1, nº 1, p. 32-47, 2025

interesse local, incluindo o transporte coletivo, que é essencial. Hely Lopes Meirelles (1991, p. 109-110) discute a autonomia administrativa e enfatiza que a cláusula que limita essa administração requer uma interpretação precisa, para que o Município não invada competências de outros, nem deixe de realizar atos que lhe são próprios. Ele observa que "tudo se resume na correta compreensão do significado de 'interesse local'".

Diante do exposto, é possível concluir que o princípio da autonomia municipal está intrinsecamente ligado e limitado aos assuntos de interesse local. A dificuldade em estabelecer os limites da autonomia dos Municípios se deve ao fato de que a Constituição de 1988 não especificou quais seriam os assuntos considerados de interesse local.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Município passou a fazer parte da Federação, adquirindo autonomia dentro da estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, com o legislador constituinte de 1987 adotando uma abordagem inovadora. A promulgação da referida Constituição gerou um amplo debate sobre a Federação e o Princípio da Autonomia dos seus componentes, especialmente em relação aos limites da autonomia municipal.

No primeiro capítulo deste artigo, buscou-se traçar a evolução histórica do município no contexto jurídico brasileiro, focando no princípio da autonomia. Analisou-se a atual estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil, ressaltando a adoção da Federação como forma de Estado. Dentro da principiologia constitucional, foram abordados três princípios diretamente relacionados ao Estado Federal Brasileiro, especialmente no que diz respeito à sua organização político-administrativa: o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, o princípio da predominância do interesse e o princípio da autonomia dos entes federados.

Nos segundo e terceiro capítulos, explorou-se o princípio constitucional da autonomia municipal em seus dois âmbitos: administrativo e legislativo. Foi demonstrado que a autonomia municipal se traduz em quatro capacidades concedidas aos municípios pela CRFB/88: a capacidade de auto-organização, auto-governo, auto-legislação e auto-administração. Essas capacidades refletem os princípios constitucionais da autonomia municipal: o princípio da autonomia política, o princípio da autonomia normativa e o princípio da autonomia administrativa e financeira.

A análise realizada através desse trabalho revela que a inclusão do Município no rol dos integrantes da Federação Brasileira, conforme o artigo 18 da CRFB/88, lhe confere mais do que um simples status constitucional, conferindo-lhe a condição de ente federativo.

Negar ao Município essa condição é, na verdade, desconsiderar a própria vigência da RFL, V. 1, nº 1, p. 32-47, 2025



Constituição, já que tal reconhecimento é explicitamente feito pela CRFB/88. O reconhecimento de que a autonomia é uma prerrogativa inalienável do município encontra apoio no artigo 34, VII, “c”, da CRFB/88, que estabelece a intervenção da União no Estado-membro para garantir essa autonomia.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

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

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. 15 vols. São Paulo, Saraiva, 1988-1998.

BOBBIO, Norberto. Et alli. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Cascaes e Renzo Dini. 5.ed. Brasília:UnB, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de edições técnicas, 2006.

BRAZ, Petrônio. **Tratado de Direito Municipal**. São Paulo: Mundo Jurídico, 2006. 5v.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

CASTRO, José Nilo de. **Morte ou Ressurreição dos Municípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LOEWENSTEIN, Karl. **Political power and the governmental process**. 2. ed. Chicago: University of Chicago, 1965.



MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal: Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 5. ed. São Paulo: RT, 1991.
NETO, Silveira. **Teoria do Estado**. 5. ed., São Paulo: Max Limonad, 1972.

RUFFÍA, Paolo Biscarete Di. **Derecho constitucional**. Madrid: Tecnos, 1965.

SADEK, Maria Tereza, “Poder local: perspectivas da nova ordem constitucional”. In **São Paulo em perspectiva**, 5 (2): 9-15, abril/junho 1991. São Paulo: Fundação SEADE.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros editores, 1994.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

VEDANA, Celso. **Federalismo: autonomia tributária formal dos municípios**. Florianópolis: Habitus. 2002

