

Direito Municipal Brasileiro

Nelson Nery Costa

9ª edição
revista, atualizada e ampliada

Prefácio

Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello

GZ
EDITORA

Rio de Janeiro
2024

9ª edição – 2024

© Copyright: *Nelson Nery Costa*

Presidente do Conselho Editorial: *Nelson Nery Costa*

Conselho Editorial: • *Álvaro Mayrink* • *André Brandão Nery Costa* • *Araken de Assis*
• *Araldo Rizzardo* • *Arruda Alvim (in memoriam)* • *Cláudio Brandão* • *Florisbal de Souza Del' Olmo* • *Geraldo Magela Alves* • *Mathias Coltro* • *Nelson Nery Costa* •
Sylvio Capanema de Souza (in memoriam) • *Tânia da Silva Pereira*

Diagramação: *Olga Martins*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

C874d
9. ed.

Costa, Nelson Nery
Direito municipal brasileiro / Nelson Nery Costa ; prefácio Celso Antônio
Bandeira de Mello. - 9. ed., rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro : GZ, 2024.
528 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-65-5813-107-6

1. Direito municipal - Brasil. I. Mello, Celso Antônio Bandeira de. II. Título.

24-92447

CDU: 342.352(81)



Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

20/06/2024 25/06/2024

O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei nº 9.610/98).

As reclamações devem ser feitas até noventa dias a partir da compra e venda com nota fiscal (interpretação do art. 26 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela
GZ EDITORA

contato@editoragz.com.br
www.editoragz.com.br

Estrada do Capuava, nº 1325 - Box Q - CEP 06715-410
Bairro Barro Branco - Município de Cotia - SP
Tels.: (0XX21) 99585-0737 / 99755-0737

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

*A Lavínia, esposa, André, Ricardo e Alice, filhos,
e Ezequias e Glorinha, pais.*

*A Regina Bilac Pinto, Geraldo Magela Alves, José Carlos
Ferreira, Franklin Delano do Rêgo Monteiro, Cesar Lourenço
Caneca e ao pessoal da Editora Forense.*

*A Ivaldo Carneiro Fontenele Júnior, Patrícia Ferreira Monte,
Christiane Matos de Paiva e Charles Max Pessoa M. da Rocha,
que muito contribuíram para esta obra.*

Nota da Editora: o Acordo Ortográfico foi aplicado integralmente nesta obra.

Nota do Autor

Desde o começo do século XXI, o Direito Municipal Brasileiro vem sofrendo mudanças, conforme a evolução da sociedade e da concepção de Estado.

O conceito de Município está, atualmente, na ordem do dia, em razão de problemas como falta de recursos para investimentos próprios e dependência das verbas da União e dos Estados-membros. Esses e outros fatores comprometem a autonomia municipal, o que alimenta cada vez mais a discussão nesse ramo do direito.

A gestão das cidades e dos Municípios é cada vez mais difícil por conta dos problemas estruturais, no entanto, as próprias urbes vão se adaptando, buscando soluções às vezes planejadas, às vezes espontâneas.

A população encontra-se nos distritos e nos povoados, ou na zona rural, nos limites do Município – esta é a realidade concreta e objetiva. Assim, a União e os Estados-membros são como “ficções jurídicas”, já que a “vida real” está nos caminhos, nas ruas, nas vizinhanças, nas casas e nos locais de trabalho e de estudo.

O dia a dia dos Municípios é de constante adaptação aos desafios encontrados pelos moradores, que necessitam contar com apoio e estruturação das Prefeituras, que deveriam garantir o pleno funcionamento dos serviços públicos, visando a qualidade de vida dos munícipes.

Prefácio

O Dr. Nelson Nery Costa, ilustre autor deste livro, honrou-me com o convite para que o prefaciasse. Mestre nas áreas de Direito Constitucional e Teoria do Estado pela PUC do Rio de Janeiro, Professor Adjunto de Direito Público no Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Piauí, possui experiência docente e tarimba de autor, quer de monografias, quer de numerosos artigos. Acresça-se a isto sua liderança profissional – presidente que é da seccional da OAB neste Estado. Com tantas qualificações precedentes, nenhuma necessidade haveria de apresentação deste trabalho que ora oferece ao público leitor. Gentilmente, contudo, pediu-me que a fizesse.

Cumpra lembrar, de início, que escrever sobre o Município, e maiormente produzir um Curso de Direito Municipal, é tarefa extremamente difícil. Bem o atesta a escassez de trabalho do gênero entre nós.

Com efeito, o autor tem de decidir-se, como problema preliminar a ser soluto, pela opção de circunscrever o tema à específica figura do Município brasileiro ou de associá-lo, quando não filiá-lo, a outras realizações históricas alienígenas muito antigas, bem como cotejá-lo com instituições estrangeiras cuja semelhança com o nosso, em geral, é muito menos de ordem técnico-jurídica e muito mais de ordem sociopolítica ou mesmo extraída tão só da pontualização de unidades geográficas erigidas em núcleos administrativos. E ainda aí resta a questão de saber se convém fornecer disto uma breve notícia ou se a desenvolve em busca de implicações relevantes para o caso brasileiro ou, quando menos, para ensejar um elo entre instituições velhas e modernas, estrangeiras e nacionais.

Qualquer que seja a solução que dê a este desafio, ainda assim restar-lhe-á quase que a obrigação de produzir um relato, por simples que seja, da evolução do Município entre nós, missão já de si espinhosa, ante a fluidez, jamais suficientemente dissipada, ao longo dos diversos períodos, delimitadora das fronteiras do que é competência municipal e do que a ultrapassa. De toda sorte, se hoje existissem, na matéria, demarcações rigorosas e objetivamente reconhecíveis, as anfractuosidades do terreno a ser trilhado teriam desemboca-do no conforto de uma via bem pavimentada. Mas não é o que ocorre, nem mesmo atualmente.

Acresce que, em face da atual Constituição, o Município é apontado como integrante da Federação, expressão esta, de seu turno, engendradora de novos questionamentos. Nunca, em tempo algum e em parte alguma, ao que saibamos, houve constituição que o qualificasse estampadamente como unidade federada. Terá o constituinte se valido de tal fórmula simplesmente para “prestigiar” tal figura ou para considerá-la como instituição obrigatória, já que disto não extraiu consequência relevante inerente à ideia de Federação?

Ou pretendeu estabelecer uma nominal revolução na teoria do Estado, reputando bastante para tanto o fato de haver-lhe conferido expressamente o poder de produzir suas próprias Leis Orgânicas?

O autor não deixou em oblição nenhum dos vários pontos até aqui aludidos, antes tratou de considerá-los sem rebuços.

Os tópicos mencionados, todavia, nada mais são que o início das dificuldades concernentes ao tema eleito pelo professor Nelson Nery Costa. Representam apenas o portal de entrada para questões de suma importância e extremamente concretas, que o autor desenvolve com plena desenvoltura, quais as concernentes às relações do Município com a União e Estados, com os demais municípios (associações de municípios, regiões metropolitanas), exame das divisões internas que o Município comporta, estudo de seus Poderes Executivo e Legislativo, análise das competências administrativas e tributárias que lhes são reconhecíveis, ubicando-as devidamente nos dispositivos constitucionais que lhes dão origem e respaldo.

Tudo isto, é bem de ver, exige uma incursão conjunta no direito constitucional (inclusive no que atina à constituição de seus agentes políticos), no direito tributário e no direito administrativo. Neste último ramo do Direito, sobretudo, para examinar não apenas sua estruturação interna (servidores municipais), mas principalmente suas atribuições em tema de sacrifícios de direitos (desapropriação, servidão, tombamento), nas limitações administrativas à liberdade e à propriedade (“Poder de Polícia”), com toda a gama de questões atinentes ao direito urbanístico e, mais ainda, à exposição do universo dos serviços públicos. É claro, pois, que se trata de tarefa hercúlea, só efetuable por quem transita com confiança por esses distintos ramos do conhecimento jurídico.

O autor deste trabalho corajosamente não se correu de enfrentar os distintos pontos mencionados – e muitos outros não referidos por amor à brevidade – sem negacear ante as dificuldades maiores e sem esquivar-se a apresentá-las com franqueza e erudição. Como é natural em trabalhos jurídicos, sobretudo naqueles de grande abrangência, mormente quando ainda reina muita discórdia sobre múltiplos aspectos particulares do tema, é claro que se pode discordar de algumas posições, sufragar entusiasticamente a outras ou assumir reservas no que atina a opções, inclusive metodológicas – o que, de resto, é algo estritamente pessoal.

Ao fim e ao cabo, o certo é que este livro se constitui em contribuição importante, assistida de robusto apoio doutrinário, no qual seu autor expõe com absoluta segurança o fruto de vasta pesquisa, ao cabo da qual, estribado em numerosíssima cópia de informações, desfia raciocínios urdidos com diligente trabalho exegético, para proporcionar ao leitor uma visão muito completa do Município e, em particular, do Município brasileiro. Sem dúvida, pois, o público leitor outorgar-lhe-á a acolhida correspondente a seus méritos atributos.

Celso Antônio Bandeira de Mello

Introdução

O Município é a base da organização política democrática, porque nele ocorre a verdadeira relação entre a sociedade e o Poder Público. As necessidades dos cidadãos são mais objetivas, ao passo que a forma de reivindicá-las tem maiores possibilidades de êxito, dada a proximidade maior entre governantes e governados. Na verdade, como bem observou TOCQUEVILLE, o Município vem a ser uma escola de civismo e de democracia.

No Brasil, o papel destinado às municipalidades tem variado bastante, de acordo com a maneira pela qual está organizado o Estado, oscilando entre uma entidade amorfa, como ocorreu no Império e durante os períodos autoritários no século XX, ou um núcleo político vigoroso, com autonomia relevante, como a Constituição de 1988 as delineou. Não obstante, pouco a pouco vai se reconhecendo a necessidade de se redefinir a nossa Federação a partir do interesse local atribuído ao Município, em detrimento do Estado-Membro.

São fundamentais ao estudo e a compreensão da autonomia local pelo Direito, não só para melhor definir suas instituições jurídicas, como também para permitir a consolidação de um importante mercado de trabalho, que engloba quase seis mil Municípios. A doutrina vem há muito se ocupando com a matéria, que teve marco fundamental com a obra *Direito Municipal Brasileiro*, de HELY LOPES MEIRELLES, mas muito ainda há para compreender esse fenômeno político, essencial para a consolidação da democracia e o aperfeiçoamento das instituições públicas em nosso País.

O Município tem evoluído muito, do almotacel¹ aos dias de hoje. A urbanização crescente do século XXI apresenta novos problemas à Administração local; não obstante, novas formas de gestão pública podem preparar as condições para resolver tais problemas, principalmente através de conselhos municipais.

1 “ALMOTACEL. Funcionário da Câmara de Vereadores, no período colonial, que fiscalizava os abastecimentos dos gêneros alimentícios, os preços, os salários dos ofícios, os pesos e as medidas, zelando também pela limpeza da vila ou cidade” (FLORES, Moacir. **Dicionário de História do Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001. p. 39).