

HELY LOPES MEIRELLES

**DIREITO
MUNICIPAL
BRASILEIRO**

23ª edição

Revista e atualizada por
Giovani da Silva Corralo

2026

ORIGENS E EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO

1. Origens e evolução do Município: 1.1 O Município na Antiguidade – 1.2 O Município na atualidade. 2. O Município no Brasil-Colônia. 3. O Município na Constituição Imperial de 1824. 4. O Município na Constituição de 1891. 5. O Município na Constituição de 1934. 6. O Município na Constituição de 1937. 7. O Município na Constituição de 1946. 8. O Município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969. 9. O Município na Constituição de 1988. 10. Posição atual do Município brasileiro. 10.1 Federalismo, Federação Brasileira e o poder municipal. 11. O regime municipal brasileiro em confronto com o de outros Países: 11.1 Estados Unidos – 11.2 Inglaterra – 11.3 Alemanha – 11.4 França – 11.5 Itália – 11.6 Portugal – 11.7 Espanha – 11.8 Argentina.

1. Origens e evolução do Município

1.1 O Município na Antiguidade

O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (*jus connubi, jus commercii* etc.) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis* e *municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*).

Nessas cidades o governo era eleito pelos homens livres, considerados cidadãos do Município (*cives municipales*), em contraste com outra categoria, formada pelos estrangeiros (*incolae*), que, por originários da região dominada, eram tidos como peregrinos, sem direito a voto.

A administração de tais cidades efetivava-se por um colégio de dois a quatro magistrados investidos de supremo poder e particularmente da administração da justiça (*duumviri juridicundo* ou *quatuorviri juridicundo*), auxiliados por magistrados inferiores, encarregados administrativos e de polícia (*aediles*). Além destes, integravam o governo municipal o encarregado da arrecadação (*quaestor* ou *exactor*), o encarregado da fiscalização dos negócios públicos (*curator*), o defensor da cidade (*defensor civitatis*), os notários (*actuarii*) e os escribas (*scribae*), que auxiliavam os magistrados. As leis locais (*edictus*) emanavam de um Conselho Municipal (*Curia* ou *Ordo Decurionum*), constituído de elevado número de cidadãos do Município (*cives municipales*), escolhidos periodicamente (*duoviri quinquenales*) e com funções assemelhadas às do Senado Romano.

No ano 79 uma lei de Júlio César – *Lex Julia Municipalis* – estendeu esse regime a todas as Colônias da Itália, e mais tarde, nas invasões de Sylla, o mesmo sistema de governo foi adotado nas Províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica.¹ Assim, o regime municipal chegou à França, Espanha e Portugal, e paulatinamente se foi modificando, sob a dominação bárbara que sucedeu à hegemonia romana.

Na Idade Média o *Conselho de Magistrados* foi substituído pelo *Colégio dos Homens Livres*, a que os germânicos denominaram *Assembleia Pública de Vizinhos* (*Conventus Publicus Vicinorum*), com a triplíce função administrativa, policial e judicial. Os invasores visigóticos mantiveram essa instituição, introduzindo-se posteriormente algumas modificações de inspiração árabe na organização administrativa dos Municípios de então (*Comunas*), tais como o pagamento de tributos pelos municípios (*monera*) e a criação dos cargos de *alcaldes*, *alvazis* e *almotacéis*.

Como o Município romano, a Comuna portuguesa passou a desempenhar funções políticas e a editar suas próprias leis, de par com as atribuições administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais.²

1.2 O Município na atualidade

O Município no mundo moderno diversificou-se em estrutura e atribuições, ora organizando-se por normas próprias, ora sendo organizado pelo Estado segundo as conveniências da Nação, que lhe regula a autonomia e lhe defere maiores ou menores incumbências administrativas no âmbito local. O inegável é que na atualidade o Município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da *urbanização*, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações.

O gigantismo das cidades modernas e os problemas do campo destruíram as relações de vizinhança e o espírito comunitário que caracterizavam os Municípios da Antiguidade. Essa nova realidade é universal e transformadora da administração convencional das Municipalidades, como acentuam os mais autorizados municipalistas contemporâneos.³

Do passado restou apenas a tradição romana dos *edís* e dos medievais *Conselhos dos Homens Livres*, hoje modernizada nas *Câmaras de Vereadores*, representativas da comunidade local e fiscalizadoras da conduta do Executivo Municipal.

Assim, as atribuições edilícias da Antiguidade, meramente administrativas da urbe, transformaram-se em funções político-administrativas do Município da atualidade, abran-

1. Mayns, *Droit Romain*, vol. I, Paris, 1870, §§ 30, 37 e 58.

2. Alexandre Herculano, *História de Portugal*, 1ª ed., vol. VII.

3. Sobre o Município contemporâneo, v.: Rafael Bielsa, *Cuestiones de Administración Municipal*, Buenos Aires, 1930, e também *Principios de Régimen Municipal*, Buenos Aires, 1962; Alcides Greca, *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, Santa Fé, 1943 (4 vols.); Fairlie e Kneier, *County Government and Administration*, Nova York, 1950; Mario Bernaschina Gonzales, *Derecho Municipal Chileno*, Santiago, 1952; Fernando Albi, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madri, 1955, e também *La Crisis del Municipalismo*, Madri, 1966; Roger Garreau, *Le "Local Government" en Grande Bretagne*, Paris, 1959; Salvador Dana Montano, *Estudios de Política y Derecho Municipal*, Maracaibo, 1962; León Morgand, *La Loi Municipale*, Nancy, 1963; Otto Gonnenwein, *Derecho Municipal Alemán*, trad. de Saenz-Sagasetta, Madri, 1967; Maurice Bourjol, *La Réforme Municipale*, Paris, 1975; Daniel Hugo Martins, *El Municipio Contemporáneo*, Montevideu, 1979.

gentes de todos os setores urbanos e dos aspectos rurais que interferiram na vida da cidade. A administração municipal contemporânea não se restringe apenas à ordenação da cidade, mas se estende a todo o território do Município – cidade/campo – em tudo que concerne ao bem-estar da comunidade.

2. O Município no Brasil-Colônia⁴

O Município português foi transplantado para o Brasil-Colônia com as mesmas organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino. Sob a vigência das três Ordenações – Afonsinas, Manuelinas e Filipinas – que regeram o Brasil até a Independência (1822), nossas Municipalidades foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, eleitos com os vereadores.⁵

No período colonial a expansão municipalista foi restringida pela ideia centralizadora das Capitânicas, afofando as aspirações autonômicas dos povoados que se fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos donatários. Mesmo assim, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça. Realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas, nomeavam juizes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juizes da vintena e tesoureiros-menores. Julgavam injúrias verbais e, não raras vezes, num incontido extravasamento de poder, chegaram essas Câmaras a decretar a criação de arraiais, a convocar “Juntas do Povo” para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que governadores comparecessem aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender governadores de suas funções e até mesmo depô-los, como fez a Câmara do Rio de Janeiro com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra.

Essa situação perdurou até a Independência, quando a Constituição Imperial de 1824 deu novas diretrizes às Municipalidades brasileiras.

4. Sobre a *história do Município no Brasil*, v.: Tavares Bastos, *A Província*, 1870; Carneiro Maia, *O Município*, 1883; Levindo Ferreira Lopes, *Câmaras Municipais*, 1884; Cortines Laxe, *Regimento das Câmaras Municipais*, Rio de Janeiro, 1885; Castro Nunes, *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, Rio de Janeiro, 1920; Fernando Antunes, *Do Município Brasileiro*, 1926; Max Fleius, *História Administrativa do Brasil*, 1928; Orlando de Carvalho, *Política do Município*, 1946; Edmundo Zenha, *O Município no Brasil*, 1948; Carvalho Mourão, “Os Municípios”, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, tomo especial do I Congresso de História Nacional, Parte III, pp. 305 e ss.; Manuel de Carvalho Barroso, “Notícia acerca da história administrativa da cidade do Rio de Janeiro”, *Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Prefeitura do [então] Distrito Federal* 1/86 e ss. Sobre o Município brasileiro atual, v.: Antônio Tito Costa, *Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores*, 2ª ed., São Paulo, Ed. RT, 1988; Adilson Dallari, “O Município na Constituição de 1988”, *Boletim de Direito Municipal* 8, NDJ, agosto/1989; Diomar Ackel Filho, “A autonomia municipal na nova Constituição”, *RT* 635/37. Para uma visão completa de todos os aspectos do Município brasileiro na atualidade, v.: Ives Gandra da Silva Martins e Mayr Godoi (coords.), *Tratado de Direito Municipal*, São Paulo, Quartier Latin, 2012. V., ainda: José Nilo de Castro, *Direito Municipal Positivo*, 3ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 1996; Luciano Ferraz, *Direito Municipal Aplicado*, Belo Horizonte, Fórum, 2009; e Angélica Guimarães, *Direito Municipal Aplicado – Estudos, Pareceres e Peças Práticas*, Salvador, JAM Jurídica, 2010.

5. Cândido Mendes, *Código Filipino*, 1ª ed., pp. 46, 134 e 144.

3. *O Município na Constituição Imperial de 1824*

Com a Constituição Imperial de 25.3.1824 foram instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes “e nas mais que para o futuro se criarem” (art. 167), com caráter eletivo e presididas pelo vereador mais votado (art. 168). A estas Câmaras competia “o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas” e “especialmente o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições”, a serem regulamentadas por lei ordinária (art. 169). Essa lei surgiu em 1.10.1828, disciplinando o processo da eleição dos vereadores e juizes de paz e catalogando todas as atribuições da novel corporação; mas – com surpresa para os que tinham lobbado a autonomia municipal nos dispositivos constitucionais – trouxe ela para as Municipalidades a mais estrita subordinação administrativa e política aos presidentes das Províncias. Assim, as franquias locais, que repontavam na Carta Imperial, feneciam na lei regulamentar.

O centralismo provincial não confiava nas Administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do Poder Central e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império.⁶

Na vigência da Lei Regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram *corporações meramente administrativas* (art. 24). Desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastaram gritantemente com a organização anterior, do Município colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com suas finalidades. Esse sufocamento das Municipalidades tornou-se tão evidente que o Ato Adicional (Lei 16, de 12.8.1834), ao reformar a Constituição Imperial de 1824, enveredou pela descentralização mas incorreu em igual erro ao subordinar as Municipalidades às Assembleias Legislativas provinciais em questões de exclusivo interesse local (art. 10). Mais tarde, em 12.5.1840, a Lei 105 procurou remediar o mal, dando interpretação mais ampla a dispositivos do Ato Adicional, de modo a restituir algumas franquias ao Município. Nem assim ficaram as Municipalidades aptas a uma boa administração, porque a Lei Regulamentar de 1828, que uniformizara toda a organização dos Municípios, não lhes dava órgãos adequados às suas funções. Não havia um agente executivo próprio do Município; exercia parcialmente essas atribuições o procurador, que era mero empregado da Câmara (art. 80). Afora o procurador, cuja atribuição principal era a de arrecadar e aplicar as rendas do Conselho e postular em nome da Câmara perante os juizes de paz (art. 81), integravam-na nove vereadores, um porteiro e um ou mais fiscais de suas posturas, e respectivos suplentes (arts. 82 e 83).

Na organização das Municipalidades não havia *prefeito* – cargo, este, que só foi criado pela Província de São Paulo, pela Lei 18, de 11.4.1835, com o caráter de *delegado do Executivo*, e de nomeação do presidente da Província. A inovação foi tão bem recebida, que a Regência a recomendou, pelo Decreto de 9 de dezembro do mesmo ano, às demais Províncias, sendo o exemplo logo seguido pelo Ceará, Pernambuco e Alagoas.

6. Pandiá Calógeras, *Formação Histórica do Brasil*, Rio de Janeiro, 1938, p. 143.

Daí por diante amudaram-se os projetos de reforma da administração municipal, com ampliação de órgãos e concessão de franquias aos governos locais, merecendo destaque o do Marquês de Monte Alegre, que instituiu agentes especiais do governo nas cidades e vilas (1850); o do deputado Romão Ataíde, que restituía as atribuições judicantes às Câmaras (1857); o do Marquês de Olinda, que opinava pela separação das funções *administrativas* das *deliberativas* (1862); o do Visconde de São Vicente, que propunha a criação de Conselhos de Presidência nas Províncias (1867); o do deputado Paulino de Souza, que entregava ao presidente da Câmara o Executivo Municipal (1869); e, finalmente, o do senador Carrão (1882), que outorgava às Assembleias Legislativas provinciais a atribuição de nomear prefeito para as cidades e vilas. A despeito da iniciativa desses parlamentares e da acerba crítica dos publicistas de então ao espírito centralizador e à sufocante uniformidade que a Lei Regulamentar de 1828 impunha às Municipalidades, o malfadado diploma resistiu incólume até a proclamação da República, com todo seu cortejo de malefícios aos Municípios do Império.⁷

4. O Município na Constituição de 1891

Proclamada a República, o Decreto 1, de 15.11.1889, declarou os Estados-membros *soberanos*, ao invés de afirmá-los *autônomos*, e daí veio a imprecisão da técnica de muitas Constituições Estaduais (Bahia, Piauí, São Paulo), que repetiram tal erro no seu texto. Serenados os ânimos, verificaram os republicanos que os Estados, no regime federativo, são autônomos, como também os Municípios, com a só diferença de que o Estado-membro participa da soberania da União, porque a integra como elemento vital de sua organização, ao passo que o Município desfruta de uma autonomia local, outorgada pela Constituição.⁸

Coerente com este princípio federativo, a Constituição da República determinou que os Estados se organizassem “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68). Com tal liberdade, as Constituições Estaduais modelaram seus Municípios, com maior ou menor amplitude na administração, em termos que lhes asseguravam a autonomia pregada na Lei Magna.⁹ As leis orgânicas reafirmaram o princípio e discriminaram as atribuições municipais, mas todo esse aparato de autonomia ficou nos textos legais.

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” Distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo “chefe” todo-poderoso da “zona”. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçavam no Interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E nessa atmosfera de opressão, ignorância e

7. Tavares Bastos, *A Província*, cit.; Carneiro Maia, *O Município*, cit., 1883.

8. Amaro Cavalcanti, *Regime Federativo e a República Brasileira*, 1900, pp. 86 e ss.

9. Castro Nunes, *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, cit., pp. 63 e ss.

mandonismo o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia. Tal situação foi magistralmente focalizada por Victor Nunes Leal em obra que traduz fielmente a política municipalista brasileira até 1946.¹⁰

5. *O Município na Constituição de 1934*

Com a Revolução de 1930 e a deposição dos homens da Primeira República, as ideias sociais-democráticas fizeram escola na opinião pública brasileira e vieram a se refletir na Constituição de 16.7.1934, que teve para o Municipalismo o sentido de um renascimento. A experiência do regime anterior demonstrou que não bastava a preservação do princípio autônomo na Carta Magna para sua fiel execução. Era necessário muito mais. Precisavam as Municipalidades não só de governo próprio, mas – antes e acima de tudo – de *rendas próprias*, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município. Fiel a essa orientação, a Constituinte de 1934 inscreveu como princípio constitucional a autonomia do Município *em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços* (art. 13).

Depois de dar os lineamentos da autonomia, concretizando-a em providências, passou a Constituição de 1934 a *discriminar* as rendas pertencentes ao Município (art. 13, § 2º, I a V). Pela primeira vez uma Constituição descia a tais minúcias para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática dos governos anteriores. A brevíssima vigência da Constituição de 1934 não permitiu uma apreciação segura dos resultados das inovações (delineamento da autonomia e discriminação das rendas municipais) introduzidas na esfera municipal.

6. *O Município na Constituição de 1937*

O golpe ditatorial de 10.11.1937 impôs um novo regime político ao Brasil. Misto de corporativismo e socialismo, temperado com algumas franquias democráticas, o *Estado Novo* – como o denominou seu criador – caracterizou-se pela concentração de poderes no Executivo ou, mais propriamente, nas mãos de seu instituidor. Feriu fundo a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, para só a conceder aos vereadores (arts. 26 e 27). Manteve a discriminação das rendas municipais nos moldes da Constituição anterior, menos quanto ao imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais. A se aplicar o regime do Estado Novo, as Municipalidades só teriam funções deliberativas próprias, visto que as atribuições executivas incumbiam ao prefeito nomeado pelo governador do Estado. Na realidade, nunca se obedeceu àquela Constituição na parte concernente à composição das Câmaras.

Ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um regime interventorial nos Estados e nos Municípios. O interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Todas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o *Conselho Administrativo* estadual, órgão controlador de toda a

10. Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto (o Município e o Regime Representativo no Brasil)*, Rio de Janeiro, 1948.

atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais. Àquele tempo os interesses municipais ficaram substituídos pelo interesse individual do prefeito em se manter no cargo à custa de subserviência às interventorias.

Instituiu-se, então, um sistema de subalternidade nacional, que descia do ditador ao mais modesto funcionário público, todos preocupados em agradar o “chefe” e esquecidos de seus deveres para com a coletividade. O código das Municipalidades era o Decreto-lei federal 1.202, de 8.4.1939, modificado substancialmente pelo de n. 5.511, de 21.5.1943 – diplomas, estes, passíveis das mais sérias censuras, inclusive a da inconstitucionalidade, como bem observa um de seus autorizados comentadores.¹¹

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que no regime de 1937 as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque na Monarquia os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828) ou das Assembleias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que no sistema interventorial do *Estado Novo* não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular.

7. O Município na Constituição de 1946

Deposto o governo ditatorial, pelo movimento das Forças Armadas de 29.10.1945, nasceu para o Brasil o ideal democrático, já agora depurado pela dura experiência dos anos de opressão e influenciado pela vitória das democracias sobre o totalitarismo europeu e asiático. A reconstitucionalização do País processou-se num clima de garantias e serenidade, entregue como fora o governo à Magistratura, Federal e Estadual, que presidiu as eleições. Na Constituinte o Municipalismo ganhou corpo e veio a se refletir na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. Impressionados com a hipertrofia do Executivo no regime anterior, os novos legisladores promoveram equitativa distribuição dos poderes e descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os Municípios, de modo a não comprometer a Federação nem ferir a autonomia estadual e a municipal. Idêntico critério foi adotado quanto à repartição das rendas públicas, que já vieram discriminadas (arts. 29 e 30), para que o legislador ordinário não modificasse seu destino, em detrimento da Comuna. No âmbito político propriamente dito, integrou o Município no sistema eleitoral do País e dispôs seus órgãos (Legislativo e Executivo) em simetria com os Poderes da Nação.

Dentro desse esquema, ficou assegurada autonomia política, administrativa e financeira: *pela eleição do prefeito e dos vereadores* (art. 28, I); *pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais* (art. 28, II). Além das rendas exclusivas do Município (art. 29), a Constituição de 1946 lhe deu participação em alguns tributos arrecadados pelo Estado e pela União (arts. 15, §§ 2º e 4º, 20, 21 e 29).

11. Océlio de Medeiros, *O Governo Municipal no Brasil*, s/d, p. 90, e *Reorganização Municipal*, 1945, Capítulo V.

Na distribuição da competência administrativa, a Constituição de 1946, fiel à nossa tradição, manteve o princípio dos *poderes enumerados*, delineando o que compete e o que é vedado à União, ao Estado e ao Município na órbita governamental em que se entrecruzam os interesses das três entidades (arts. 7º, VII, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 151, 169, 175, 192, 194, 195, 202 e 204).

Tais os princípios que informaram nosso regime municipal na Constituição de 1946.

8. O Município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969

A Constituição de 4.1.1967 e sua Emenda 1, de 17.10.1969, caracterizaram-se pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço de poderes do Executivo. Ambas mantiveram o regime federativo e asseguraram a autonomia estadual e a municipal, porém em termos mais restritos que as anteriores Constituições da República.

Os atos institucionais e as emendas constitucionais que a sucederam limitaram as franquias municipais no tríplice plano político, administrativo e financeiro.

A Emenda Constitucional 1/1969 manteve a autonomia municipal pela *eleição direta* dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (art. 15, I); pela *administração própria* no que respeite ao peculiar interesse do Município (art. 15, II); pela *decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas* (art. 15, II, “a”); pela *organização dos serviços públicos locais* (art. 15, II, “b”). Mas tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das Capitais, das Estâncias Hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional (art. 15, § 1º, “a” e “b”); sujeitou a remuneração dos vereadores aos limites e critérios estabelecidos em lei complementar federal (art. 15, § 2º, com a redação dada pela Emenda Constitucional 4, de 23.4.1975); ampliou os casos de intervenção do Estado no Município (art. 15, § 3º, “a” a “f”); limitou o número de vereadores a 21, na proporção do eleitorado local (art. 15, § 4º); impôs a fiscalização financeira e orçamentária mediante o controle interno da Prefeitura e o controle externo da Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fosse atribuída essa incumbência (art. 16, § 1º), só admitindo a rejeição do parecer prévio do Tribunal ou órgão estadual de Contas pela maioria de dois terços dos vereadores que compunham a Edilidade (art. 16, § 2º); e, finalmente, limitou a criação de Tribunais de Contas aos Municípios com população superior a 2 milhões de habitantes e renda tributária acima de 500 milhões de Cruzeiros (art. 16, § 3º).

No campo financeiro, a Constituição de 1969 discriminou os impostos municipais, reduzindo-os ao *de propriedade predial e territorial urbana/IPTU* (art. 24, I) e ao *imposto sobre serviços/ISS* (art. 24, II), mas atribuiu à *lei complementar federal* o estabelecimento de *normas gerais de direito tributário* e a regulamentação das *limitações constitucionais ao poder de tributar* (art. 18, § 1º). Manteve a faculdade de instituir e arrecadar *taxas e contribuições de melhoria*, dentro dos limites conceituais que o próprio texto fixou para as três entidades estatais tributantes (art. 18, I e II); proibiu que se tomasse para *base de cálculo da taxa* o mesmo elemento que tivesse servido para incidência de *imposto* (art. 18, § 2º); vedou a Estados e Municípios a instituição de *empréstimo compulsório* (art. 18, § 3º); e, por derradeiro, criou *restrições ao endividamento*, externo e interno, de Estados e Municípios, sujeitando-o a amplo controle pelo Senado Federal (art. 42, IV e VI).

Além dos tributos municipais – impostos, taxas e contribuições de melhoria – acima relacionados, a Constituição de 1969 deu *participação* aos Municípios no produto de impostos da União e do Estado, a saber: no *Fundo de Participação dos Municípios* (art. 25, II, e §§ 1º e 2º); no *imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos* (art. 26, I); no *imposto sobre energia elétrica* (art. 26, II); no *imposto sobre minerais do País* (art. 26, III); no *imposto sobre circulação de mercadorias/ICM* (art. 23, § 8º). Além dessas participações, pertenciam, ainda, ao Município o *produto da arrecadação* (não o imposto) do *imposto territorial rural/ITR*, decretado pela União (art. 24, § 1º), e o *produto da arrecadação* (não o imposto) do *imposto de renda* incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por ele pago, quando obrigado a reter o tributo (art. 24, § 2º).

A modificação do sistema tributário introduzida pela Constituição de 1969 teve o mérito de distribuir melhor a renda pública entre as três entidades estatais, mas o critério de atribuição de percentagem fixa e uniforme (20%) na participação do imposto estadual de circulação de mercadorias/ICM criou gritante disparidade entre Municípios industrializados e Municípios de predominante atividade agrícola, ficando aqueles em situação privilegiada em relação a estes. Merece, ainda, destacar que esse sistema tributário, com as limitações constitucionais estabelecidas, corrigiu sérias distorções da tributação municipal, impedindo a proliferação de impostos e taxas tendo como base de cálculo o mesmo fato gerador, apenas com denominações diferentes e impróprias – o que sobrecarregava o contribuinte e tumultuava as finanças municipais.

9. O Município na Constituição de 1988

De início, a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como *entidade de terceiro grau* (arts. 1º e 18) – o que já reivindicávamos desde a 1ª edição desta obra, por não se justificar sua exclusão, já que sempre fora peça essencial da organização político-administrativa brasileira.

A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29 a 31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica (*Carta própria*), anteriormente adotada apenas pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde a Lei Júlio de Castilhos, de 12.1.1897. Extinguiu, também, a nomeação de prefeitos para qualquer Município, manteve a eleição direta para vereadores (art. 29) e vedou a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (art. 31, § 4º).

Observamos, ainda, que, além da competência privativa do Município para algumas matérias (art. 30), a atual Constituição deu-lhe competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal para outras que especifica em seu art. 23. E dentro de sua *competência privativa* está a de “legislar sobre assuntos de *interesse local*” (art. 30, I – grifamos) – em substituição à tradicional expressão “peculiar interesse”, consagrada em todas as Constituições republicanas anteriores –, o quê melhor definiu as atribuições privativas da Municipalidade.

No que concerne aos tributos, a Constituição vigente ampliou sua competência impositiva (art. 156) e aumentou sua participação nos impostos partilhados (arts. 158 e 159, § 3º).

Essas e outras modificações constitucionais, alteradoras da administração municipal, serão amplamente examinadas, no devido tempo, nos capítulos seguintes.

10. *Posição atual do Município brasileiro*

Pelo esforço histórico e constitucional que traçamos até aqui, verifica-se que o conceito de *Município* flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal. Essa autonomia, entretanto, até a Constituição de 1946 foi apenas nominal. 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 a teve, 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.

Somente a partir da Constituição de 1946 e subsequente vigência das Cartas Estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato nas Administrações locais. A posição atual dos Municípios brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o *self-government*, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração Federal ou Estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos, no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local.¹²

Em face dessas atribuições, já não se pode sustentar – como sustentavam alguns publicistas – ser o Município entidade *meramente administrativa*.¹³ Diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, sua posição atual no seio da Federação é de entidade *político-administrativa* de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição. No dizer de Carlos Maximiliano, “às autoridades locais incumbem a direção *administrativa* e a supremacia *política* nos limites do território do Município, nada embaraçada pelos Poderes mais fortes e estranhos, do Estado ou das

12. V. o Capítulo XII, item 4.

13. Castro Nunes, *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, cit.; Alcides Cruz, *Direito Administrativo Brasileiro*, 1914, p. 122.

circunscrições vizinhas”.¹⁴ No mesmo sentido é a interpretação de Temístocles Cavalcanti ao afirmar que, “depois de ter assegurado a *autonomia política*, garantiu a Constituição a *autonomia administrativa*, pela administração própria e estribada de um lado na autonomia financeira e de outro na organização dos serviços próprios às finalidades institucionais do Município”.¹⁵ E com a dupla autoridade de Professor de Direito e Constituinte de 1946, a quem devemos a inclusão de muitas cláusulas municipalistas no texto da nossa Carta Magna, afirma Ataliba Nogueira que “a Constituição de 1946 reconhece que o Município *é grupo político e é circunscrição administrativa*. Daí referir-se à eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I), autoridades políticas, legislativas e executivas”.¹⁶

Já não corresponde à realidade brasileira a afirmativa de Castro Nunes, feita em 1920, de que “o Município não é peça essencial da Federação”. Não o era na Federação instituída pela Constituição de 1891, plasmada na sua congênera norte-americana, que desconhecia e desconhece até hoje o Município como entidade estatal. Mas é peça essencialíssima da *nossa atual Federação*, que desde a Constituição de 1946 erigiu o Município brasileiro em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao *nosso* sistema federativo. A Federação Brasileira não dispensa nem prescinde do Município na sua organização constitucional. Segue-se, daí, que o Município brasileiro *é entidade político-administrativa de terceiro grau*, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios.

Nesta linha de ideias, sustenta Pontes de Miranda que “o Município [*brasileiro*] é entidade intraestatal rígida, como a União e o Estado-membro”. E remata com esta advertência: “Fujamos à busca no Direito Norte-Americano e Argentino, porque a concepção brasileira de autonomia municipal é diferente”.¹⁷

No mesmo sentido expressa-se Diogo Lordelo de Melo ao afirmar que o Município de hoje “constitui uma ordem política e administrativa inerente ao sistema federal brasileiro, inclusive porque a Constituição estabeleceu, entre outros pertinentes à matéria, o princípio da intervenção federal nos Estados para a defesa da autonomia municipal”.¹⁸ E, em substancial tese, o professor Manoel Ribeiro conclui, com inteiro acerto, que “o Município tem posição eminente na Federação Brasileira. É uma peça essencial”.¹⁹

Desde a 1ª edição deste livro sustentamos que o Município brasileiro sempre fez parte da Federação. E a Constituição de 1988 assim o declarou em seus arts. 1º e 18, corrigindo essa falha. Não obstante alguns posicionamentos críticos,²⁰ a posição majoritária da doutrina publicista considera o Município um ente integrante do pacto federativo brasileiro.²¹

14. Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. I, Rio de Janeiro, 1948, p. 245.

15. Temístocles Cavalcanti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. I, Rio de Janeiro, 1948, p. 353.

16. J. C. Ataliba Nogueira, *O Município e os Municípios na Constituição de 1946*, São Paulo, 1947, p. 18.

17. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, t. II, São Paulo, 1970, p. 345.

18. Diogo Lordelo de Melo, *A Moderna Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 1960, p. 62.

19. Manoel Ribeiro, *O Município na Federação*, Salvador/BA, 1959, p. 101.

20. José Nilo de Castro, *Direito Municipal Positivo*, Belo Horizonte, Del Rey, 2001, pp. 60-62; José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 43ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2020, p. 649; Raul Machado Horta, “Repatrição de competências na Constituição Federal de 1988”, *RTDP* 2/11, 1993; Roque Antônio Carazza, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 32ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2019, pp. 142 e ss.; Francisco Bilac Pinto Filho, *A Intervenção Federal e o Federalismo Assimétrico*, Rio de Janeiro, Forense, 2002, p. 180.

10.1 *Federalismo, Federação brasileira e o poder municipal*

A teoria do federalismo auxilia na compreensão da Federação brasileira e do respectivo poder municipal. Federalismo e federação não são sinônimos, não obstante sejam terminologias com significados afins. Pode-se compreender o federalismo como um conjunto de ideias e princípios que buscam a unidade na diversidade,²² a compreender, assim, diversas formas de organização do exercício do poder. Sob a aba do federalismo é possível encontrar diversos arranjos organizacionais: confederações, federações, adequações federalistas, associações livres e ligas.²³

As federações, por sua vez, denotam a aplicação com elevada intensidade, numa espacialidade estatal, dos princípios e valores que fundamentam o federalismo, com as seguintes características: a) Constituição escrita com a repartição de competências entre os entes federados, a resguardar autonomias e a garantir a soberania no cenário internacional à Federação; b) pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais; c) participação dos entes federados na formação da vontade nacional, o que usualmente ocorre através de uma câmara específica – Senado; d) órgão judicial para a defesa da Constituição e resolução de conflitos entre os entes federados; e) proibição de secessão; f) pluralidade de cidadanias.²⁴

A refletir sobre as tipologias federativas, podemos compreender a Federação brasileira como centrípeta, por desagregação, trinária, simétrica e de cooperação. Diferentemente das federações americana, suíça ou alemã, oriundas da agregação de estados independentes, a Federação brasileira surge de um Estado unitário que resolveu se transformar numa federação.²⁵ As instituições existentes nas antigas províncias brasileiras, por pertencerem a um Estado unitário, são muito similares, se não idênticas, até porque não houve um desenvolvimento independente e anterior de cada uma. O caráter centrípeto reflete a elevada concentração de competências e recursos na União, o que se depreende da própria repartição de competências – mais especificamente as matérias dos arts. 21 e 22 da CF – e da concentração na União de mais de 54% da receita pública nacional.²⁶ Por elevar os Municípios à condição de entes integrantes do pacto federativo, questão que não suscita

21. Giovanni da Silva Corralo, *Município: Autonomia na Federação Brasileira*, 2ª ed., Curitiba, Juruá, 2014; Alexandre Moraes, *Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002, pp. 273-275; Nelson Nery Costa, *Curso de Direito Municipal Brasileiro*, Rio de Janeiro, Forense, 1999, p. 73; Dirceô Torrecillas Ramos, *O Federalismo Assimétrico*, Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 194; Janice Helena Ferreri Morbidelli, *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*, São Paulo, Celso Bastos Editor, 1999, p. 188; Augusto Zimmermann, *Teoria Geral do Federalismo Democrático*, Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 1999, p. 343; Enrique Ricardo Lewandowski, *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*, São Paulo, Ed. RT, 1994, p. 24; Alexandre Mariotti, *Teoria do Estado*, Porto Alegre, Síntese, 1999, pp. 85-86; Celso Bastos, *A Federação no Brasil*, São Paulo, Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985, p. 40; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, São Paulo, Saraiva, 1997, p. 18.

22. Preston King, *Federalism and Federation*, 1982, p. 74-75; Maurice Croizat, *Le Fédéralisme dans les Démocraties Contemporaines*, 1992, p. 15-16.

23. A União Europeia pode ser considerada um exemplo de confederação; Estados Unidos, Brasil, Alemanha e Índia são exemplos de federações; Itália, Espanha e Portugal são exemplos de adequações federalistas; Porto Rico/Estados Unidos, França/Mônaco são exemplos de associações livres; a OTAN é um exemplo de liga (Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, 1991, p. 38-59).

24. Giovanni da Silva Corralo, *Município: autonomia na Federação Brasileira*, 2022, p. 154-155.

25. Dirceô Torrecillas, *O Federalismo Assimétrico*, 2000, p. 46-47.

26. François Bremaecker, *Os municípios brasileiros*, 2013.

maiores polêmicas nesta quadra da história pátria, trata-se de uma Federação em três níveis (trinária), formada pela congregação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a repercutir o importante papel das municipalidades no desenvolvimento nacional.²⁷ Em razão do igualitário tratamento dado pela ordem constitucional a todas as pessoas políticas e pela igual representação dos Estados no Senado, impera a simetria.²⁸ A cooperação advém das diversas matérias de competência de mais de uma pessoa política, como é o caso das competências concorrente – União, Estados e Distrito Federal – e comum – para todos os entes.²⁹

Um dos grandes debates atuais é a elevada simetria federativa, não somente pela igual atribuição de competências dos entes e da igualitária representação no Senado, mas também pela aplicação da simetria, seja enquanto princípio de interpretação, seja enquanto princípio jurídico normativo, pelos tribunais pátrios, a açodar a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios.³⁰

É neste contexto que se desenvolveu a Federação brasileira em mais de 135 anos de existência, pautada por períodos de avanços e de retrocessos, a ressaltar que os períodos ditatoriais de 1937-1945 e 1964-1985 são marcas flagrantes do retrocesso.

O poder municipal, por sua vez, também foi potencializado pelos períodos de avanços do federalismo pátrio, a exemplo das ordens constitucionais de 1934, 1946 e 1988, que impulsionaram as municipalidades até a sua conformação expressa, na Constituição de 1988, do Município enquanto ente integrante do pacto federativo, sobre o qual já se mencionou a ampla concordância doutrinária.

Em suma, como ocorre em todos os Estados federais, a Federação brasileira é o resultado de um complexo processo que considera as particularidades e singularidades econômicas, geográficas, políticas, sociais, históricas e culturais, a culminar na configuração de um considerável poder municipal, ao lado do poder regional dos Estados, consubstanciado no plexo de autonomias desfrutadas pelas localidades (Cap. III). Por tais razões que a autonomia municipal pode ser considerada um direito fundamental na ordem constitucional brasileira.³¹

II. O regime municipal brasileiro em confronto com o de outros Países

Vejamos, para confronto com o regime municipal pátrio, alguns sistemas estrangeiros, a começar pelos Estados Unidos da América do Norte, cuja Federação é a que mais se assemelha à nossa, mas nem por isso se identificam as administrações locais.

27. Giovanni da Silva Corralo, *Município: autonomia na Federação Brasileira*, 2022, p. 164.

28. Leonam Liziero, *Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria*, 2017, p. 174-175.

29. Dircêo Torrecillas, *O Federalismo Assimétrico*, 2000, p. 48.

30. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo, *A Construção da Federação Brasileira pela Jurisdição Constitucional: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, 2008.

31. Giovanni da Silva Corralo, *A Autonomia Municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira*, 2006.

11.1 Estados Unidos

A Constituição norte-americana – mínimo de regras indispensáveis à coexistência, com particular destaque às liberdades individuais – não contém uma referência sequer aos Municípios. Não lhes assegura autonomia, nem lhes garante renda própria – o que não significa, todavia, que esses recursos fundamentais inexistam. De acordo com a tradição descentralizadora e individualista, diversas formas de administração local podem ser apontadas. Em certas regiões predomina o *County* (equivale ao Município brasileiro) – como ocorre, por exemplo, no Estado de Nova York. Em outras prevalece a *City* (área urbana inferior em extensão ao *County*, mas não necessariamente subordinada a este), enquanto determinadas regiões, como a Nova Inglaterra, ainda adotam a *Township* (entidade cuja definição varia consideravelmente, confundindo-se por vezes com a de *County*).

A autonomia municipal, reconhecida pelo Estado-membro a partir do momento em que o núcleo urbano preenche determinados requisitos, particularmente um mínimo de população, exterioriza-se através de várias formas de *Carta própria* (*Charter*). Há Estados que definem a organização municipal e outros que permitem aos entes locais a auto-organização. De toda sorte, com base na repartição de competências que confere aos Estados o que não for da competência privativa da União ou o que não lhes for vedado, são essas que conformam a organização e funcionalidade dos governos locais.

Quanto à forma de administração municipal, não é menor a diversidade de sistemas adotados nos vários Estados e até mesmo entre cidades de um mesmo Estado, podendo-se distinguir os seguintes tipos básicos:

- (1) o governo por um Conselho (*Council*) que toma decisões colegiadas;
- (2) o governo por uma Comissão (*Comission*), em que cada membro cuida individualmente de uma atividade pública;
- (3) o governo por um indivíduo (*mayor*), em cujas mãos se concentram amplos poderes, embora assessorado por um Conselho;
- (4) o sistema denominado *federal analogy*, bastante próximo do regime municipal brasileiro;
- (5) o governo por um gerente (*manager*), contratado para administrar a cidade por determinado período.

O *manager*, hoje em dia, apresenta-se como a mais notável evolução político-administrativa norte-americana. Contratado por período determinado, executará suas funções em qualquer dos tipos de governo acima descritos ou em formas híbridas dos mesmos. Releva notar que a tal ponto se desenvolveu a nova especialização que a tradicional Universidade de Harvard se destaca, atualmente, como o melhor centro de formação de *managers*.³²

A extrema diversidade – característica das instituições norte-americanas – impede, via de regra, generalizações a respeito das diferentes formas de administração comunal. Semelhantemente ao que ocorreu entre nós, os Municípios norte-americanos até meados do século passado enfeixavam considerável soma de atividades administrativas. Desde en-

32. *National League of Cities* (<www.nlc.org/>) afirma que de 1996 a 2006 subiu de 48% para 55% o uso desta forma de governo local, especialmente nos entes com mais de 10.000 habitantes.

tão nota-se acentuada tendência de fortalecimento dos poderes federais, e em menor escala dos estaduais. Recentemente, todavia, percebe-se claramente um como que renascimento municipal, evidente em determinados programas urbanísticos de porte verdadeiramente ambicioso.

As críticas feitas ao *local government* pelos próprios americanos³³ só poderão ser bem compreendidas se levarmos em conta dois fatores primordiais: de um lado, o hábito característico de autocrítica, à qual praticamente nenhuma instituição daquele País tem escapado; de outra parte, a circunstância de se basearem tais comentários negativos no confronto entre os três níveis de administração pública, isto é, Município, Estado-membro e Governo Federal.

Se a medida do sucesso de um governo local é o conforto material proporcionado aos munícipes, poucos Países levariam vantagem no confronto com os Estados Unidos. Praticamente todos os serviços públicos que afetam a vida diária de um cidadão (água, esgoto, gás, telefone, polícia, escolas, hospitais e, mesmo, várias formas de assistência social) são de competência municipal e de execução geralmente impecável, qualquer que seja a área abrangida pela *City*, pela *Township* ou pelo *County*.

Talvez a explicação resida na flexibilidade da estrutura *fiscal* daquele País, que permite à Administração local arrecadar proporcionalmente muito mais que o Estado-membro ou a União. Com efeito, em geral cabem ao Município os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária, bem como taxas das mais variadas naturezas, que gravam praticamente todas as atividades locais. A receita federal compõe-se principalmente dos impostos de renda e de consumo, bem como dos direitos alfandegários, enquanto as finanças do Estado-membro baseiam-se fundamentalmente nos tributos sobre vendas e atividades conexas, de natureza mercantil.³⁴

11.2 Inglaterra

A partir da reforma institucional operada em 1972 o poder local na Inglaterra foi amplamente difundido em dois níveis: o superior – *county council* – e o inferior – *district council*. Ao par disso, autoridades singulares – *unitaries authorities* – passaram a se estabelecer em muitos locais, enquanto instância única. Atualmente são 353 instâncias do poder local na Inglaterra, das quais 27 são *county councils* e 201 são *district councils*, aos quais somam-se 125 instâncias únicas de poder local – dentre estes 32 *London boroughs* e 36 *metropolitan boroughs*.³⁵ Trazendo maior complexidade, existem mais de 10.000 conselhos locais – *parish and town councils* – que cobrem aproximadamente 25% da população inglesa, mais especificamente nas zonas rurais.³⁶ Por fim, também há em toda a Inglaterra

33. Eaton, *The Government of Municipalities*, Nova York, 1890, pp. 19 e ss.; Fairlie e Kneier, *County Government and Administration*, cit., pp. 38 e ss.

34. Essa apreciação do regime municipal norte-americano não se baseia em opiniões de publicistas, mas, sim, na nossa observação direta e pessoal quando visitamos o País, como membro oficial da Delegação Brasileira ao Congresso Latino-Americano de Municípios (Louisville/Kentucky, outubro/1964), e, sob o patrocínio da Organização dos Estados Americanos/OEA e da Associação Brasileira de Municípios/ABM, percorremos 14 Estados daquele País e dezenas de Municipalidades, para conhecer as diferentes Administrações locais.

35. São mais de 18.000 conselheiros na Inglaterra, em todas as instâncias.

36. Há a *National Association of Local Council* (<<http://www.nalc.gov.uk/>>), que representa os interesses de mais de 10.000 conselhos locais e 80.000 conselheiros. V. também *Parish and town councils: recent is-*

instâncias regionais de impulso ao desenvolvimento local – *Local Enterprise Partnerships* –, além das autoridades locais de fogo e resgate – *fire and rescue authorities* – e dos responsáveis pela segurança de uma determinada área, eleitos diretamente para mandatos de 4 anos – *police and crime commissioners*.

Importa, nesta breve exposição, avançar mais nos principais conselhos – *county, district* e *unitaries authorities*.³⁷ Dentre as competências das autoridades locais há aquelas pertencentes ao *county* (registros civis, apoio à infância, concessão de transporte, defesa do consumidor, educação, defesa civil, gestão do tráfego, bibliotecas etc.), ou ao *district* (coleta e disposição do lixo, limpeza das vias públicas, praças e parques, conveniências, licenciamentos, polícia das construções, sepultamentos e cremações, segurança comunitária, taxas locais, meio ambiente etc.) além das competências dos *county* e *district* (arte e recreação, desenvolvimento econômico, museus e galerias, planejamento, turismo etc.). As autoridades singulares abrangem as competências dos *counties* e *districts*.³⁸ Nota-se, nos últimos anos, uma forte tendência de fusão de *counties* e de criação de autoridades administrativas singulares.

Várias são as formas de organização do poder político local, tendo por base os conselheiros, normalmente eleitos para um mandato de quatro anos. Há a organização em comitês, formados por conselheiros que assumem todas as tarefas de gestão local. Também há a formação do gabinete, cujo líder é indicado pelo Conselho, com poderes para indicar os demais integrantes do governo municipal, observando-se que os demais conselheiros podem instituir comitês para acompanhar o desempenho governamental. Também há *councils* que adotam a escolha por eleição direta do Prefeito, que forma o seu gabinete.³⁹

Aproximadamente 54% dos recursos para as autoridades locais advêm do poder central, enquanto que a participação nas eleições locais tem alcançado índices entre 35% a 40% dos eleitores.

O *Local Government* inglês, à semelhança da *Commonwealth*, apresenta-se como instituição tipicamente britânica, inadaptável a qualquer outro País. Consoante assinala Roger Garreau, “não houve, na Inglaterra, uma longa luta entre o Estado e as coletividades descentralizadas, comparável à que se observa na França ao longo dos séculos e particularmente no século XIX, o que, aliás, explica a inexistência no Direito Inglês da noção de descentralização técnica. De maneira mais geral, enquanto o sistema jurídico francês se baseia em oposições – oposições entre direito público e direito privado, entre Estado e coletividades descentralizadas, entre o Departamento e a Comuna, por exemplo –, o sistema jurídico inglês assenta-se na unidade, no império da lei, no *rule of law*”.⁴⁰

sues, House of Commons Library, 2015, disponível em <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04827/SN04827.pdf>>.

37. Há também 45 *fire and rescue authorities*, 38 *police and crime commissioners*, além de outras autoridades, como é o caso de Londres e das Ilhas Scilly.

38. *Local Government in England*, House of Commons Library, 2017, disponível em <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.pdf>>.

39. *Citizens' Assembly – The local Government System in England Today*, 2015, disponível em: <<http://citizensassembly.co.uk/local-government-explained/>>.

40. Roger Garreau, *Le “Local Government” en Grande Bretagne*, cit., p. 3.