

A FEDERAÇÃO BRASILEIRA, A ENTIDADE MUNICIPAL E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS: ASPECTOS CONTROVERSOS

Marta Marques Avila[†]

Resumo: O Estado brasileiro está organizado pela Constituição de 1988 na Forma Federal, de maneira que as partes, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, são consideradas autônomas. As atribuições de cada um dos entes está disposta com base em diferentes critérios que dificultam a harmonização da relação e a determinação do campo de atuação dos entes. A aplicação do princípio da subsidiariedade, priorizando o ente local, é coerente com a história brasileira, com a forma federal e com a realização do bem comum.

Palavras-chave: Federação brasileira, Municípios, Estados-membros, União, competências, interesse local, princípio da subsidiariedade

Sumário: 1. Introdução. 2. Federação Brasileira: considerações preliminares. 3. Federação Brasileira: a previsão constitucional. 4. Entidade Municipal: considerações preliminares. 5. Organização da Entidade Municipal: o legislativo e o executivo 6. Competência da Entidade Municipal: o artigo 30 7. Repartição de Competências: a problemática da previsão constitucional. 8. Aplicação do Princípio da Subsidiariedade: a tentativa de resolver a divisão territorial do poder. 9. Considerações Finais. 10. Referências Bibliográficas

THE BRASILIAN FEDERATION, THE LOCAL

[†] Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, aluna do Doutorado da mesma Instituição

GOVERNMENT AND THE SHARING OF COMPETENCES: CONTROVERSIAL ASPECTS

Abstract: The Brazilian state is organized by the Constitution of 1988, in a Federal model in a way that the parts – Central Government, State Members, Federal District and Local Government are considered autonomous. The attributions of each one of these entities is disposed based on a different criteria, which make difficult the harmony of the relation between them and the determination of the scope of action of each one of them. The application of the Principle of Subsidiarity prioritizing the local government is coherent with the Brazilian history, the Federal model and the realization of the common well.

Keywords: Brazilian Federation, local government, states, central government, competences, local interest , principle of subsidiarity



1. INTRODUÇÃO

O Direito Constitucional tem a missão de estudar não só a interpretação pura e simples da Constituição, mas também de buscar alternativas para viabilizar o dia a dia do Estado brasileiro. Um foco de discussão, insatisfação e dúvida é a divisão do poder no território; o campo de atuação de cada uma das partes do todo federal; a parcela de colaboração de uns para com os outros entes, bem como a relação receita e despesa; o poder decisório; a abrangência da expressão autonomia na dinâmica do poder público. Com o objetivo de melhor

compreender a organização da federação brasileira, são destacados, no presente estudo, alguns pontos problemáticos da organização brasileira.

Com a finalidade de entender a organização do Estado, as partes que o compõem e o campo de atuação de cada uma delas, o presente trabalho segue a seguinte estrutura: parte-se da federação brasileira, passa-se pelo ente municipal, no que tange à sua forma de organização e suas competências, chega-se à repartição de competências e, por fim, no que pode ser considerado uma alternativa para entender a federação brasileira: o princípio da subsidiariedade.

2. FEDERAÇÃO BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O Estado se organiza sob aspectos diversos, tais como: a forma como o chefe de Estado assume o poder e sua permanência (república ou monarquia); a maneira como se relacionam governante e governados (democrático ou autoritário); a forma como se estrutura o poder do Estado em seu território (originalmente federal ou unitário, hoje, também regional, como a Itália, ou autonômico, como a Espanha).¹

A opção pela forma de organização federal brasileira está demonstrada, primeiro, no nome do país - 'República Federativa do Brasil' - constante no preâmbulo da Constituição de 1988 e também em seus artigos 1º e 18, conforme segue:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Art. 18. A organização político-

¹ Nesse sentido ver SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Partindo-se do pressuposto que se está tratando da organização do Estado, pode-se dizer que a caracterização de um Estado como federal e não unitário é manifesta pela descentralização constitucionalmente prevista, pois a descentralização administrativa, mais ou menos evidente em razão da extensão territorial ou da política de governo, sempre se faz presente em um Estado nação.

O Estado federal apresenta algumas características peculiares, como a descentralização política prevista em uma constituição rígida², a autonomia dos entes que o compõem, a existência de um órgão de controle da relação entre as partes.

Ocorre que alguns Estados se dizem federais, mas não necessariamente apresentam todos os elementos pontuados e Estados que se dizem unitários apresentam tais características. Assim, resta a dúvida de como diferenciá-los.

Por primeiro, pode-se caracterizar um Estado como federal ou como unitário pela forma como ele se intitula e, em segundo, pela conferência da maior ou menor efetividade, pela real existência dos elementos caracterizadores.

O Brasil, desde a Constituição de 1891, intitula-se Estado federal, tem uma constituição rígida que prevê a repartição de competências – União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal são considerados autônomos – sendo o Supremo Tribunal Federal o órgão competente para resolver eventuais conflitos.

A par disso, é o Brasil um Estado verdadeiramente federal?

² A rigidez constitucional – processo de alteração da constituição mais complexo que o processo de aprovação das leis ordinárias não é condição para estabelecer um Estado como Federal mas para a sua manutenção.

Ele se diz federal, preenche formalmente os requisitos, mas a prática demonstra excessiva concentração de competências na União, o que, de certa forma, compromete a descentralização das decisões políticas aos demais entes, restando prejudicada a efetividade do ESTADO FEDERAL no Brasil.

Pontua-se um trecho da obra “A Província” de Tavares Bastos (1937, p. 18): “Desfeita ao choque de estrondosas decepções, a miragem da centralização não ilude mais.”

Questiona-se, então, que modelo de Estado efetivamente é o brasileiro? O Brasil se diz 'República Federativa do Brasil' preenchendo, portanto, o primeiro requisito para ser considerado um Estado federal. Ele ainda apresenta alguns elementos caracterizadores, tais como: repartição de competências entre as partes previstas na Constituição; resolução dos conflitos por um órgão, com regras limitadas e preestabelecidas. Assim, considere-se, ainda que em tese, o Brasil um Estado Federal.

3. FEDERAÇÃO BRASILEIRA: A PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Como anteriormente exposto, o Brasil adota a forma federal de Estado e demonstra tal opção ao longo do texto constitucional, além dos já mencionados preâmbulo e artigos 1º e 18. A adoção da expressão “federativa” no nome do país é um indício da organização do poder no território. Tal escolha manifesta-se também no artigo 1º, que fala da união indissolúvel, ou seja, da impossibilidade, na vigência da Constituição que ora se apresenta, de as partes se separarem do todo. Ela ainda aparece no Título III – Da Organização do Estado, como será visto a seguir.

Ao longo de todo o texto constitucional de 1988, encontram-se demonstrações de que o Brasil está organizado

na forma federativa. Há ora atribuição de competências a cada uma das partes, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, ora a parceria entre os mesmos para o cumprimento das tarefas referentes ao poder público como um todo, ora a atuação do Supremo na resolução de eventuais conflitos e a previsão de intervenção em um dos entes, no caso de desrespeito aos limites de atuação a ele estabelecidos.

Pela previsão constitucional não resta, pois, dúvida de que o Brasil é uma federação.

4. ENTIDADE MUNICIPAL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Em consonância com o exposto, o Estado federal é composto de partes denominadas entes federativos autônomos. Dentre eles se reconhece a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

A partir da Constituição de 1988, o Município foi expressamente previsto como ente da federação, no entanto, o Município é instituição local que integra o desenvolvimento do Estado brasileiro. De uma forma ou de outra, ele foi mencionado nas Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969. Finalmente, a entidade local recebeu o *status* de ente da Federação no art. 1º da CRFB, sendo o Município considerado autônomo pela redação do art. 18 da CRFB e definitivamente incorporado à organização federativa pela Constituição em vigor.

Em consonância com as palavras de Dante Martorano, na obra *Direito Municipal* (1985, p. 5), é o Município a base da organização política do Estado. As decisões administrativas, os investimentos públicos, as atribuições comuns, como iluminação pública, limpeza urbana e saneamento básico, são realizadas e suportadas no território municipal. Os governantes e os representantes locais vivem e sofrem as mesmas

satisfações e sacrifícios que a população.

Ainda que o Município componha o Estado Federal e que seja constitucionalmente autônomo, é considerado por parte da doutrina um ente atípico.

O Município está estruturado em dois poderes, são eles: o executivo, que desempenha funções administrativas e de governo, na figura do prefeito, e o legislativo, cujas funções legislativas e de controle são exercidas pela câmara de vereadores. Nessa organização, começa a argumentação referente à possível atipicidade da entidade local, uma vez que o poder judiciário não está lotado na esfera local. No entanto, os conflitos que certamente ocorrem no Município não restam sem solução, eles são submetidos ao poder judiciário estadual, o que não prejudica suas resoluções.

Vencido o primeiro argumento, passa-se ao segundo aspecto pontuado: não são eleitos senadores para representação de Municípios, ou seja, o poder local não participaria diretamente da formação da vontade nacional. No entanto, também não parece residir aqui o cerne da questão, pois a prática da política brasileira mostra que os senadores estão mais comprometidos com o interesse de seus partidos que propriamente dos Estados-membros, dos quais, na origem, são os representantes. Este argumento, portanto, também fica desconstruído.

Talvez a atipicidade esteja no fato de o Município não ter constituição.

A Lei Orgânica municipal assume, no entanto, o papel de lei maior, de constituição da esfera local. Ela tem requisitos mais complexos para a aprovação, se comparada com as demais leis locais (ordinárias e complementares). Por acaso coloca-se em dúvida a autonomia do Distrito Federal, também organizado por lei orgânica? E mais, existem Municípios que nomearam sua legislação estrutural como ‘constituição’.

Assim, não haveria óbice para que a menor partícula,

parcela típica da organização brasileira, se manifestasse como peça nuclear para a realização da função primordial do Estado – a busca do bem comum.

5. ORGANIZAÇÃO DA ENTIDADE MUNICIPAL: O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO

Conforme já mencionado, o Município está organizado em dois poderes, quais sejam: o executivo (Prefeito) e o legislativo (Câmara de Vereadores).

Esclarecendo o tema, Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Municipal* (1998, p. 455), assim desenvolve:

O governo municipal, no Brasil, é de funções divididas, cabendo à Câmara as legislativas e ao prefeito as executivas. Mas não há entre ambos qualquer subordinação administrativa ou política. O que existe entre os dois ramos do governo local é, apenas, entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. Estabelece-se, assim, no plano municipal, o mesmo sistema de relacionamento governamental que assegura a harmonia e independência dos Poderes no âmbito federal e estadual.

A Câmara municipal exerce o poder legislativo, é um órgão colegiado composto de vereadores, administrado pela ‘mesa’ e representado por seu presidente. O poder legislativo tem como atribuições, além da atividade legislativa propriamente dita (de votação e aprovação dos atos normativos), a fiscalizadora em relação à atuação do poder executivo. A Câmara tem ainda a função de normatizar a administração do Município, bem como a conduta dos municípios, no que se refere aos interesses locais, assim como prestar assessoramento ao executivo local e administrar seus próprios serviços.

O poder executivo é um órgão unipessoal, tendo em vista a concentração do poder na pessoa do Prefeito, que toma decisões administrativas e de governo, aplicando as leis aprovadas pelo poder legislativo.

A atuação do legislativo municipal tem, no entanto, relevância jurídica muito restrita e o executivo, poder decisório limitado, já que a maioria das normas são aprovadas pelo Congresso Nacional e não se limitam a estabelecer normas gerais ou parâmetros de atuação, pelo contrário, regulam os assuntos com requintes de detalhes.

A regulamentação no âmbito municipal está limitada, por exemplo, à aprovação de seus orçamentos, à regulação de seu transporte, à denominação de suas ruas... No mesmo sentido, a atuação do poder executivo está predeterminada pelas decisões políticas do governo federal.

6. COMPETÊNCIA MUNICIPAL: O ARTIGO 30

O principal fundamento tanto da autonomia quanto da competência municipal é o artigo 30, da CRFB. Tal artigo está localizado no Título III, denominado “Da Organização do Estado” e trata das competências legislativas e político-administrativas.

Segue a redação do artigo 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação 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.

Ocorre que o mencionado artigo 30 não traz, de forma suficiente e decisiva, as áreas de atuação da entidade local. Em seus dois primeiros incisos, estão previstas as competências legislativas, sendo uma delas, conforme entendimento da doutrina, a direcionadora de toda a atuação da entidade municipal: o interesse local.

Os demais incisos, que tratam das competências administrativas, ora se referem apenas à entidade municipal, ora mencionam a necessidade de cooperação dos Estados-membros e da União para a realização das respectivas atribuições.

Com base nos sete incisos do artigo 30, que tratam das competências administrativas, cabe ao Município instituir e arrecadar os seus tributos; prestar direta ou indiretamente os serviços públicos; desenvolver programas na área da educação; prestar atendimento à saúde; promover o ordenamento territorial, desde a divisão do Município em distritos até a

ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural.

No entanto, em razão da abrangência da expressão referida pela lei constitucional, quando da previsão da competência legislativa, e do caráter exemplificativo das competências materiais ou político-administrativas, surge, ou melhor, permanece a discussão do âmbito de atuação da esfera local. Assim, apesar da aparente valorização conferida pela CRFB à entidade municipal, permanece o questionamento sobre o ramo de atuação da esfera local, persiste a dúvida sobre em que áreas o Município deve agir e qual seu efetivo poder decisório.

7. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS: A PROBLEMÁTICA DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Algumas matérias que afetam diretamente os Municípios são regulamentadas por normas oriundas de órgãos federais. Tal regulamentação se dá por leis, medidas provisórias e até mesmo súmulas da Corte de Contas. Cabe, então, questionar como se dá a divisão de competências entre as partes da federação brasileira e a que ente compete cada uma das matérias.

Partindo do pressuposto que a organização federal se realiza, de forma mais ou menos efetiva, em virtude do equilíbrio das diferentes atribuições de cada uma das partes, a repartição de competências se dá entre as partes que compõem o Estado federal, ou seja, tal divisão de tarefas ocorre entre os entes ‘autônomos’ conforme previsto pela Constituição.

As competências aparecem ao longo do texto constitucional³, mais especificamente no Título III – Da Organização do Estado, artigos 21 a 32. Elas estão organizadas

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

ora em *competências privativas* de cada um dos entes, ora em *competências compartilhadas*, que se dividem em comuns (materiais ou político-administrativas) e concorrentes (legislativas).

As competências da União estão previstas em dois artigos, que trazem um extenso rol das matérias a serem trabalhadas. O artigo 21 trata, em vinte e cinco incisos, das competências materiais. O artigo 22 prevê as competências legislativas em vinte e nove incisos.

As competências do Município estão previstas no artigo 30 que traz as competências materiais de forma exemplificativa e as competências legislativas abarcadas na expressão ampla 'interesse local'.

O Estado-membro detém basicamente a competência residual, uma vez que, além dessa, a constituição estabelece a possibilidade de os Estados-membros se reorganizarem, nos termos do artigo 18, § 3º, através da criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, com base no artigo 18, § 4º e explorar o serviço de gás canalizado, de acordo com o artigo 25, § 2º.

Pode-se assim entender que o que não é atribuição da União nem do Município, é do Estado-membro.

A problemática surge quando da tentativa de conciliar os diferentes critérios estabelecidos, as matérias para a União, o interesse para os Municípios e, o que sobra, para o Estado. Haveria, então, como elencar todos os temas que cabem a cada uma das partes do Estado federal ou dar conteúdo ao interesse local, regional e nacional?

Ao que parece, na prática é difícil para não dizer impossível listar toda e cada uma das matérias que, de forma mais ampla ou mais detida, deve ser regulada e ou executada por um ou mais entes. Surge, portanto, a hipótese de se trabalhar com prioridades, quando se fala em atuação das partes do Estado federal, conforme tratado a seguir.

Para estabelecer prioridades deve-se, entretanto, determinar critérios, parâmetros, sendo aqui sugerida a aplicação do princípio da subsidiariedade.

8. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE: A TENTATIVA DE RESOLVER A DIVISÃO TERRITORIAL DO PODER.

O princípio da subsidiariedade, no Direito Público, corresponde a dar prioridade de ação à parte mais próxima do cidadão.

O Tratado de Maastrich, assinado em 7 de fevereiro de 1992, teve importância singular no direito em razão da instituição da União Europeia. Para a doutrina do direito constitucional este tratado deu também outra importante contribuição: a positivação do conceito jurídico do princípio da subsidiariedade.

Segue o artigo 3B do Tratado de Maastrich:

A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.

Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

A partir de então, países integrantes da Comunidade Europeia, como Alemanha e Portugal, incorporaram o princípio da subsidiariedade em suas constituições.

O Brasil é um dos países integrantes do Mercosul,

instituído pelo Tratado de Assunção, assinado em 1991. O Tratado de Assunção não faz qualquer menção ao princípio da subsidiariedade, pois o Mercosul limita-se a estabelecer uma política de comércio comum e, portanto, em nada se assemelha à União Europeia.

A CRFB de 1988 não prevê expressamente o princípio da subsidiariedade. Não foi e nem poderia ter sido influenciada pelo Tratado de Maastrich, por ser ele posterior à sua promulgação.

Qual então a razão de mencionar um tratado de que o Brasil não é signatário?

O princípio da subsidiariedade traça o caminho a ser trilhado para a interpretação da repartição de competências entre os entes, estabelecendo o campo de atuação da União, dos Estados-membros, do Distrito-Federal e dos Municípios no que tange às competências concorrentes, priorizando a ação do ente municipal, quando presente o interesse local.

Assim, salvo as competências expressamente previstas como matérias privativas da União e dos Estados-membros, uma vez configurado o interesse local, a competência é, via de regra, do Município.

Raul Machado Horta entende ser dispensável a atuação do poder constituinte ou a assinatura de tratado para a aplicação do princípio da subsidiariedade, tendo em vista a equivalência entre o princípio da subsidiariedade e a legislação concorrente (2010, p. 496).

Para resolver o impasse das competências previstas na Constituição de 1988, um caminho é a aplicação do princípio da subsidiariedade, ou seja, priorizar o ente que está mais próximo ao cidadão: o Município.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo presente estudo chega-se a uma conclusão e se

estabelece uma alternativa.

A conclusão é que o Estado Federal brasileiro apresenta uma organização complexa e, por isso, merece muito estudo. A organização brasileira, adotada formalmente a partir de 1891, ainda não apresentou respostas exatas nem ao menos mais claras à repartição de competências entre os entes que a compõe. Ao longo das constituições republicanas o caminho foi de avanço e retrocesso, mas permanece a adoção de diferentes critérios para determinar os campos de ação de União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios; persiste a predominância da União nas decisões legislativas e administrativas e, portanto, continuam enfraquecidos Estados-membros e Municípios.

Uma alternativa que se apresenta para a harmonização da organização federativa brasileira é a mudança do foco de decisão e atuação por parte do Estado como um todo. A proposta aqui exposta é que o Estado passe a ser pensado a partir do âmbito local; que os programas sejam incentivados pela União mas planejados, financiados e executados pelos Municípios para que estejam em consonância com a realidade e a necessidade de cada dos cidadãos.

O presente trabalho salientou lacunas, demonstrou problemas, apresentou dúvidas não evidenciando propriamente soluções. No entanto, pelo que foi apresentado, pode-se entender a aplicação do princípio da subsidiariedade como uma dinâmica coerente com a descentralização do poder e, conseqüentemente, com o modelo federal.



10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- BASTOS, Tavares. *A Província: Estudos sobre A descentralização no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- MARTORANO, Dante. *Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.