

# O MUNICÍPIO NA ESTRUTURA FEDERATIVA BRASILEIRA: UM ESTUDO COMPARADO

Daury Cesar Fabríz \*

&

Cláudio Fernandes Ferreira \*\*

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A autonomia municipal na Constituição Brasileira de 1988 e seus reflexos; 3. O Município e a idéia de Estado Federal; 4. A autonomia regional italiana; 5. O Estado Autônomo Espanhol; 6. Considerações finais; 7. Bibliografia; 8. Resumo; 9. Abstract.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 trouxe como grande novidade para o universo do Direito Público a emancipação dos Municípios como entes autônomos, componentes da estrutura federativa do Estado brasileiro, conforme expresso em seu art. 1º, em que diz "A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito". Posteriormente, no art. 18º, declara ainda que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende *União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos*, nos termos da Constituição.

Resta claro que o constituinte brasileiro de 1987/88 teve por espírito elevar o Município brasileiro à uma entidade estatal dotada de autonomia, integrante da estrutura federativa brasileira. Para tanto concedeu aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira.

---

\* Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da UFMG. Professor nas disciplinas Teoria Geral do Estado, Teoria da Constituição e Direito Constitucional. Advogado e Sociólogo.

\*\* Graduando em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG; monitor de Direito Constitucional; pesquisador bolsista pelo CNPq.

Essa mudança na estrutura federativa do Brasil diferencia-se da estrutura básica que caracteriza um Estado Federal, em que o poder estatal configura-se a partir de uma distribuição que se caracteriza pela dualidade (União e Estados Federados) sobre um mesmo território e o mesmo povo.

A inclusão dos Municípios como entidades federativas elevou essas localidades ao *status* de entes, com Constituições próprias e com capacidade de auto-organização. JOSÉ AFONSO DA SILVA, em sua monografia "*O Município na Constituição de 1988*" diz que:

"sua inclusão como entidade federativa teria que vir acompanhada de conseqüências, tais como o reconhecimento constitucional e de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até então vigente lhe impunha especialmente por vias de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados." (1989, p. 07).

Mas o que realmente chama a atenção nesse novo aspecto municipal brasileiro é a grande autonomia que essas entidades estatais conquistaram com o advento da Constituição de 1988.

O municipalismo brasileiro, com a Carta constitucional de 1988, passou a constituir uma entidade federal dotada de auto-organização, com governos próprios e competências exclusivas. Tais características colocam o sistema federativo brasileiro na condição de exceção à regra, visto que se configuraram, na esfera federativa, três graus de governo: a União (governo federal), os Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais). Não há como negar que esse novo aspecto do federalismo brasileiro, com ênfase na questão da autonomia municipal, merece maior reflexão, à luz do Direito Comparado.

Quando tal realidade é cotejada com a realidade de outros Estados, verificamos a presença de variações que se distanciam do modelo clássico do Federalismo, determinando até certo ponto uma tendência constitucional contemporânea.

A grande variedade de ordenamentos políticos, inevitavelmente, nos conduz a

certos e determinados pontos, ou mesmo a certos ordenamentos específicos, que possam dar condições a uma efetiva comparação, entre ordens alienígenas e uma determinada ordem constitucional, eleita como referência.

Tomando o caso brasileiro como referência, visto que o mesmo adota uma estrutura federativa que comporta três esferas de governo e, principalmente, pelo fato de os Municípios serem dotados de autonomia política, administrativa e econômica, buscar-se-á no Direito Constitucional Comparado, através da confrontação com outros modelos, melhor conhecer ou sugerir alguns pontos que possam demonstrar a real amplitude jurídica que alcançaram os Municípios brasileiros, com o advento da Constituição de 1988, no que tange a sua autonomia.

Segundo GIUSEPPE DE VERGOTTINI, em sua obra "*Derecho Constitucional Comparado*",

*"Comparar significa confrontar subrayando las semejanzas y diferencias en la disciplina normativa dictada por diversos ordenamientos y también en la práctica constitucional y en la jurisprudencia (...) Para que la comparación tenga sentido debe darse, preferentemente, entre ordenamientos que tengan 'elementos de identificación y calificación comunes'. (...) Con otras palabras, para que la comparación se provechosa, debe hacerse entre ordenamientos e institutos que cuenten con algunos rasgos comunes que permitan comparalos."* (1983, p. 68)

Ou ainda, seguindo a orientação de PINTO FERREIRA em seu livro "*Curso de Direito Constitucional*", onde ensina que

*"o direito constitucional comparado tem por objetivo o estudo teórico, comparado e crítico das normas jurídico-constitucionais de vários Estados particulares, para destacar as semelhanças e contrastes ente elas."* (1995, p. 05)

Seguindo tal linha de raciocínio indicada por VERGOTTINI e PINTO FERREIRA, buscamos material em dois modelos constitucionais para o necessário confronto, pelo fato de considerarmos modelos que contém elementos de identificação comum com o ordenamento político brasileiro, aqui tomado como referência, para a

concretização do presente estudo.

Como paradigmas de comparação, lançamos mão do modelo de Estado Regional Italiano, e o modelo de Estado Autonômico espanhol, que pensamos apresentar pontos em comum ao modelo brasileiro, no que se refere a descentralização política e administrativa, consubstanciando sistemas atípicos em relação ao sistema clássico do Estado Federativo.

A Constituição italiana de 1947 criou um tipo peculiar de república, algo diverso da república federativa até o momento conhecido, ou seja, conforme o modelo clássico conhecido.

Além das Províncias e das Comunas (Municípios), acrescentou um ente autônomo – a Região – com poder normativo sobre as unidades administrativas inferiores – Províncias e Comunas. A Constituição italiana de 1947 declarou em seu art. 114 que a “República se reparte em Regiões, Províncias e Comunas” – as Regiões constituem entidades autônomas, segundo o art. 115 da Carta italiana.

Já o Estado Autonômico espanhol é um outro caso de autonomia e descentralização político-administrativas que vale confrontar no presente estudo, posto que a evolução político institucional da Espanha apresenta diversas características e movimentos de cunho regionalista, que têm influenciado na forma de organização do Estado espanhol, com surgimento de questões de índole local, provincial ou regional.

Nessa perspectiva, traçaremos uma sucinta abordagem comparada, realçando as semelhanças e diferenças desses três ordenamentos políticos, objetivando entender melhor a demanda por mais autonomia política por parte dos povos, em um momento em que muito se proclama uma nova forma de organização mundial, a partir do fenômeno globalizante.

Coube, no entanto, à Constituição de 1988 promover uma verdadeira revolução na órbita municipalista, que não somente resguardou a eletividade dos seus órgãos, como também integrou definitivamente o Município à estrutura federal, concedendo-lhe autonomia política, administrativa e econômica a partir de suas pró-

prias Constituições (leis orgânicas)<sup>1</sup>, o que veremos com mais cuidado e apuro a seguir.

## 2. A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E SEUS REFLEXOS

A Constituição brasileira de 05 de outubro de 1988 nasceu após longos anos sob o regime autoritário implantado pelo golpe militar de 1964. É fruto das mais variadas demandas de todos os seguimentos da sociedade civil brasileira, que, ao longo da ditadura militar, foram sufocados em suas liberdades e que, em fins dos anos 70, se reorganizaram, expressando-se em vários movimentos tipo: movimento sindical, associação de moradores de bairros, organizações não governamentais (ONG's), partidos políticos, movimentos eclesiais de base, dentre outros que representaram os desejos de toda a sociedade civil brasileira, contidos pelo regime autoritário.

De uma maneira ou de outra, a Carta Política brasileira de 1988 refletiu esses anseios da sociedade civil que se reorganizou nos anos pós-70, podendo ser considerada como um divisor de águas da oscilante história do constitucionalismo brasileiro, devido à grande quantidade de direitos (individuais, políticos e sociais), que foram guindados à categoria de direitos constitucionais.

No que se refere aos Municípios, a Constituição de 1988 corrigiu várias distorções, criadas a partir dos regimes políticos que se instalaram ao longo da história brasileira, que, ora alargavam, ora comprimiam a sua autonomia, no aspecto político-financeiro, ou reduzidos a esferas meramente administrativas de suas localidades.

Um dos pontos de maior relevância estabelecidos pelo Texto Constitucional de 1988, foi a integração dos Municípios na Federação como entidade de terceiro grau, conforme seus arts. 1º e 18º, tornando-os peça fundamental na organização

1 Em concordância com José Luiz Quadros de Magalhães, preferimos utilizar a expressão "Constituição Municipal" no lugar de "Lei Orgânica", (MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Op. Cit.*, 1997, p. 117). O termo "Lei Orgânica" não consegue abarcar as novas dimensões política alcançadas pelas localidades municipais, bem como carrega em seu bojo um certo ranço dos regimes autoritários. Em assim sendo, entendemos que os Municípios brasileiros são dotados de Constituição próprias.

político-administrativa brasileira.

Como consequência imediata de tal integração à estrutura federativa, tiveram os Municípios a ampliação de sua autonomia, nos aspectos político, administrativo e financeiro, conforme se depreende dos arts. 29 a 31, 156, 158 e 159 da Constituição Federal, que lhes outorgou, inclusive, o poder de elaborar a suas próprias constituições municipais. Acabou com a nomeação de prefeitos, mantendo eleições diretas para vereadores, nos termos do seu art. 29.

Vale notar que a Constituição de 1988 outorgou, ainda, aos Municípios, além da competência privativa (art. 30), a competência comum com a União, os Estados-membros e o Distrito Federal para as matérias relacionadas no art. 23, como, por exemplo, legislar sobre assuntos de interesse local.

Nota-se que a autonomia municipal foi uma das grandes modificações inseridas pela Carta Política de 1988. A autonomia municipal constitui-se em direitos assegurados pela Constituição Federal, para dispor livremente, na conformidade de suas próprias leis, sobre assuntos de interesse local, sempre em sintonia com a divisão de competências preconizada pelo Texto constitucional do Estado brasileiro.

JOSÉ NILO DE CASTRO, em seu livro *"Morte ou ressurreição dos Municípios"*, ensina que:

"o regime federativo e a tradição republicana revelam que os Municípios brasileiros, são coletividades políticas descentralizadas, possuem, ao lado da função administrativa, a função legislativa. Ver-se-á, então, que, dentro deste quadro, a existência do poder legislativo municipal assegura um grau suplementar à autonomia dos Municípios" (1985, p. 2)

Mas, para entendermos a autonomia municipal, faz-se necessário compreendê-la como forma de descentralização político, administrativa e financeira do Estado Federal.

Os Estados modernos procuram cada vez mais a forma de descentralização, seja Estados Unitários ou Estados Federais; exigência dos novos conceitos atri-

buídos à soberania, que se tem mostrado múltipla em suas manifestações, que busca implantar uma era de liberdades, não só política, mas uma liberdade que alcance vários aspectos da vida em coletividade.

No âmbito do Estado Federal, o Município tem grande importância na questão da descentralização, visto que não se requer apenas uma boa administração por parte do Estado, mas também de liberdades políticas, demandada pelas localidades. Nesse sentido, discorrendo sobre a teoria municipalista, OLIVEIRA BARACHO assevera que:

“dentro do Estado federal, é de grande importância a definição de suas relações com o Estado membro, das quais decorrem conseqüências de ordem Jurídica: – é legítimo o direito de associação, daí que o Estado membro deve reconhecê-lo; – deve o Estado membro abster-se de interferir na vida municipal, que depende de plena autonomia; – Ao estado incube articular os interesses locais e os interesses gerais.” (1986, p. 92)

Nesse contexto, a descentralização provoca a vinculação do cidadão ao poder estatal, na medida que ele pode melhor participar ativamente da vida nacional, a partir do convívio político face a face com a localidade municipal onde reside. Através da prática da descentralização, desenvolve-se o exercício e a educação dos cidadãos locais, tornam-se eles mais responsáveis e respeitados em sua coletividade, onde se estabelece a escola política por excelência. (JOSÉ NILO DE CASTRO, 1985, op. ct. , p. 17)

Tem-se, desse modo, que a autonomia municipal vem no bojo da descentralização político, administrativa e financeira, repartida entre União, Estados-Membros e Municípios, alicerçada em princípios que norteiam os preceitos positivados que lhes concedem legitimidade para se auto-organizarem.

Essa autonomia dos Municípios brasileiros somente foi alcançada através da constituição Brasileira de 1988. HELY LOPES MEIRELLES aponta que 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” (op. ct. , p. 37).

Apesar de a Constituição de 1946, com as subseqüentes constituições estaduais e leis orgânicas municipais, ter concedido certa autonomia nas administrações locais, a questão das liberdades políticas ficou de fato e de direito prejudicada, quando o regime determinava o nome do prefeito dos Municípios-Capitais. Desse modo, em 1946, os municípios também não tiveram a autonomia declarada, visto que o viés autoritário era quem ditava todas as regras de ordem política.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o *município* – termo originado do latim *municipium*, designando toda extensão territorial, constituída em divisão administrativa de um Estado federado, colocada sob um regime de autonomia administrativa, para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes – passou a ser considerado como ente federado, constituindo conjuntamente com a União e os Estados-membros nosso *Federalismo de Três Níveis*.

Muitos autores, entre eles JOSÉ AFONSO DA SILVA (1994, p. 346), levantam objeções quanto à consideração do município como ente federado, argumentando que os Municípios não possuem representação no Senado Federal e que tais entes não podem sofrer intervenção federal, a título exemplificativo.

Mas, como muito bem entende QUADROS MAGALHÃES (1997, p. 119), nenhuma das objeções levantadas são suficientes

“para abalar a única característica capaz de descaracterizar o Município como ente federado, que é a autonomia política conferida constitucionalmente quando da criação, na Constituição Federal, de um Poder Constituinte Decorrente Municipal de terceiro grau e com todas as características



desse poder, inclusive sua temporariedade, ou existência pelo tempo necessário para elaboração da Constituição Municipal (Lei Orgânica dos Municípios) e a criação por esta Constituição Municipal de um Poder Constituinte Derivado Municipal de emenda à Constituição do Município.”

Dessa forma, dado que a noção de Município e sua autonomia está intimamente ligada à compreensão da Federação, podemos afirmar que a efetivação do processo democrático descentralizado só irá ocorrer de fato com a implementação das liberdades e autonomias municipais. Nesse sentido, nossa Constituição avançou ao considerar o Município como ente federado, mas é necessário uma reformulação nas disposições referentes às competências dos entes federados, no sentido de se conferir maior autonomia aos municípios, que, por sua vez, atualmente é pequena. Assim, a autonomia dos Municípios brasileiros será melhor compreendida quando analisada a estrutura a qual se insere, o que faremos no capítulo seguinte.

### **3. O MUNICÍPIO E A IDÉIA DE ESTADO FEDERAL**

As competências são marcadas, traçadas e apontadas pela Constituição. A Constituição, na sua parte organizacional, reconhece ou confere capacidade administrativa, articulando competências, estabelecendo relações que obedecem ao princípio da hierarquia.

Assim chegamos a questão da descentralização, tão importante no Estado Federal. Segundo DI RUFFIA o que se constitui em característica essencial do federalismo é a distribuição de poderes centrais e agrupamentos autônomos, amparados nas normas fundamentais da constituição. Desse modo, o Estado unitário distingue-se do complexo pelo ordenamento jurídico estatal, que se apresenta simples em sua estrutura (1965, p. 123).

Vale ressaltar que o Estado Federal têm um duplo caráter, determinado pela necessidade de realizar a união e não a unidade (MOUSKHELI, in BARACHO, op. ct. , p. 29).

Podemos apontar como elementos caracterizadores do modelo de Estado Fe-

deral, segundo FERNANDA MENEZES DE ALMEIDA (2000, p. 24-30):

### **3.1. Fundamento jurídico do Estado Federal: Constituição**

A Federação caracteriza-se pela submissão das unidades a uma Constituição, que institui a união federal. Nesse sentido, sua base jurídica é uma Constituição comum a todas as atividades federadas, que vêm regular suas relações recíprocas. Conforme ensinamento de LOEWENSTEIN, nenhum Estado Federal pode funcionar sem uma Constituição escrita, pois esta é a encarnação do contrato sobre a “aliança eterna”.

### **3.2. Autonomia dos Estados-membros**

No Federalismo, a soberania constitui-se em atributo exclusivo do Estado Federal, sendo os Estados-membros dotados de autonomia. Nesse sentido, percebemos, no modelo federal, uma descentralização política, ou seja, uma autonomia concedida aos Estados-membros, no sentido de terem governo, legislação e administração próprios, possuindo, para isso, os órgãos competentes. “O limite do poder do Estado-membro é fixado pela constituição federal, síntese do poder federal, motivo por que não goza ele de soberania, porém de autonomia”. (NETO, 1972, p. 240).

### **3.3. Inexistência do Direito de Secessão**

Por constituir-se, segundo as palavras de PAULO BONAVIDES (1980, p. 116-117), “o Estado Federal como forma de comunhão perpétua e indissolúvel, capaz de exprimir os altos valores de solidariedade, do amparo mútuo, do respeito, da colaboração e da liberdade”, é natural e lógico que, na Constituição, em que estão dispostos os fundamentos da Federação, existam normas proibitivas do desligamento dos entes federados, com o objetivo de preservar os laços federativos.

### **3.4. Aspectos unitários e societários da Federação**

Segundo a doutrina constitucional dominante, aspectos unitários e societários devem conviver em equilíbrio dentro da forma de Estado Federal.

Com relação aos aspectos unitários, o Estado federal é uno, seja considerado externa ou internamente. No âmbito externo, significa dizer que só o Estado Federal é pessoa jurídica de Direito Internacional Público, o que não ocorre com os Estados-membros. No plano interno, segundo FERREIRA FILHO, a unidade da Federação está na existência de um ordenamento jurídico federal, válido em todo o território nacional, ao lado de diversos ordenamentos jurídicos estaduais, e, também, pela existência de um tribunal federal competente para resolver os conflitos de competência entre o todo e as partes.

No que diz respeito aos aspectos societários, ressalta-se a participação dos Estados-membros no governo central, o que é justificado pelo fato de a Federação ser uma verdadeira sociedade de Estados. Tal representação é costumeiramente assegurada pela existência de uma câmara de representação dos Estados, o Senado.

### **3.5. Repartição de competências e rendas**

O grande elemento diferenciador do Federalismo está na previsão de dois níveis de poder – um poder central e poderes periféricos que devem operar de maneira autônoma. Nesse contexto, é fundamental destacar o aspecto relativo à repartição de competências entre os entes federados.

Afirma corretamente RAUL MACHADO HORTA que “a técnica de repartição é elemento específico e essencial ao sistema federal”, pois é essa repartição de competências (ou seja, essa distribuição de poderes e deveres entre os entes federados pela Constituição Federal) que dá substância à descentralização e, conseqüentemente, faz funcionar a engrenagem do modelo Federalista.

No entanto, para o efetivo cumprimento dos direitos e deveres advindos das competências designadas aos entes federados, é imprescindível a existência de recursos financeiros suficientes.

FERNANDA MENEZES DE ALMEIDA (2000, p. 30) sintetiza nosso pensamento ao afirmar que “a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências”. Portanto, caso não haja equilíbrio entre encargos e rendas, a administração não consegue

agir eficientemente.

Segundo RAUL MACHADO HORTA, em sua obra "*A Autonomia do Estado Membro no Direito Constitucional Brasileiro*", a autonomia do Estado-membro é elemento essencial à configuração do Estado Federal. Entretanto, as dificuldades despontam quando se busca precisar o conceito de autonomia, revelar o seu conteúdo e dar a noção do princípio essencial da organização federal. Ainda segundo HORTA, a autonomia é, portanto, revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos (1964, p. 13 e ss.).

Ensina o professor OLIVEIRA BARACHO que

"existe o controle desta autonomia, que se especifica sobre a legalidade constitucional do ato local, mas não sobre sua oportunidade política. Convém lembrar que no Estado federal, o Estado membro participa sempre na elaboração das leis federais". (op. ct. , p. 51).

Podendo essa participação dar-se pela forma direta ou indireta.

Essas normas variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia, e podem ser, materialmente, normas estatutárias, normas legislativas e normas constitucionais, segundo a estrutura e as particularidades da ordem jurídica.

A autonomia permite que as comunidades federadas conservem, cada uma, certa independência, que lhes permitem efetuar a gestão de seus negócios.

No Brasil, podemos apontar uma particularidade que marca o seu Federalismo, que é a coexistência, dentro da União, de Estados e Municípios, que gozam de autonomia, ou seja, de governo próprio do que lhe é próprio.

As discussões aqui no Brasil, em torno do Federalismo, autonomia, dualismo, co-soberania, desconcentração, centralização, descentralização, dentre outros signos, são produtos de incursões dos nossos publicistas no Direito Comparado, com constantes referências à evolução do Federalismo norte-americano, alemão e suíço.

Em nossa história Constitucional, podemos verificar várias fases do Federalismo brasileiro, a começar por ocasião da organização do Estado Federal, em sua fase originária, em 1891, quando se apontava o problema da dualidade soberana do Estado Federal. Desse modo, a evolução do Federalismo brasileiro apresenta várias nuances em termos de maior ou menor autonomia dos Estados-membros e Municípios.

Em torno do debate de se buscar um federalismo para o Brasil, a partir da autonomia regional, com propostas de surgimento de regiões administrativas intra-regionais, vale pensar a questão dos Municípios, no âmbito do Federalismo brasileiro, como unidades de Direito Público que gozam de ampla autonomia política, econômica e administrativa, inclusive autonomia constitucional, em comparação com o Estado Regional Italiano e o Estado Autônomo Espanhol, como formas democráticas de descentralização política, econômica e administrativa.

#### **4. A AUTONOMIA REGIONAL ITALIANA**

O Estado Regionalista tem sido motivo de atenção por parte dos estudiosos do Direito Público, devido a sua composição em regiões autônomas que concede ao Estado italiano características próprias.

Encontramos, na história política da Itália, uma enorme quantidade de fatos que marcam sua tendência regionalista, que, somente no período fascista, tal vocação foi reprimida, vez que a autonomia local não era interessante para aquele regime, que tinha por características fundamentais um rígido centralismo.

Com o fim do regime fascista, as tendências regionalistas ressurgem com maior vigor na perspectiva e necessidade de se erguer um Estado Republicano e que se fundamentasse na autonomia regional, de estrutura descentralizada, que evitasse os erros do passado, quando havia um Estado concentrado.

Conforme o professor OLIVEIRA BARACHO, falava-se até em constituição regionalista, mas o princípio autonomístico surgiu de amplo consenso e acolhido com largura no texto final da Constituição, com importante conseqüência na complexa estrutura do Estado, que mesmo unitário, perderia esse acentuado caráter

anterior, para assumir a nova configuração do Estado Regional (1986, 287).

O novo Estado Republicano Italiano surgiu de forma constitucional, politicamente uno e indivisível, reconhecendo e promovendo as autonomias locais, efetuando a mais ampla descentralização administrativa dos serviços que dependem do Estado, adaptando os princípios e os métodos de sua legislação às exigências da autonomia e descentralização, conforme se depreende do seu art. 5º.

De acordo com a atual Carta Política italiana, existem hoje 20 (vinte) regiões, sendo 05 (cinco) com autonomia especial: *Sicília, Sardenha, Valle d'Aostra, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia e Giulia*, que são caracterizadas formalmente por um Estatuto adotado por lei constitucional do Estado, e substancialmente pelo amplo poder concebido, principalmente no campo legislativo.

O que motivou essa autonomia especial foi o intenso movimento separatista da Sicília e o posicionamento conferido a algumas Regiões, devido à presença de minorias étnicas e lingüísticas, que se aglutinaram pelo território italiano.

As Regiões restantes têm autonomia ordinária e se repartem, conforme o artigo 114 da Constituição italiana de 1947, em entes de caráter territorial, com a seguinte configuração: Região, Província e Comuna:

*"Art. 114. La Repubblica si riparti in Regioni [155 ss.], province e Comuni [118, 128]."*

*Art. 115. Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione."*

O Município Italiano (Comuna) é autônomo no âmbito dos princípios fixados pela lei da república, dispondo do poder de editar normas locais e de arrecadar tributos necessários às suas despesas. É, entretanto, criado e organizado pelo Estado em moldes uniformes para toda a República, conforme vislumbramos no art. 118:

*"Spettano alla regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai Comuni"*

*o ad altri enti locali [121, 128].*

*Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative [121].*

*La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri locali, o valendosi dei loro uffici [VIIIss.]."*

O governo local é constituído pelo prefeito, pela junta municipal e pelo Conselho Comunal. A administração local é realizada sob a supervisão e controle direto do governador da Província. Como podemos notar, as Comunas e as Províncias não atingem a mesma autonomia concedida para as Regiões, limitando-se à administração local, não tendo maiores implicações políticas.

As Províncias e Comunas são entes autônomos no âmbito dos princípios fixados por leis gerais da República, que determinam suas funções. As Províncias e as Comunas são, também, circunscrições provinciais e podem ser subdivididas em Distritos com funções exclusivamente administrativas, para posterior descentralização.

Desse modo, as Regiões, Províncias e Comunas, previstas pela atual Constituição italiana, gozam de autonomia legislativa, mas de maneira limitada, desde que só podem fixar normas naquilo que está excluído da competência reservada ao poder central. Este tem direta interferência junto aos poderes locais, com um comissário que, representando os interesses nacionais, superintende funções administrativas do poder central na Região, Províncias e Comunas, conforme seu art. 124.

A Constituição italiana de 1947, com o propósito de firmar e garantir a autonomia regional, estabeleceu os seguintes princípios: 1) Reconhecer e promover a autonomia local; 2) Atuação nos serviços que dependessem do Estado, dentro da mais ampla descentralização administrativa; 3) Adequar os métodos e princípios da legislação da República às exigências da autonomia e da descentralização.

Determinou, ainda, a Constituição italiana, funções constitucionais para as Regiões, no que diz respeito à iniciativa das leis (art. 71 e 121); no caso de referendium (art. 75 e 138); no envio de representantes para eleições de Presidente da República (art. 83).

As regiões de Estatuto especial, gozam de maior autonomia, garantida pelo artigo 116 que preconiza:

*"Alla Sicilia, alla Sardenha, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aostra sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali [138, X]"*.

Mas, apesar de sua posição excepcional, essas regiões não podem desprezar a unidade política do Estado italiano.

O professor OLIVEIRA BARACHO chama a atenção para o fato de que a doutrina reconhece que os constituintes italianos, rejeitando o sistema clássico do Estado Federal e do Estado Unitário, ou a descentralização puramente administrativa, criaram uma forma original de Estado, qualificado como Estado Regional, e que essa consagração das autonomias locais, acompanhada de ampla descentralização administrativa, com a consagração das regiões, como entes autônomos, com poderes próprios e autonomia financeira, configura um tipo particular de forma de Estado, que, por muito, foge das alternativas propostas pela tipologia clássica (1986, p. 293).

## 5. O ESTADO AUTONÔMICO ESPANHOL

Como salientamos no capítulo introdutório, o Estado Autônomo Espanhol é um outro caso de autonomia e descentralização político-administrativa que vale trazer à baila no presente estudo.

A evolução política institucional da Espanha apresenta diversas características e movimentos de cunho regionalista, que têm influenciado na forma de organização do Estado Espanhol, com surgimento de questões de índole local, provincial ou regional.

Na passagem do Estado unitário centralizador espanhol ao Estado autônomo, previsto pela Constituição de 1978, houve grande modificação nos rumos políticos da Espanha.



A passagem do Estado unitário centralizador espanhol ao Estado autonômico, previsto pela Constituição de 29 de dezembro de 1978, ocorreu através de um processo, denominado processo autonômico, conforme expressão utilizada por JUAN FERRANDO BADÍA (op. cit. 1978).

A expressão Estado Autonômico teve boa aceitação por parte dos publicistas, uma vez que a Constituição espanhola de 1978 definiu uma nova forma de organização de Estado, denominado de Autonômico, visto que o mesmo se organiza territorialmente entre municípios, em Províncias e nas Comunidades autônomas que venham a se constituir. O art. 137 preceitua que todas estas entidades que participam da estrutura do Estado gozam de autonomia para a gestão de seus particulares interesses.

Precavendo-se, o constituinte espanhol de 1978, estabeleceu, no art. 145 da Constituição, que em nenhuma hipótese admitir-se-á a federação de comunidades autônomas, garantindo, dessa maneira, a integridade do Estado espanhol, caracterizado no art. 2º da mesma Carta, como sendo uma unidade indissolúvel da nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis, reconhecendo e garantindo o direito à autonomia das nacionalidades e Regiões que a integram e a solidariedade entre todas elas. (1978, p. 306)

A Espanha define-se por ser um Estado Autonômico Regional, considerado uma forma intermediária entre o Estado unitário e o Estado Federal.

SÀNCHEZ AGESTA informa que o título VIII da lei fundamental espanhola define nova forma de organização do Estado – o Estado Autonômico: o Estado é organizado territorialmente em Municípios, em Províncias e nas comunidades autônomas que se constituam. Todas essas entidades gozam de autonomia para a gestão de seus respectivos interesses, conforme art. 137 (1980, p. 344).

O Estatuto da autonomia é a norma institucional básica de cada comunidade autônoma e o Estado os reconhece como parte integrante de seu ordenamento jurídico, nos termos do art. 147. 1.

Os Estatutos das entidades regionais Autônomas fixam os direitos, obrigações

e competências dos distintos órgãos regionais e das várias nacionalidades que compõem o Estado espanhol.

Alcançam os Estatutos das entidades autônomas a mesma posição que a Constituição atinge para a Nação ou para o Estado-membro do Estado federal, ou ainda, para os Municípios do Estado brasileiro, com uma diferença, no fato de que as comunidades autônomas da Espanha não gozam de competência constituinte, como o poder soberano nacional. Apenas têm o Estatuto que é produto de sua competência legislativa.

Podemos apontar como algumas características da autonomia das comunidades espanholas as seguintes:

- 1) É um direito geral, que se reconhece a todas as províncias limítrofes, com características históricas, culturais e econômicas comuns; aos territórios insulares; às províncias como entidade regional histórica. A Constituição da Espanha ainda permite, por motivos de interesse nacional, a criação de comunidades autônomas em territórios que não superam o de uma Província ou que não estejam integrados em uma organização provincial;
- 2) Constitui-se num direito voluntário a criação de uma comunidade autônoma, não sendo uma imposição da Constituição, sendo um direito que deve ser requisitado pela entidade que aspira à autonomia.

A emergência das comunidades autônomas não acarretou o desaparecimento dos Municípios e das Províncias, como entidades locais, e nem a exclusão da função de cooperação e impulso do Estado, no que diz respeito às entidades locais.

O reconhecimento constitucional dos Municípios e Províncias, como entidades locais, encontra-se expresso nos arts. 137, 140 e 141 da Constituição espanhola, que admite, também, o agrupamento de diferentes Municípios da Província, conforme o art. 141. 2).

A competência exclusiva do Estado Espanhol é detalhada no art. 149, ao passo que, no art. 148, são enunciadas as atribuições das comunidades autônomas:

1) A constituição espanhola de 1978 determina competência legislativa às comunidades autônomas, que possuem assembléia legislativa ou normativas em todas as matérias, que são incorporadas pelo Estatuto, nos termos do art. 148. exercem os poderes normativos complementares e têm faculdades normativas, na medida em que a execução o exija, aos casos compreendidos nas competências exclusivas do art. 149;

2) Competências administrativas;

3) Competências judiciais, no que se refere a demarcação de seu território e instâncias que se esgotam nos órgãos radicados nos territórios das comunidades autônomas.

Como afirmado anteriormente, os Municípios não foram eliminados das estruturas que configuram o Estado Espanhol.

O Município espanhol é pessoa jurídica de direito público, administrado pelo *alcalde* (prefeito) e pela Câmara, sendo esta composta pelos *concejales* (vereadores). Os municípios espanhóis se agrupam territorialmente nas províncias.

Amplas atribuições detêm os Municípios da Espanha, no que se refere à administração local. O prefeito é o chefe da administração local, preside a assembléia e é o delegado do governo central, que o nomeia para as capitais das Províncias e para os Municípios de mais de 10. 000 (dez mil) habitantes. Nos Municípios menores, o *alcalde* é nomeado pelo governador civil da Província. Em ambos os casos, o cargo é exercido por tempo indeterminado.

A assembléia, ou *ayuntamiento*, é a corporação deliberativa do Município e de assessoramento do governo em assuntos municipais. Seus membros são eleitos para um mandato de seis anos, renovável pela metade, trienalmente.

Seja como for, os Municípios das Regiões espanholas não têm maiores competências na esfera política, visto que a Região tornou-se ente essencial e principal na constituição do Estado espanhol, devendo ser compreendida nos termos restritos à extensão sugerida pelo vocábulo Região.

JUAN FERRANDO BADIA adverte que

*“los términos región y regionalismo son inconfundibles con los de nación, nacionalismo y el de nacionalidades. Y, así, mientras con el vocablo regionalismo apuntamos a esto: el regionalismo representa la idea regional como fuerza actuante, como ideología o como base teórica de una planificación política descentralizada legislativa y administrativamente. Por el contrario, el nacionalismo y el principio de las nacionalidades – como diría MANCINI – no es más que, según apuntábamos, la fuerza actuante de la nación hacia la consecución de su propio Estado, hacia la separación e independencia” (1986, p. 160).*

Com efeito, o Estado Autônômico espanhol não apenas descentralizou a sua administração, concedendo autonomia política às regiões que o compõe, mas conservou, no entanto, a sua unidade. Tal fato o caracteriza como uma forma atípica de Estado, quando confrontado com as formas clássicas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim desse sucinto exame comparativo, podemos levantar alguns pontos fundamentais que caracterizam as formas de Estado e a autonomia local, como uma maneira democrática de descentralização, levando em conta as necessidades prementes das comunidades locais, que encontram razão de existência a partir de suas próprias necessidades quotidianas, apoiadas no sentimento histórico-cultural.

Levando-se em consideração as particularidades e especificidade de cada tipo de Estado, aqui examinados, verificamos que todos as formas apresentam-se com configuração e estrutura diferenciadas, mas que, de uma maneira ou de outra, sempre buscam uma atitude descentralizadora, tanto no que se refere à administração, mas também em seus aspectos políticos e econômicos

O Estado Autônômico espanhol se caracteriza por ser um Estado composto por Regiões, autônomas, dotadas de Estatutos próprios que delimitam as suas competências nos âmbitos legislativo, jurídico, econômico e administrativo. As

Regiões ainda contam com Municípios e Províncias, que têm grande atribuições no campo das administrações locais. No entanto, esses entes são governados por representantes diretos do Estado Nacional.

Peculiarmente o Estado Regional italiano é composto por 20 (vinte) Regiões, sendo que cinco detêm autonomia especial e as outras autonomia ordinária. Além das Regiões, conta ainda, o Estado italiano, com as Províncias e as Comunas, que detêm autonomia conforme os princípios fixados pela lei da República, dispondo do poder local de editar normas e arrecadar tributos necessários a suas despesas. Porém, estes entes são criados e organizados pelo Estado italiano em moldes uniformes para toda a República.

A Constituição Brasileira de 1988 elevou o Município brasileiro à categoria de ente público de terceiro grau, destoando da forma federativa clássica caracterizada por apenas União e Estados-Membros, na qualidade de esfera de poder.

O Município brasileiro é dotado de grande autonomia política, administrativa e financeira, com poderes de auto-organização, tendo por traço marcante a sua instituição a partir da *Constituição municipal* (lei orgânica). A autonomia municipal brasileira é ampla nas atribuições e competências inerentes aos interesses locais, encontrando seus limites no texto constitucional federal, que determina o entrelaçamento e a articulação entre o interesse local e o interesse geral.

Cotejando as três formas acima estudadas, verificamos que o Município brasileiro goza de posição formal privilegiada, na estrutura federalista, no que diz respeito às suas necessidades locais, atingindo, aproximadamente, a mesma amplitudes das Regiões autônomas do Estado espanhol e das Região do Estado Regional italiano, se considerados sob a ótica da *autonomia*.

Cumprir observar, no entanto, que os Municípios no Estado federal brasileiro não podem ser igualados com as Regiões da República italiana e do Estado espanhol, fenômenos que se diferenciam na sua formação e sedimentação. Atualmente a formação, ajuntamento ou desmembramento de localidades municipais, aqui no Brasil, não vêm atendendo aos princípios geográficos, etnográfico, econômico e culturais, que caracterizam a formação das Regiões, nos Estados italiano e

espanhol.

Apesar de teoricamente a constituição de um Município seguir os mesmos princípios acima elencados, a criação de Municípios, no Brasil contemporâneo, vinha atendendo mais às contingências eleitoreiras ou oportunistas de certos grupos locais, conforme muito bem salientou QUADROS DE MAGALHÃES. Porém, o advento da Emenda Constitucional n. 15/93, que alterou o parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição Federal (referente ao procedimento de criação dos municípios) determinou critérios mais rígidos a serem observados quando da criação de municípios. E isso veio a dificultar a ação de grupos eleitorais oportunistas. Mas, apesar desse tímido avanço, a autonomia municipal brasileira ainda é algo que deve ser melhor dimensionado, a fim de se corrigir as várias distorções que vêm manifestando-se na realidade, com conseqüentes e enormes desigualdades políticas, econômicas e sociais entre Regiões, Estados e Municípios brasileiros.

A demanda por autonomia local e regional vem ocorrendo no mundo contemporâneo de maneira recorrente, significando uma importante tendência no sentido de se conceder ampla autonomia àquelas regiões ou localidades, que, por motivos vários, reivindicam maior liberdade para tratar dos seus interesses, sejam eles políticos, administrativos ou de ordem financeira. Todavia, a concessão de autonomia não significa poder de império e soberania, elementos exclusivos de Estado, necessários à manutenção da unidade.

Ressalte-se, contudo, que essas formas de descentralização, demonstram ser uma técnica política, administrativa e jurídico-constitucional de melhor conduzir o Estado nacional que deve-se construir a partir de princípios democráticos e de equidade, contramão de todo e qualquer esforço centralizador.

No entanto, a formação de localidades municipais deve buscar seus fundamentos sociológicos, antes mesmos de sua viabilização jurídico-constitucional, revelando sua vocação de comunidade, desde suas mais remotas origens, expressando esse desejo no sentimento coletivo, realizando em determinado espaço territorial, dando suporte à identificação cultural no convívio face a face dos munícipes. A formalização de um município deve ser apenas, e tão somente, uma conseqüência desses fatores reunidos.

Em sede de considerações finais, vislumbramos que a autonomia concedida às Regiões da Espanha e da Itália atende mais a um caráter de fundo histórico-cultural, que marca o desenvolvimento daqueles povos, do que propriamente à busca de uma estrutura política de mera descentralização do poder. A autonomia regional italiana e espanhola deriva de uma necessidade imposta pela diversidade de elementos históricos, culturais, políticos e econômicos.

No que se refere a autonomia no âmbito dos Municípios brasileiros, vislumbramos que a mesma é uma conseqüência da necessidade de se descentralizar as decisões e conceder maior flexibilidade à estrutura federativa adotada. Justifica-se a necessidade de descentralização e a elevação do Município ao *status* de esfera de poder, devido em muito, às amplas dimensões territoriais do Brasil. Daí a descentralização do Estado brasileiro advir da própria essência descentralizadora do Estado Federal, para melhor atingir os seus fins.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- AGESTA, Sànces. *Sistema político de la constitución española de 1978*. Madrid: Editora Nacional, 1980.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ASENJO, Oscar de Juan. *La constitucion economica española: iniciativa económica pública "versus" iniciativa económica privada en la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- \_\_\_\_\_. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BADÍA, Juan Ferrando. *Del Estado unitário, el federal y el Regional*. Madrid: Editora Técnos, 1978.

- \_\_\_\_\_. *El Estado Unitário el Federal y el Estado Autonômico*. Madrid: Editora Técnos, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- CAMPOS, Bidart. *Lecciones elementales de politica*. Buenos Aires: Ediar, 1995.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1996.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Morte ou Ressurreição dos Municípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- CRETELA Jr. José. *Direito administrativo municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- DABIN, Jean. *Doctrina general del Estado*. México: Ed Jus, 1946.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. 6. ed. em espanhol. Barcelona: Ariel, 1980.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- JELLINEK, George. *Teoria geral del Estado*. Buenos Aires: Editora Albatros, 1954.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder Municipal: Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 5. ed. São Paulo: RT, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: RT, 1991.



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

NETO, Silveira. *Teoria do Estado*. 5. ed. , São Paulo: Max Limonad, 1972.

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

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

STEIN, Ekkehart. *Derecho politico*. Madrid: Aguilar, 1973.

TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *O Federalismo Assimétrico*. 2. ed. , Rio de Janeiro: Forense, 2000.

## 8. RESUMO

O município como ente federado, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, de acordo com a nova estrutura federativa brasileira disposta na Constituição de 1988. A inserção do município na idéia de Estado Federal e sua consequente descentralização. Os municípios no âmbito do federalismo brasileiro em comparação com o Estado Regional Italiano e o Estado Autônomo Espanhol, como formas democráticas de descentralização política, econômica e administrativa.

## 9. ABSTRACT

The "*Município*" (municipality) as a federated person, endowed with political, administrative and financial autonomy, according to the new Brazilian federative structure, settled in the Constitution of 1988. The insertion of the "*Município*" in the idea of Federal State and its consequent decentralization. The "*Municípios*" in the scope of the Brazilian federalism in comparison with the Italian Regional State and the Spanish Autonomic State, as democratic forms of political, economical and administrative decentralization.