

DO “PECULIAR INTERESSE” AO “INTERESSE LOCAL”: A CONTRIBUIÇÃO DO ART. 30, I, DA CRFB/88, NA MUNICIPALIDADE BRASILEIRA

Márcia Regina Zok da Silva¹

RESUMO: O Município Brasileiro e seus interesses intrínsecos é o tema cerne do presente Trabalho, cujo plano de fundo está nas diversas conotações assumidas por tal instituto ao longo da História Constitucional de nosso País, as quais se encontram combinadas com o modelo de federalismo ora adotado. O ponto de partida de tal desenvolvimento reside nas municipalidades no Brasil Colônia e se estenderá até os dias atuais, contexto no qual o Município brasileiro, então parte da Estrutura Federalista, encontra-se vinculado a princípios como a Subsidiariedade. A partir desse ponto, observa-se a mudança de paradigma existente, ao constatar-se que o termo “peculiar interesse”, até então presente ao longo das Constituições anteriores, na condição de sinônimo de “assuntos peculiares”, passa a receber uma carga semântica diversa da até então tida, através do termo incorporado à redação do art. 30, I, da CRFB/88, o “interesse local”.

PALAVRAS-CHAVE: Município. Subsidiariedade. Competência Comum. Interesse Local. Dignidade da Pessoa Humana.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O Brasil Colônia – Introdução histórica do surgimento do município. 3. O município na vigência da constituição de 1824. 4. O “peculiar interesse” municipal na primeira república: A constituição de 1891. 5. A constituição de 1834 e a adaptação do modelo de federalismo: Influência na municipalidade. 6. A constituição de 1937 e o município. 7. A teoria municipalista na constituição de 1946. 8. A supressão dos interesses do município na constituição de 1967, incluindo a EC 01/69.

¹ Márcia Regina Zok da Silva é bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

9. A mudança de paradigma das municipalidades na constituição cidadã: de “peculiar interesse” para “interesse local”. 10. Conclusão. 11. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho possui por escopo a apresentação de um panorama geral (sem intenções de esgotar o assunto proposto) acerca de um instituto ao qual, embora existente desde o período colonial de nossa História, ainda não lhe é dado o devido valor: está-se falando da autonomia local, representada, ora pelo termo “peculiar interesse”, quando de sua origem, ora pelo termo “interesse local”, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, doravante CRFB/88. A exposição das nuances da Forma de Estado Federal, assumidas por nosso País por ocasião de cada uma das oito Constituições – federalismo pendular - será de vital importância para um completo entendimento da proposta deste trabalho, visto que alternam períodos de abertura e fechamento os quais tiveram influência direta na autonomia do ente local. Para fins de ilustração, será feita a análise de um Agravo de Instrumento envolvendo a ACEL (Associação Nacional das Operadoras Celulares) e o Município de Porto Alegre, cujo objeto consistia em um suposto conflito da Lei Municipal N° 8896/02, com a Lei Geral de Telecomunicações – Lei Federal N° 9.472/97, e outros diplomas legais; tal Agravo não restou exitoso, pois, dentre os seus fundamentos, estão a Subsidiariedade e o Interesse Local, os quais, mediante argumentação jurídica, justificaram porque o interesse local deveria ser a premissa maior neste caso concreto, afastando a regra da Lei Geral de Telecomunicações. Ao final da exposição, de forma a trazer a compreensão do porquê da mudança de paradigma nas municipalidades, nas quais o chamado “peculiar interesse” – termo constante até a Carta Magna de 1967/1969, na condição de sinônimo de assuntos intrínsecos ao ente local – passa a figurar na Constituição atual como “interesse local”, tentar-se-á definir se este conceito é mais amplo, mais restrito ou se

equivalente àquele.

2 O BRASIL COLÔNIA – INTRODUÇÃO HISTÓRICA DO SURGIMENTO DO MUNICÍPIO

O ponto de partida das municipalidades está no período colonial de nossa História, o que se deu cerca de 30 anos após o Descobrimento. Contudo, tal estrutura político-administrativa consistia em uma espécie de transplante das instituições de Portugal. A sistematização da supracitada estrutura, conforme assinala Cezar Saldanha², foi instituída por meio do Regimento de 1548 e era constituída por três níveis de poder: o central, soberano, centralizado nos moldes do Estado Nacional Moderno; o regional, constituído pela divisão em Capitanias, sistema pouco efetivo – por razões as quais serão adiante expostas; e o local, representado pelos Municípios (Cidades e Vilas), organização transladada do modelo de Portugal e aqui implantada pelas Ordenações portuguesas.

Dessa forma, é possível vislumbrar que à Metrópole portuguesa não interessava as aspirações dos povoados locais das terras sul-americanas, comunidades as quais – apesar da relativa autonomia experimentada em algumas franquias – restaram, na maior parte do período, paralisadas diante do centralismo das Capitanias Hereditárias e dos Juizes de Fora, sendo que esses últimos se constituíam em uma espécie de mandatários dos interesses da Coroa Portuguesa. Dessa maneira, apesar de existir um relativo grau de autonomia, não havia “peculiar interesse” ou “interesse local”, da forma como hoje conhecemos, em relação aos vilarejos e cidades então existentes, visto que era Portugal quem decidia quais competências cabiam ao Município.

A presença desses magistrados na política local – segundo Francisco Ribeiro da Silva - constituiu-se em uma tentativa, por parte da Corte Portuguesa, de sufocar as liberdades municipais, providência a qual restou -

em parte - bem sucedida, na medida em que, para o Juiz de Fora, nada do que interessasse à gestão municipal lhe era estranho. Sendo um magistrado de carreira, empenhava-se, logicamente, mais em defender os interesses e objectivos do Poder central do que em preservar as liberdades municipais.³ Esses magistrados, aqui representados pela percepção de um de seus representantes, se viam perante a municipalidade colonial como uma espécie de mandatários da Coroa Portuguesa. Esse entender é sintetizado na fala de Jorge da Silva Mascarenhas, um desses magistrados: “ministro de sua magestade e asy sogeito as suas ordens e mandados para os executar e fazer executar”.⁴

Apesar do controle que a Metrópole exercia sobre o Município, devido à necessidade, esse ente acabou por superar o centralismo das Capitânias, ao se auto-incumbir de um rol de atribuições - por meio das Posturas e das Franquias - as quais se referiam a todo tipo de assunto: desde a fixação de impostos até a destituição de Governadores Gerais de suas funções, situações as quais, muitas vezes, chegaram a serem discutidas em “juntas”, ou seja, em Assembleias nas quais contava com a participação popular quando das deliberações.⁵ Contudo, o advento da Lei Regulamentar de 01/10/1828, já no Brasil Império, suprimiu a autonomia das Câmaras, conferindo-lhes caráter meramente administrativo.⁶

3 O MUNICÍPIO NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1824

Com a Constituição Imperial, em 1824, de início a estrutura política em nada se alterou, visto que a Carta assegurava às Câmaras Municipais a administração local, conforme dispõe o texto do art. 167.⁷ No entanto, em

² SOUZA JÚNIOR, **Constituições ...**, p. 16-17.

³ SILVA, Francisco Ribeiro da. Autonomia municipal e centralização do poder durante a União Ibérica: o exemplo do Porto. **Revista da Faculdade de Letras**. História, Porto, v. 4, 1987. p. 139.

⁴ AHMP. Cofre. L. 5. fls nn (Assento de 02/03/1621). (Ibid. p. 139).

⁵ MEIRELLES, **Direito municipal...** p.34-35.

⁶ MEIRELLES, op. cit., p. 35.

⁷ Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se

1828, uma Lei Regulamentar, a chamada Lei das Câmaras, cassou a pouca autonomia local de até então, de maneira a transformar as Municipalidades em simples divisão territorial⁸. Durante o Período Regencial, na tentativa de contornar a crise política existente e conceder maior autonomia aos Municípios, foi promulgado o Ato Adicional, Lei N° 16, de 12 de agosto de 1834, providência a qual, no entanto, restou inexitosa, diante da subordinação direta dos Municípios às Assembleias Provinciais, fato o qual acabou por limitar o tratamento dispensado às questões locais (franquias).

Tavares Bastos, de orientação federalista, entende que a supressão da referida autonomia municipal não teve como causa única o Ato Adicional - diploma o qual atrelou os assuntos locais ao âmbito de atuação das competências geral e provincial - mas também a influência do que ele chama de vício da uniformidade,⁹ advinda por meio da Lei das Câmaras. Com a Lei de 1º de outubro de 1828, Tavares Bastos sustenta que houve uma espécie de engessamento do modelo de Município, o qual passou então a compreender um só tipo para todas as circunscrições locais do País, de maneira a desprezar suas diversidades: eram as chamadas leis regimentais¹⁰.

A Lei de Interpretação do Ato Adicional – Lei 105, do ano de 1840 - tentou corrigir estas restrições, concedendo – para não dizer restituindo – algumas dessas franquias antes suprimidas pela Lei das Câmaras, ao Município. Porém, não houve êxito, visto que as circunscrições locais de então eram ainda desprovidas de Poder Executivo Próprio, além de continuarem na condição de assunto interno das Províncias às quais

crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 33-34.

⁹ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870. p. 143.

¹⁰ *Ibid.*, p. 150.

pertenciam, conforme texto do art. 10º do citado diploma legal, §§ 4º ao 7º,¹¹ situação a qual perdurou durante o restante do segundo Império brasileiro.

4 O “PECULIAR INTERESSE” MUNICIPAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA: A CONSTITUIÇÃO DE 1891

A Proclamação da República, promovida no ano de 1889, e consequente promulgação da Constituição, ocorrida em 1891, consistem no próximo ponto da evolução histórica do instituto central do presente trabalho. Com a República, houve a adoção do chamado Federalismo de Competição - modelo tipicamente norte-americano – Forma de Estado a qual influenciou negativamente a municipalidade brasileira, visto que foi uma estrutura imposta de cima para baixo, pois foi por uma decisão política e não fruto da necessidade¹², visto não surgir via deliberação comum. Apesar da expressa previsão do art. 68¹³, da Constituição de 1891, cujo texto concedia aos Municípios, autonomia para cuidar de assuntos de seu “peculiar interesse”, não houve uma descentralização propriamente dita, em virtude de dois fatores: a continuidade das velhas estruturas políticas e o

¹¹ Art. 10º: Compete às mesmas Assembléas legislar:

§4º Sobre a polícia e economia municipal, precedendo proposta das Câmaras.

§5º Sobre a fixação das despesas municipaes e provinciaes, e os impostos sobre ellas necessários, com tanto que estes não prejudiquem às imposições geraes do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de occorrer às despesas dos seus municípios.

§6º Sobre repartição da contribuição directa, pelos municípios da Província, e sobre a fiscalisação do emprego das rendas públicas provinciaes e municipaes, e das contas da sua receita e despeza.

As despesas provinciaes serão fixadas sobre orçamento do presidente da provincia, e as municipaes sobre orçamento das respectivas câmaras.

§7º Sobre a criação, suppressão e nomeação para os empregos municipaes e provinciaes, e estabelecimento dos seus ordenados.

São empregos municipaes e provinciaes todos os que existirem nos municipios e provincias, á excepção dos que dizem respeito á arrecadação e dispendio das rendas geraes, á administração da guerra e marinha, e dos correios geraes ; dos cargos de presidente de provincia, bispo, commandante superior da guarda nacional, membro das relações e tribunaes superiores, e empregados das faculdades de medicina, cursos juridicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2 deste artigo.

¹² ÁVILA, Marta Marques. **O município frente ao federalismo na Argentina e no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005. p. 56.

¹³ Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

forte coronelismo existente.

Esse modelo de Forma de Estado então transladado possuía uma peculiaridade, a qual viria a repercutir na doutrina constitucional desse período, a saber, a referência expressa, no texto, à autonomia municipal¹⁴, premissa cristalizada no texto do art. 68 da Carta de 1891. O supracitado dispositivo veio a concretizar a revogação da Lei das Câmaras, de maneira a conceder às ex-Províncias¹⁵ a competência para que essas pudessem estabelecer parâmetros gerais acerca da configuração estrutural dos Municípios – segundo os cânones do tipo de Federalismo ora adotado – de maneira que as municipalidades pudessem tratar de seus assuntos conforme o seu peculiar interesse. Verifica-se que, na origem, a intenção do Constituinte de 1891 foi a de retirar da competência do ente regional a deliberação no tocante aos assuntos locais das circunscrições, limitando esses mesmos Estados-membros a estabelecer apenas os parâmetros gerais de organização. Na prática, porém, tal procedimento restou mal sucedido, a ponto de João Camilo de Oliveira Torres expressar o entendimento de que a Carta de 1891 não entrou em vigor.¹⁶

Nesse contexto, a competência municipal era delegada pelos Estados-membros às municipalidades de maneira implícita¹⁷ por meio de estatuto básico ou lei ordinária, de forma que é possível entender que as franquias eram concedidas às circunscrições locais de maneira assimétrica, ou seja, de acordo com o interesse do Estado-membro, em virtude da prerrogativa concedida pela Constituição, no sentido de criar, suprimir,

¹⁴ SOUZA JÚNIOR, **Constituições ...**, p. 40.

¹⁵ Nesse sentido se encontra o art. 2º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de Fevereiro de 1891:

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

¹⁶ TORRES, João Camilo de Oliveira. **Interpretação da realidade brasileira**: introdução à história das idéias políticas no Brasil. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1969. p. 249.

¹⁷ COOLEY, Thomas. A treature on the constitucional limitations. apud MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 663-664.

estabelecer e alterar limites ou até mesmo, anexar Municípios.¹⁸ Assim, o Estado brasileiro - até então Unitário¹⁹ - com a República passou a ser Federal, e o modelo ora transplantado – o Norte-Americano – foi implantado por decisão política²⁰, desconsiderando a realidade das instituições de nosso País, visto que a União concedeu competências desacompanhadas da respectiva ajuda financeira para o trato adequado e eficiente de tais funções.

Destarte, restou às municipalidades adaptarem-se por conta própria a fim de que pudessem tratar de seus assuntos conforme seu peculiar interesse. A referida adaptação, a saber, o coronelismo, atenta a alguns elementos e, predominantemente, ao sistema de voto vigente até então, os quais, conforme expõe Victor Nunes Leal²¹, já se faziam presentes em nossa estrutura desde o Brasil Colônia e Império, sendo que esses citados elementos eram definidos como o conjunto de convenções, praxes, convenções e expedientes costumeiros.²² Desses, a doutrina concede especial atenção ao voto, porquanto não existia ainda a Justiça Eleitoral; assim, era possível a manipulação do processo de eleição, nos três planos (local, regional e nacional), de maneira a garantir um resultado – no plano local - o qual estivesse em conformidade com os interesses daquele Município. Destarte, apesar do sufrágio universal masculino, introduzido com a Lei Saraiva em 1889,²³ a política coronelista exercia influência de forma a conduzir o resultado das eleições.

O surgimento do coronelismo foi resultado da diversidade de

¹⁸ Ibid., p. 665.

¹⁹ A doutrina também chama de Estado Unitário Descentralizado. (FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 53).

²⁰ FERREIRA, Aloysio Nunes. Desafios atuais do federalismo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasileiro. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 51.

²¹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. p. 254.

²² SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **Consenso e constitucionalismo no Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002. p. 79.

²³ BONAVIDES, **A constituição...**, p. 363.

interesses peculiares que caracterizavam os Municípios, circunscrições as quais eram historicamente imbuídas de forte tradição autonomista²⁴, fato o qual, no entender de Bonavides, constituía-se em um forte hábito, senão uma realidade.²⁵

5 A CONSTITUIÇÃO DE 1934 E A ADAPTAÇÃO DO MODELO DE FEDERALISMO: INFLUÊNCIA NA MUNICIPALIDADE

A Constituição de 1934 destacou-se por adaptar o modelo de Federalismo à realidade brasileira, por meio da adição de pressupostos de cooperação, os quais ainda estavam sob contornos de caráter autoritário. Tal ajuste influenciou decisivamente no que tange aos interesses do Município, passando este a experimentar uma autonomia que até então não tivera. A contribuição da Carta de 1934 reside principalmente na concessão, ao âmbito local, da prerrogativa de gerência de suas finanças, na forma do art. 13, II.²⁶ Assim, o peculiar interesse da municipalidade desse período passou a estar atrelado à autonomia tributária (§ 2º, incisos I a V, art. 13)²⁷ e à eletividade do Chefe do Poder Executivo local (§ 1º, mesmo artigo)²⁸.

A referida técnica de ajuste, denominada competência prioritária, também conhecida como competência privativa, ou ainda, concorrente,²⁹ primava pela divisão da matéria em níveis de gerência, de maneira a preservar sempre o *Reich* (a União) na condição de ente superior perante

²⁴ Ibid., p. 363.

²⁵ Ibid., p. 363.

²⁶ Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

²⁷ § 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

²⁸ § 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

os *Länder* (os Estados-membros), sendo que a estes entes cabia legislar tão somente na hipótese de o ente nacional não exercer essa prerrogativa. Consequentemente, firma-se o entendimento de que essa técnica restringiu o poder dos entes regionais em prol da esfera nacional.³⁰ Aplicado no federalismo brasileiro, o referido procedimento adquiriu contornos extremamente autoritários³¹, dada a centralização promovida pela União, a qual ocorrera à custa da compressão das autonomias dos Estados-membros, como uma tentativa de evitar os problemas ocorridos em 1891.

Como consequência imediata, as Assembleias Legislativas Estaduais foram ignoradas na sua condição de instituições.³² Ainda assim, verifica-se que com a promulgação da nova Carta, iniciou-se a paridade entre normativismo e realidade, expostos no período anterior, de maneira a tornar a Constituição Jurídica e a Constituição Real uma só Carta.

Tal mudança de paradigma, segundo Sílvia Faber Torres, ocorreu por meio da adição da ideia de cooperação³³ aos clássicos princípios federativos de autonomia e de participação. O Federalismo de 1934 assentava-se no surgimento das competências concorrentes, consubstanciada em uma técnica vertical de repartição, de maneira que ao Município foi possível a União delegar o trato de assuntos de seu peculiar interesse, desde que condicionada à observância de normas gerais editadas pelo ente federal.³⁴ Dessa forma, depreende-se que não houve substituição propriamente dita de técnicas, mas sim a adoção de mais de um tipo de

²⁹ ALMEIDA, **Competências ...**, p. 49.

³⁰ *Ibid.*, p. 50.

³¹ Nesse sentido, afirma Paulo Bonavides: “[...] é de índole centralizadora e compressiva das autonomias estaduais, vulnera o princípio democrático e ignora as casas do Congresso e as Assembleias dos Estados-Membros como instituições do poder, com as quais o cidadão mais de perto se sente identificado e sobre as quais deposita a mais alta parcela de confiança.” (BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no federalismo das regiões. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 434.

³² BONAVIDES, **A constituição aberta...**, p. 434.

³³ TORRES, Sílvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 219-220.

³⁴ ALMEIDA, **Competências...**, p. 55-56.

procedimento ao já existente, de maneira a não suprimir as competências enumeradas e remanescentes, mas apenas acrescentar-lhes a competência concorrente - mescla de técnicas a qual se faz presente até hoje – com isso abrindo espaço para ações conjuntas entre União, Estados e Municípios.³⁵ Assim, a ideia de Cooperação pretendida pelo Constituinte de 1934 é de conotação diversa da ideia dos moldes atuais, em virtude da não figuração do Município na estrutura federalista e da concomitante necessidade de observância por parte dele aos parâmetros redigidos pelas esferas federal (não nacional, como se explicará oportunamente) e estadual.

Contudo, apesar do reconhecimento constitucional de um campo de autonomia própria aos Municípios³⁶, essas circunscrições permaneceram na condição de instituição interna dos Estados-membros.

6 A CONSTITUIÇÃO DE 1937 E O MUNICÍPIO

A concentração de poderes nas mãos do Executivo e a consequente cassação da autonomia municipal consistiram nas principais características da Carta Magna de 1937, cuja redação sofrera profunda influência da Carta Constitucional da Polônia de 1933. Tal retrocesso, segundo a opinião da doutrina dominante, aqui representada por Hely Lopes Meirelles, ocorreu à custa da colocação de interventores nos Estados, cujo interesse suprimia toda e qualquer soberania municipal, visto que eram esses interventores quem nomeavam o Prefeito, conforme o art. 27³⁷, apesar da manutenção do texto do art. 26³⁸, dispositivo o qual assegurava autonomia local quanto aos assuntos de peculiar interesse.

O contexto de tal período determinou que o Estado brasileiro, embora teoricamente federado, na prática fosse Unitário. No tocante ao Município, o

³⁵ SOUZA JÚNIOR, **Constituições...**, p. 47.

³⁶ ALMEIDA, **Competências ...**, p. 42.

³⁷ Art 27 - O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.

³⁸ Art 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

referido autor entende que no regime de 1937, as municipalidades foram menos autônomas se comparadas às do centrismo imperial, porque, na Monarquia, os interesses locais eram debatidos [...].³⁹ Dessa forma, resta claro o entendimento de que houve cassação da autonomia das municipalidades, percepção ainda corroborada pelo Decreto-Lei Federal 1202 de 08/04/1939, instrumento normativo o qual substituiu a Lei Orgânica dos Municípios, dada a elevação do Interventor à condição de órgão da Administração do Estado⁴⁰, fato o qual terminou por cassar a pouca autonomia municipal existente até então.

Assim, depreende-se que a forma federativa foi apenas nominal, a qual foi posteriormente abolida pelo Decreto Lei nº 1202, de 8 de abril de 1939. Tal dispositivo legalizou a forma de Estado Centralizada (ou Unitária), fato o qual, na prática, já vinha ocorrendo, apesar da previsão do art. 3º.⁴¹ Machado Paupério⁴² considera que a Constituição de 1937 não teve vigência nos Estados-membros e Municípios, pois essas esferas não foram por ela contempladas. Tal decreto era uma espécie de Lei Orgânica Unificada, dada a uniformidade imposta no concernente à auto-organização dos âmbitos regional e local. A fiscalização centrou-se na União, sendo exercida pelo Interventor – em nível regional – e pelos Conselhos de Administração, às municipalidades.

7 A TEORIA MUNICIPALISTA NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

O Município voltou a adquirir independência no trato das matérias de

³⁹ MEIRELLES, *Direito municipal...*, p. 33-34.

⁴⁰ LOUREIRO, José Sansão. **O “impeachment” dos executivos nomeados no direito constitucional brasileiro.** Artigo Disponível em: http://64.233.169.104/search?q=cache:_tfVujbXvCkJ:calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewFile/8772/6088+decreto+lei+1202+de+1939+leis+org%C3%A2nicas+municipios&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=9&gl=br > Acesso em: 10 jan 2008.

⁴¹ Art 3º - O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial.

⁴² PAUPÉRIO, Arthur Machado. **O município e seu regime jurídico no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973. p. 66.

finanças e de eletividade, com o advento do art. 28, inciso II, alínea “a”⁴³, e inciso I,⁴⁴ – salvo situação prevista no § 2º⁴⁵ - respectivamente, da CF de 1946. Com a entrada de um Federalismo de Cooperação (Democrático) de contornos diversos do modelo até então experimentado no qual o autoritarismo era a pedra de toque, o Município passou a ser prestigiado como nenhuma Constituição até então o fizera.⁴⁶ Esse prestígio ocorreu à custa da concessão ao Município de autonomias política, administrativa e financeira, cumuladas com mudanças significativas no tocante ao instituto da Intervenção Federal, previsto no art. 7º, VII, alínea “e”, da Constituição de 1946,⁴⁷ de modo a viabilizar o surgimento da Teoria do Estado Municipalista.⁴⁸

O modelo de repartição de competências⁴⁹, implantado em 1934 foi o que deu sustentabilidade à restauração do Federalismo. Seguiu-se a técnica mesclada de outrora, mediante a (re) implantação de competências enumeradas à União, de remanescentes aos Estados-membros, e da concorrente preenchendo de maneira supletiva e complementar o trato de determinadas matérias, estas últimas mediante Lei Complementar - autorizada pela União. Vide que as competências concorrentes não legislativas ainda não haviam sido introduzidas nesse período.

Em nível local, a autonomia é (re) estabelecida através do texto do

⁴³ Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

⁴⁴ Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

⁴⁵ § 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.

⁴⁶ SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002. p. 59.

⁴⁷ Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:

e) autonomia municipal;

⁴⁸ OLIVEIRA, Yves de. **Curso de direito municipal**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. p. 69.

art. 28:

Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos das Capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.

§ 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.

Nesse contexto está a Teoria do Estado Municipalista⁵⁰, cujo pressuposto reside no caráter de descentralização do Estado Federado em três graus: Nacional (União), Regional (Estados-membros) e Local (Municípios). Defendida por doutrinadores do porte de Pontes de Miranda, autor o qual já naquele período vislumbrava o município na condição de entidade intra-estatal rígida como o Estado-membro,⁵¹ modelo peculiar de três esferas já vislumbrado por Cezar Saldanha desde o período colonial brasileiro.⁵² Complementando o raciocínio supra exposto por Cezar Saldanha, Ataliba Nogueira afirma que, consoante o sistema da atual Constituição Política, o município não é mera circunscrição subordinada: tem ele personalidade política, e é autônomo em face do Estado federado e da União.⁵³

No entanto, cabe salientar que tal autonomia não era, pela referida Teoria, concebida como conflitante perante a esfera imediatamente superior, mas sim, de forma complementar e supletiva a ela: assim, garantir-

⁴⁹ ALMEIDA, **Competências...**, p. 57.

⁵⁰ OLIVEIRA, Y., **Curso de direito...**, p. 69.

⁵¹ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947. p. 486.

⁵² SOUZA JÚNIOR, **Constituições ...**, p. 17.

⁵³ NOGUEIRA, José Carlos de Ataliba. **O município e os municípios na Constituição Federal de 1946**. São Paulo: Departamento Estadual de Informações, 1947. p. 20.

se-ia o bem da sociedade.⁵⁴ Levi Carneiro expõe o supracitado entendimento, afirmando que a autonomia provincial e a municipal não são incompatíveis, antes se completam.⁵⁵ Ao Município era permitido editar leis, desde que o objeto dessas não extrapolasse matéria de sua competência privativa.

Dessa forma, a Teoria do Estado Municipalista defendia, de acordo com Yves de Oliveira, a capacidade da circunscrição local, através da autonomia delineada na Carta Magna, conceder a si mesma uma lei fundamental, resguardados os axiomas da União.⁵⁶ No entanto, careciam ainda as municipalidades de auto-organização, visto que o art. 15 da Constituição somente lhes confere o *self-government* (com a eletividade dos Prefeitos) e a auto-administração. No Estado do Rio Grande do Sul, já havia tal capacidade de auto-organização, visto que cada Município já nesse período dispunha de Carta Orgânica própria. Porém, tal lei estava condicionada aos estreitos limites permitidos pela Constituição do Estado.⁵⁷ Dessa forma, percebe-se que o *self-government* local era distinto dos moldes atuais.

8 A SUPRESSÃO DOS INTERESSES DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1967, INCLUINDO A EC 01/69

O Regime de 1967, próximo ponto da exposição histórica, é entendido, pela maior parte da doutrina, na condição de um Estado de Direito sob um ponto de vista formal, pois, na prática, o poder encontrava-se praticamente centralizado no ente federal.⁵⁸ A justificativa para a citada percepção reside no texto das alíneas “a” e “b” do § 1º, do inciso II,⁵⁹ do

⁵⁴ OLIVEIRA, Y., **Curso de direito...**, p. 75.

⁵⁵ CARNEIRO, Levi. **Problemas municipais**. Rio de Janeiro: Alba, 1931. p. 35.

⁵⁶ OLIVEIRA, Y., **Curso de direito...**, p. 76-77.

⁵⁷ SILVA, J. A., **O prefeito...**, p. 22.

⁵⁸ ÁVILA, Marta Marques, **O município...**, p. 61.

⁵⁹ Art 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e

artigo 16, da Constituição de 1967. Esses dispositivos conflitam com o inciso I⁶⁰ do mesmo artigo. A colocação de Interventores nos Estados suprimiu a autonomia municipal, pois as peculiaridades locais, ainda que formalmente previstas na 2ª parte do caput do art. 15⁶¹, restaram sujeitas ao interesse do Chefe do Executivo Nacional, poder o qual se refletia na discricionariedade dos interventores estaduais e no repasse de recursos financeiros em áreas pré-definidas pela União, através do chamado Fundo de Participação dos Municípios.

A conjuntura política que se desenhou no final dos anos 60 influenciou diretamente a história do Município brasileiro, por meio da adoção de um novo modelo de Federalismo, o qual centrava na União a maior parte das competências, deixando pouquíssimo (senão nenhum) espaço de autonomia aos Estados-membros e Municípios. Apesar da nova redação do art. 15, incisos I e II⁶², dada pela EC 01/69 conceder à municipalidade relativa autonomia, na prática houve supressão de poder da esfera estadual para a federal, de maneira que a gerência de competências era meramente formal. Tal entendimento fundamenta-se no § 1º, alíneas

Assembléia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

⁶⁰ I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

⁶¹ Art 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais.

⁶² Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais;

II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

“a” e “b”⁶³ do referido artigo, as quais podaram a autonomia eletiva, ao estabelecerem a competência da União para a nomeação dos prefeitos das Capitais e dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional.⁶⁴

9 A MUDANÇA DE PARADIGMA DAS MUNICIPALIDADES NA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: DE “PECULIAR INTERESSE” PARA “INTERESSE LOCAL”

É chegada a hora de reinterpretarmos a Federação brasileira à luz da prioridade da pessoa e dos entes mais próximos a ela. Nessa perspectiva o Município vem antes do Estado e da União. E o Estado, antes da União. A distribuição das competências deve seguir um caminho que sobe do fundamento, as pessoas e os municípios, para as instâncias mais elevadas e abstratas.⁶⁵

Nas palavras do professor Cezar Saldanha, inicia-se a explanação da mudança de paradigma que viria a marcar a Carta de 1988. O Município, preterido pelos Constituintes de até então, passa a possuir status de ente federado, ganhando papel de destaque na estrutura político-administrativa brasileira, incumbido pela Carta, das chamadas competências locais, estas concretizadas por meio do art. 30, I do citado diploma legal: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O panorama histórico encerra-se com a promulgação da Constituição de 1988 e cede lugar para o último plano do presente Trabalho, trazendo os parâmetros atuais do municipalismo brasileiro, de maneira a compor um cenário no qual o Município consta na condição de ente federado, com

b) à organização dos serviços públicos locais.

⁶³ § 1º Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

⁶⁴ MEIRELLES, **Direito municipal...**, p. 40.

⁶⁵ SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. Autonomia municipal e subsidiariedade: competência constitucional do município. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 20, nov. 2006. p. 19.

competências expressas ao longo dos nove incisos⁶⁶ do art. 30, da CRFB/88. Analisar-se-á de que maneira a expressão peculiar interesse passou a figurar como interesse local no inciso I⁶⁷ do art. 30 do referido diploma legal, assim como a significação desse termo - sob um ponto de vista teleológico – bem como a relação da supracitada expressão com o Princípio da Subsidiariedade.

Tal Princípio está fundamentado sob a égide do Federalismo de Cooperação, cuja pedra de toque está nas competências concorrente - também chamada de competência suplementar - e comum – essa entendida como a grande inovação do sistema de repartição, tratado no Anteprojeto da CRFB/88, também chamada de Comissão Afonso Arinos e se encontra fundamentada no precedente do art. 10⁶⁸ da Carta de 1934, dispositivo cujo correspondente reside no texto do art. 23⁶⁹ da CF atual, que tem por base

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁶⁸ Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

I - velar na guarda da Constituição e das leis;

II - cuidar da saúde e assistência públicas;

III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;

IV - promover a colonização;

V - fiscalizar a aplicação das leis sociais;

VI - difundir a instrução pública em todos os seus graus;

VII - criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente.

⁶⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o

os pressupostos da Constituição da República Federativa da Alemanha, a Lei Fundamental de Bonn, de 1949.

A citada técnica foi exposta de maneira a viabilizar a desconcentração de poderes em mãos da União, concretizando assim os pressupostos do Federalismo Cooperativo de caráter Democrático, mediante a criação de uma esfera comum de competências material e legislativa como instrumento adequado a propiciar a alteração gradual do modelo.⁷⁰ A Subcomissão dos Municípios, por sua vez, coloca a questão do concomitante repasse de recursos junto ao ente local, o qual passou a possuir as competências referidas no Anteprojeto da União.

Esta nova modalidade de competência – comum – bem como a sua forma de repartição entre as três esferas, é de suma importância para a perfeita compreensão do significado do termo interesse local, visto que a autonomia municipal encontra seu limite nos interesses dos Estados-membros (Regional) e União (Nacional). Ao cabo, restou definido um Federalismo de novos contornos, cuja palavra de ordem passou a ser a Democracia. O modelo instituído na Constituição de 1988 é de viés

patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

⁷⁰Trecho do Relatório da Subcomissão da União. (ALMEIDA, op. cit., p. 66).

cooperativo, tal qual o modelo instituído na República Velha, porém de bases diversas, pois dela se distingue no modo de repartição das competências e, principalmente, na introdução de uma nova, a saber, a Comum, entre as esferas, com força nos doze incisos do art. 23⁷¹, e mediante parâmetros definidos via Lei Complementar - § único⁷² do mesmo diploma legal.

Tal modelo de Federalismo é dito Cooperativo Democrático, pois⁷³ diferencia-se do Autoritário substancialmente pelo rol de competências enumeradas ao ente central – União: naquele, há um extenso número de matérias as quais passaram à batuta de Estados-membros e Municípios, estes últimos agora entes da Federação brasileira. O de viés autoritário tinha concentrada na esfera federal a maioria das matérias, de forma a inviabilizar um diálogo entre os demais entes. Por isso, era chamado de Autoritário. Para Paulo Bonavides, essa nova técnica concretiza os fundamentos do Estado Democrático de Direito, aspirados pela nova Constituição promulgada, pois nela o Direito é peça fundamental. A

⁷¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

⁷² Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

⁷³ BONAVIDES, **A constituição...**, p. 435.

juridicidade do relacionamento do poder federal com os poderes estaduais, sob a égide da Constituição Federal, elimina o autoritarismo, fazendo a confiança e solidez do sistema na consciência dos governados.⁷⁴

Os conflitos advindos dessa zona de competência comum entre as três esferas da estrutura federalista brasileira serão a seguir expostos através de um exemplo jurisprudencial, cujo objeto estava no conflito entre uma lei local (do Município de Porto Alegre) com a Lei Geral de Telecomunicações (Federal) o qual será analisado sob a luz de princípios como a Subsidiariedade e a Proporcionalidade.

Como exemplo concreto está o acórdão emitido pelo Tribunal de Justiça do RS, o Agravo de Instrumento de número 70011663564, datado de 24/08/2005, cujo objeto consistia no conflito de competência entre a União – ACEL, Associação Nacional das Operadoras Celulares - e o Município de Porto Alegre, respectivamente agravante e agravado da peça interposta perante a Primeira Câmara Cível, acerca das restrições impostas pela supracitada lei municipal às torres de telefonia celular.

Tais limitações afetam tanto a matéria de meio ambiente – competência comum, por força do art. 30, VIII⁷⁵, da CRFB/88, dispositivo o qual remetia ao inciso VIII do art. 24⁷⁶, da Carta Magna – quanto a de telecomunicações – competência exclusiva da União, por força do inciso XI do art. 21⁷⁷ do mesmo diploma legal. Em 2005, as operadoras de telefonia móvel receberam uma notificação que objetivava a remoção imediata de suas ERB's (Estações Rádio Base) de Porto Alegre, sob o embasamento de

⁷⁴ Ibid., p. 435.

⁷⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

⁷⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

⁷⁷ Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

que a permanência delas conflitava com dispositivos da Lei Municipal 8896/02. Interpondo recurso de agravo, a referida Instituição alegou que a citada lei municipal conflitava com artigos do CDC – Lei Federal 8078/90, o Código de Defesa do Consumidor – com a própria Constituição Federal, com a Lei Geral de Telecomunicações – Lei Federal 9472/97 - além de desconsiderar exigências da ANATEL, sem, contudo, restar exitosa.

Destarte, tal questão se faz complexa, em virtude da matéria de telecomunicações, de manejo exclusivo do ente nacional na sua condição de soberano e aqui representada pelas torres de telefonia celular, conter efeitos no plano concreto que remetem à matéria de legislação ambiental – essa, por sua vez, de competência comum às três esferas, dada a disposição do texto do art. 23, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

O conflito em comento pressupõe a ausência de uma premissa maior previamente fornecida. É impossível estabelecer qual bem ocupa tal posto, sem analisar as especificidades do caso cerne. Uma decisão a qual pretenda combinar os elementos de legalidade e de justiça deverá ser obtida mediante rigorosa racionalidade e argumentação, sob pena de se afastar da tábua de valores vigente, ou seja, dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, expressos no art. 1º⁷⁸ da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como em seu preâmbulo.⁷⁹ A doutrina chama a

⁷⁸ 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:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁷⁹ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para

tal processo de raciocínio por dedução, dada a ausência da premissa maior anteriormente fornecida. A Ementa a seguir transcrita expõe tal entendimento:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. SERVIÇO DE TELEFONIA MÓVEL. RESTRIÇÕES IMPOSTAS POR LEI MUNICIPAL, QUANTO ÀS TORRES DE INSTALAÇÕES DE ESTAÇÕES DE RÁDIO BASE - ERBS. A Lei Municipal n. 8896/02 não afronta a competência legislativa privativa da União, pois trata de matéria referente à ocupação de solo urbano, sendo condizente com a competência legislativa municipal prevista no art. 30, I e VIII da CF e estando de acordo com o art. 74 da Lei Federal n. 9472/97. Ademais, a pretensão da agravante esgota o objeto da ação, contrariando o disposto no §2º do art. 273 do CPC. PRELIMINAR REJEITADA, À UNANIMIDADE. AGRAVO DESPROVIDO, POR MAIORIA.⁸⁰

Na supracitada Ementa percebe-se o critério do interesse local – em sua forma subsidiária – como justificativa para a manutenção da competência no âmbito de atuação desse ente, no tocante à matéria que envolve a autorização para a instalação das Estações de Rádio Base, no âmbito da esfera municipal. Aqui vislumbramos o viés suplementar do Princípio da Subsidiariedade, visto que a Lei Federal 9.472/97, ou seja, a Lei Geral de Telecomunicações, em seu art. 74⁸¹, reconhece o espaço de atuação da legislação local, dispositivo esse que, combinado com o § 2º do art. 6º⁸² da Lei Federal 6938/91, diploma o qual trata da Política Nacional do

instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

⁸⁰ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Primeira Câmara Cível. Agravo de Instrumento Nº 70011663564. Relator: Luiz Felipe Silveira Difini. Julgado em: 24 ago. 2005.

⁸¹ Art. 74. A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos.

⁸² Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

Meio Ambiente, autoriza o Município a atuar legislativamente, quando da elaboração de normas de tutela ao Meio Ambiente. Tal entendimento foi recepcionado pela Resolução Nº 237/97 do CONAMA, instrumento o qual regula o licenciamento ambiental, de forma a suplementar os parâmetros gerais fornecidos pela lei 6.938/91.

Contudo, faz-se necessário salientar que o caráter suplementar da Subsidiariedade deverá observar critérios predefinidos, sob pena de o ato restar desprovido de Eficácia e, conseqüentemente, não atender aos cânones do bem comum. No caso em comento, o acórdão supracitado foi elaborado segundo um fundamento embasado em argumentação indutiva⁸³, cuja característica está na indefinição da premissa maior, a qual precisou ser construída, segundo as especificidades da questão *in concreto*. François Rigaux⁸⁴ chama esse método de *Rechtsfortbildung*, cuja tradução aproximada está em “construir o direito”. Aplicada à questão da autonomia municipal, entende-se que o *decisum* em epígrafe adotou a referida técnica, de maneira a agregar ao texto da parte dispositiva postulados acessórios os quais lhe concedessem o caráter de legitimidade.

A técnica explanada pela decisão em comento considerou, quando da sua elaboração, três pontos essenciais,⁸⁵ os quais consistem em subpostulados ao Princípio da Proporcionalidade: adequação, necessidade da medida e proporcionalidade em sentido estrito⁸⁶, além de considerar quesitos tais como a coerência entre os argumentos explanados e a coesão

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas **supletivas e complementares** e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. (grifei).

§ 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

⁸³ MCCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 129.

⁸⁴ RIGAUX, François. **A lei dos juízes**. Tradução Edmir Missio. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 154.

⁸⁵ MCCORMICK, **Argumentação...**, p. 133-134.

⁸⁶ AVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 7. ed. rev e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 160-161.

desses com uma tábua de valores vigente. O objeto do acórdão soluciona um conflito de Princípios, senão de bens, logo, tal decisão deverá refletir características de legitimidade e de legalidade, concomitantemente, de forma a fazer justiça entre as partes, solucionando o conflito e respeitando a autonomia do ente local, além de ser utilizada como parâmetro para casos futuros.

Assim, torna-se de interesse local impor, para a instalação das torres de telefonia móvel, leis cujo objeto esteja no cumprimento de quesitos tais como a licença ambiental e o uso de determinada faixa de radiação, de modo a adequá-las à realidade do município, sem que isso signifique a violação de princípios de maior magnitude, visto que não afronta a competência legislativa privativa da União, pois trata de matéria referente à ocupação do solo urbano⁸⁷, concernente ao interesse local.

A necessidade⁸⁸ de promulgação da citada lei municipal está na constatação de que, dentre os entes da Federação, o local se faz o mais eficaz e apto na imposição de medidas que visem à ocupação do solo urbano atendendo à função social, em virtude de consistir na esfera mais próxima ao cidadão e suas necessidades. Assim, conclui-se que é possível aproximar o critério em comento com os postulados constitucionais da Eficiência e da Subsidiariedade, de maneira a determinar no caso concreto que o Município consiste no ente mais habilitado a legislar acerca de tal assunto, com o máximo de Eficiência em tal ato. Dessa forma, as limitações impostas pela lei municipal em questão não se fazem violadoras a diplomas federais. A proporcionalidade em sentido estrito⁸⁹ engloba a ideia de coesão da lei em comento com os cânones do Estado Democrático de Direito, de forma a fazer coexistir a autonomia do município com as disposições de lei federal.

⁸⁷ Ementa do Acórdão 70011663564, texto já transcrito na página 73.

⁸⁸ AVILA, op. cit., p. 171-172.

⁸⁹ AVILA, **Teoria dos princípios ...**, p. 174-175.

10 CONCLUSÃO

Diante do exposto, reflete Cezar Saldanha: Nem tudo é interesse local. Além o interesse local há interesses ultra-locais. Além do interesse local vem, a seguir, o interesse estadual, que começa onde aquele cessa. Além do interesse estadual, situa-se o interesse nacional, que inicia onde acaba este segundo nível de interesses.⁹⁰

O painel histórico mostrou que a autonomia municipal evoluiu de um rol predefinido, engessado, de tratamento a determinadas matérias, para um amplo leque de competências, as quais têm na Subsidiariedade seu critério definidor, senão sua premissa maior. Assim, reconhecer a autonomia do ente municipal consiste em um perfeito diálogo entre o Direito e a Política, de forma a fazê-los coexistirem sem, contudo, sobreporem-se um ao outro. Os assuntos da municipalidade, os quais, até a promulgação da Constituição brasileira de 1988, estavam alocados dentro das suas respectivas esferas estaduais como jurisdição delas, adquiriram nuance própria, em virtude da chegada dos princípios que regem a Administração Pública, expressos no caput do art. 37 da Carta.

No plano do Direito, é possível dizer que os assuntos das comunidades locais transcendem ao âmbito dos Estados-membros aos quais pertencem, visto que podem com eles conflitar no tratamento de determinada matéria, bem como com a União, sem restarem inválidas⁹¹; contudo, deve-se atentar para que restem ao menos vinculadas a um liame de Soberania à esfera nacional, devendo observar os parâmetros gerais por ele ditados, sob pena de desligamento da tábua vigente de valores e, conseqüentemente, adquirirem um viés inconstitucional. A Política, por sua vez, concretiza os postulados constitucionais, em plano local, adaptando-os

⁹⁰ SOUZA JÚNIOR, **Autonomia municipal e subsidiariedade: competência constitucional do município**. Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, n. 20, nov. 2006. ..., p. 19.

⁹¹ KELSEN, **Teoria...**, p. 433-434.

às necessidades dos municípios, de forma que estas não conflitem com as leis da comunidade total.⁹²

Nesse contexto, o inciso I do art. 30 da nossa Constituição, assim como o inciso III, do art. 1º, do mesmo diploma legal exercem papel mediador de tais necessidades, visto que as delimitam segundo as particularidades de cada comunidade local⁹³, sem que ocorra a sobreposição de competências entre essas e a comunidade central⁹⁴. À Administração Pública Municipal é vedada a elaboração de decretos ou leis os quais agridam dispositivos da esfera nacional, sob pena de serem desprovidos dos postulados do caput do art. 37 de nossa Carta e, como consequência, de coesão a um plano maior, ou seja, à tábua de valores vigente - no Estado Democrático de Direito. Dessa forma, o plano local não pode ignorar os valores vigentes, pois a Constituição ver-se-ia destituída de sua força normativa – vinculatividade.⁹⁵ Assim, entende-se que a autonomia municipal possui um *rol* mínimo de observância, o qual está expresso na Carta Constitucional, no inciso III do art. 1º, não se limitando, portanto, ao plano da coerência quanto às leis e decretos emitidos – dimensão política – mas também deverá observar os preceitos de um plano maior – dimensão jurídica – ou seja, demonstrar coesão à tábua vigente.

A autonomia municipal, positivada na expressão “interesse local”, encontra-se calcada em tais pressupostos, visto que é oriunda do pressuposto da dignidade da esfera municipal, a qual implica em autonomia a esse ente para o tratamento de seus assuntos, a qual, por sua vez, foi concretizada segundo a prerrogativa do inciso III do art. 1º da CRFB/88. A Dignidade da Pessoa Humana é o diferencial o qual faz com que o *Verfassungsstaat* não se restrinja a puros comandos de vontade,⁹⁶ tal como

⁹² *Ibid.*, p. 434.

⁹³ *Ibid.*, p. 434.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 434.

⁹⁵ HESSE, **A força...**, p. 15-16.

⁹⁶ SOUZA JUNIOR, *op. cit.*, p. 174.

é no *Rechtsstad*. Consequentemente, a autonomia do ente local pode fundamentar-se sob uma óptica teleológica, pois transcende às competências que lhe foram concedidas pela Constituição.

Destarte, fica o entendimento de Cezar Saldanha:

O nível mais elevado da política e do direito é o nível de maior serviço. Deve respeitar as autonomias e a dignidade dos níveis mais concretos e mais próximos da pessoa. Tem, sem dúvida, competência para orientar, para iluminar e até para corrigir. Mas não dispõe do poder de arrasar, patrolar, oprimir ou suprimir. Vem para servir e não para ser servida. Portanto o princípio da subsidiariedade está no Art. 1º, III, da Constituição. E dali ilumina toda a organização política e social do País, inclusive a ordem federativa.⁹⁷

11 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

AQUINO, Tomás de. Santo. **Suma teológica**. In: TEXTOS clássicos de filosofia do direito: publicação em Homenagem ao Professor Miguel Reale. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

ATALIBA, Geraldo. **Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos estados e municípios**. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 10, 1967.

_____. **Regime constitucional e leis naturais e federais**. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 53-54, jan./jun. 1980.

AVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 7. ed. rev e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

AVILA, Marta Marques. **O município frente ao federalismo na Argentina e no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade:**

⁹⁷ SOUZA JÚNIOR, *Autonomia...*, p. 18.

conceito e evolução. In: Desenvolvimento econômico e intervenção do estado na ordem constitucional – estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Fabris, 1995.
BARZOTTO, Luís Fernando. **Amizade e justiça.** Porto Alegre: PUCRS, 2006.

_____. **A democracia na Constituição.** São Leopoldo: Unisinos, 2003.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil.** Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História constitucional do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1989.

BUZAID, Alfredo. **O estado federal brasileiro.** Brasília: Ministério da Justiça, 1971.

CARNEIRO, Levi. **Problemas municipais.** Rio de Janeiro: Alba, 1931.

CARVALHO, Austricliano de. **Brasil Colônia e Brasil império.** Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1927.

CASTRO, Araújo. **A Constituição de 1937.** Brasília: Senado Federal, 2003.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CONSTITUIÇÃO Política do Império do Brazil, de 25 de Março de 1824.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>

Acesso em: 31 jan 2008.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de direito constitucional brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo municipal.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O município brasileiro**. Serra Negra, 1959.

FERREIRA, Aloysio Nunes. **Desafios atuais do federalismo no Brasil**. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira: Emenda No 1, de 17 de outubro de 1969**. São Paulo: Saraiva, 1972.

_____. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____._____. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FORTES, Amyr Borges; WAGNER, João Baptista Santiago. **História administrativa, judiciária e eclesiástica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, 1963.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Processos contemporâneos de elaboração das constituições**. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, v. 27, abr. 1984.

GEWEHR, Amália da Silveira. **A autonomia municipal na federação brasileira**. Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, n. 20, nov. 2006.

GODOY, Mayr. **A Câmara Municipal**. São Paulo: EUD, 1989.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federativa da Alemanha**. Tradução Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998.

_____. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

_____:_____. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3. ed. São Paulo:

Martins Fontes, 1998.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Tradução Walter Stömer. Porto Alegre: Editorial Villa Martha, 1980.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LOUREIRO, José Sansão. **O “impeachment” dos executivos nomeados no direito constitucional brasileiro.** Artigo Disponível em: < http://64.233.169.104/search?q=cache:_tfVujbXvCkJ:calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewFile/8772/6088+decreto+lei+1202+de+1939+leis+org%C3%A2nicas+municipios&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=9&gl=br >
Acesso em: 10 jan 2008.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891.** Brasília: Senado Federal, 2005.

MCCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MEDEIROS, Océlio de. **O governo municipal no Brasil: introdução ao estudo do municipalismo através das constituições.** Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.].

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito municipal brasileiro.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946.** Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947.

NOGUEIRA, José Carlos de Ataliba. **O município e os munícipes na Constituição Federal de 1946.** São Paulo: Departamento Estadual de Informações, 1947.

NUNES, José de Castro. **Do estado federado e sua organização municipal.** Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurílio, 1920.

OLIVEIRA, Andréia C. **Breve histórico sobre o desenvolvimento do**

lobbying no Brasil. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n. 168, p. 29-44, out./dez. 2005.

OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes. **Subsidiariedade e administração municipal.** Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, n. 20, nov. 2006.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para Compreender.** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Yves de. **Curso de direito municipal.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958.

OLIVEIRA TORRES, João Camilo de. **Interpretação da realidade brasileira: introdução à história das idéias políticas no Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

OLIVEIRA VIANNA, José Francisco de. **Instituições políticas brasileiras.** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1949. v. 2.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. **O governo municipal na monarquia: geopolítica dos municípios.** Petrópolis, 1958.

_____. **O município e seu regime jurídico no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

PAZZINATO, Alceu Luiz; SENISE, Maria Helena Valente. **História moderna e contemporânea.** São Paulo: Ática, 1992.

PEREIRA, Magnus Roberto de Mello. **As posturas municipais e o controle do processo edificatório.** Monumenta, Curitiba, v. 2, n. 7, 1999.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Autonomia municipal no estado brasileiro.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 36, n. 142, 1999.

PREDIGER, Carin. **O município brasileiro e seu papel até 1988.** Revista Interesse Público, Porto Alegre, v. 5, n. 20, jul./ago. 2003.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico.** São Paulo: Plêiade, 1998.

RIGAUX, François. **A lei dos juízes.** Tradução Edmir Missio. São Paulo:

Martins Fontes, 2000.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

SCHWARTZ, Bernard. **El federalismo norteamericano actual**. Madrid: Civitas, 1993.

SILVA, Francisco Ribeiro da. **Autonomia municipal e centralização do poder durante a União Ibérica: o exemplo do Porto**. Revista da Faculdade de Letras. História, Porto, v. 4, 1987.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **O prefeito e o município**. Brasília: SERFHAU, 1970.

_____. **Constituciones Iberoamericanas: Brasil**. Disponível em: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1960> Acesso em: 09 jun. 2008.

SOBREIRA, Denise Barbosa. **A competência dos municípios em matéria ambiental**. Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza, v. 6, n. 5, 1998.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **Autonomia municipal e subsidiariedade: competência constitucional do município**. Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, n. 20, nov. 2006.

_____. **A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. **Consenso e constitucionalismo no Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

_____. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

_____. **A supremacia do direito no estado democrático e seus modelos básicos**. Tese para concurso de professor titular apresentada ao Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da

Universidade de São Paulo.

_____. **O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes.** São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

TORRES, Carlos Alberto. **A repartição de competências no estado federal.** Boletim Informativo Ad Judicia, Juiz de Fora,. N. 6, v. 1, 2005. p. 03.

Disponível em: <<http://64.233.169.104/search?q=cache:xc-92LCjddUJ:www.cejur.net/site/artigos-juridicos/artigos/luis-claudio-alves-torres/6.pdf+t%C3%A9cnica+horizontal+de+reparti%C3%A7%C3%A3o+de+compet%C3%A2ncias&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=6&gl=br>>. Acesso em: 22 fev 2008.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil.** São Paulo: Nacional, 1958.

_____. **Interpretação da realidade brasileira: introdução à história das idéias políticas no Brasil.** Rio de Janeiro: J. Olympio, 1969.

TORRES, Sílvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

WOLFF, Francis. **Aristóteles e a política.** Tradução Tereza Christina Ferreira Stummer, Lígia Araújo Watanabe. 2. ed. São Paulo: Discurso, 2001.