

A AUTONOMIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS PERANTE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS IMPACTOS DECORRENTES DE SUAS LIMITAÇÕES.

Júlio César Castro de Figueiredo Filho ¹

Sumário: Introdução; 1. Breve Histórico da Autonomia dos Estados e Municípios nas Constituições do Brasil; 2. Autonomia dos Estados e Municípios na Constituição de 1988; 3. A Autonomia dos Estados e Municípios na Constituição de 1988 e os Impactos das Limitações Constitucionais; Conclusão; Referências Bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo analisa a extensão da autonomia dos Estados e Municípios perante a Constituição Federal de 1988 e as limitações que a impactam. Para tanto, a pesquisa realizada, parte da contextualização que permite identificar a evolução da autonomia conferida aos Estados e Municípios desde sua origem até a atualidade sob a óptica da constituição. A problemática da presente pesquisa consiste nas limitações impostas pela Constituição Federal de 1988 que influenciam na autonomia dos Estados e Municípios. Esta pesquisa tem como objetivo averiguar a extensão da autonomia dos Estados e Municípios e dispor as limitações contidas no texto constitucional expondo principalmente os impactos na esfera municipal. O método adotado na presente pesquisa foi o dedutivo, utilizando-se de ampla análise bibliográfica e legislativa.

Palavras-chave: Autonomia; Limitação; Estado; Município; Constituição.

ABSTRACT: The present article examines the extent of the autonomy of States and Municipalities under the 1988 Federal Constitution and the limitations that impact it. To do so, the conducted research begins with contextualization, allowing the identification of the evolution of autonomy granted to States and Municipalities from their origins to the present day from the perspective of the constitution. The issue addressed in this research lies in the limitations imposed by the 1988 Federal Constitution that influence the autonomy of States and Municipalities. This research aims to investigate the extent of autonomy for States and Municipalities and outline the limitations contained in the constitutional text, particularly highlighting the impacts on the municipal sphere. The deductive method was adopted in this research, employing extensive bibliographical and legislative analysis.

Keywords: Autonomy; Limitations; State; Municipality; Constitution.

INTRODUÇÃO

¹ Graduando do curso de Direito Bacharelado, Faculdade Galileu – Botucatu/SP.

A autonomia dos Estados e Municípios na Constituição de 1988 é um tema de profundo interesse e complexidade, pois delinea as responsabilidades e competências dos entes federativos no contexto brasileiro.

Prevista na Constituição Federal como um princípio fundamental, a autonomia dos Estados e Municípios é essencial para compreender a configuração do federalismo brasileiro e seus desdobramentos na condução das políticas públicas e na garantia dos direitos fundamentais.

Cabe de antemão mencionar que a presente pesquisa teve o intuito de fazer uma análise histórica da autonomia conferida especificamente aos Estados e Municípios ao longo das constituições brasileiras de forma a evidenciar o avanço ao longo do tempo, bem como dispor as implicações decorrentes das limitações e supressões da autonomia conferida.

O primeiro ponto a ser destacado a respeito da autonomia é a capacidade consagrada aos entes federativos nas três dimensões: auto-organização, autolegislação e autogoverno, que permite que cada entidade federativa tenha suas leis e políticas específicas, de acordo com as necessidades e locais específicos.

A autonomia dos entes se encontra prevista nos artigos 25 a 28 da Constituição Federal de 1988. Esses dispositivos garantem a capacidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de se auto-organizarem, legislar sobre assuntos de interesse local, tributar e administrarem seus próprios recursos.

Em virtude de não ser absoluta – e nem deveria - a consagrada a autonomia dos Estados e Municípios encontra limites estabelecidos pela Constituição para proteção do Estado Democrático de Direito, dos princípios fundamentais bem como a forma federativa do Estado Brasileiro, e neste contexto pretende-se esmiuçar as limitações e quais as implicações.

O principal intuito da autonomia é que os entes possam tratar dos assuntos de suas competências territoriais/locais, elaborando suas próprias leis, organizando sua estrutura, tendo autonomia financeira e se autogovernando. Neste ponto, a evidência da descentralização do poder destaca-se, permitindo que as decisões sejam mais próximas do dia a dia dos cidadãos. No entanto, é crucial entender as restrições impostas por essa autonomia, especialmente as condicionantes dos artigos 29 a 31, que disciplinam a estrutura e o desempenho dos Municípios.

Contudo, a busca por um equilíbrio justo entre a autonomia e a interdependência entre os entes federativos é um dilema constante, especialmente diante das demandas sociais e econômicas variadas pelo vasto território brasileiro.

1. BREVE HISTÓRICO DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS E ESTADOS NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL.

Para tratar da autonomia dos Estados e Municípios sob a égide da Constituição Federal de 1988, é importante retratar um histórico da construção da autonomia dos entes e assim compreender a extensão e as limitações impostas pela Constituição.

A história dos Estados e Municípios brasileiros não surgiram a partir da República Federativa do Brasil, é muito anterior. Contudo, o estudo se faz historicamente pertinente a partir da Constituição Política do Imperio Do Brazil de 1824, promulgada durante o primeiro reinado sob o governo do imperador Dom Pedro I.

Em relação às Províncias², estas eram criadas pelo Imperador (artigo 98) e a elas não foi concedida qualquer autonomia político-administrativa. Seu controle era mantido sob o poder único, sendo inclusive o presidente de cada Província indicado pelo Imperador e apenas por ele demitido (art. 165). (PEIXOTO, 2010)

Ao imperador também incumbia a nomeação dos juízes que tinham cargo vitalício (art. 152), porém poderiam ser suspenso por sentença do próprio imperador (art. 155), o poder legislativo era bicameral formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado (art. 14), de forma que os deputados eram eleitos por voto censitário, indireto e baseado na renda do eleitor (art. 94, I). Já os senadores eram indicados pelo imperador (art. 101, I). A constituição de 1824 também preveu a criação de Conselhos Gerais de Província, compostos por cidadãos nomeados pelo imperador (art. 72).

No que diz respeito à autonomia dos municípios, é importante notar que a estrutura política do Império do Brasil era bastante centralizada, concentrando grande parte do poder nas mãos do imperador. Desta forma, apesar de reconhecer a existência dos municípios, a Constituição de 1824 não os conferia uma autonomia significativa, fazendo breve menção na carta, apenas dispondo a criação das Câmaras e a composição dos vereadores (art. 167 a 169).

Por conseguinte a característica mais importante para se destacar desta Constituição é o Poder Moderador, sendo a chave de toda a organização Política, delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação. (MENDES; BRANCO, 2021, p.198).

Na sequência, A partir da proclamação da república e da promulgação da Carta de 1891, o Brasil começou a ser governado por um presidente em substituição da figura do imperador.

² Cada uma das partes que formam a divisão territorial de certos Estados.

O texto constitucional estabeleceu a divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário e as suas funções, retirando o Poder Moderador. Importante mencionar que o voto censitário, isto é, aquele baseado na renda do eleitor, foi extinto, e instaurou-se o voto universal para homens a partir dos 21 anos.

A primeira Constituição republicana do Brasil (1891), conferiu autonomia específica aos membros estaduais da federação.

Quanto a forma de governo, deveriam os Estados adotar a forma republicana e representativa (art. 1º), assegurando a autonomia política, administrativa e financeira para administrar seus recursos e elaborar seus orçamentos (art. 5º). Havia autonomia aos Estados para organizar suas próprias eleições (art. 6º, II, “k”), escolhendo seus representantes nos poderes executivo e legislativo bem como o direito de escolher seus governadores e demais autoridades estaduais, de acordo com suas leis e constituições locais e por conseguinte a competência na organização do próprio Poder Legislativo, sendo responsável pela elaboração de suas leis estaduais (art. 63). Esses são alguns dos principais aspectos que destacam a autonomia dos Estados na Constituição de 1891.

No que diz respeito à autonomia dos Municípios, a Constituição (art. 68), estipulou que os estados-membros tinham a responsabilidade de garantir a autonomia municipal, visando assegurar a competência destes em relação aos seus "peculiares interesses".

Diante do poder conferido aos estados-membros, as constituições estaduais modelaram seus municípios ponderando a medida do que configuraria o peculiar interesse. Ainda assim, de fato, constata-se um salto em matéria de atribuição administrativa. Por meio de suas leis orgânicas, os municípios também trataram de reafirmar suas competências dentro da simetria constitucional vigente (NUNES; SERRANO, 2019, p. 159).

A Constituição de 1891 não especificou claramente a autonomia municipal, no entanto, ao analisar a autonomia conferida aos Estados naquela época, é possível mencionar que seriam particulares interesses dos municípios a realização de eleições para escolher seus representantes no Poder Executivo e no Poder Legislativo; a elaboração de leis sobre assuntos de interesse local, respeitando os limites estabelecidos pela Constituição Federal e Estadual; a organização e estabelecimento de normas e instruções para a administração municipal; e autonomia financeira para administrar seus recursos, arrecadar tributos municipais e elaborar seus próprios orçamentos.

Por meio de suas leis orgânicas, os municípios também trataram de reafirmar suas competências dentro da simetria constitucional vigente;

porém, no momento de exercício dessas atribuições, a dificuldade cultural enfrentada relativa à convivência de anos com poderes centralizadores impediu seu efetivo cumprimento. Na realidade, a autonomia municipal durante a Primeira República não passou de mera especulação, nenhum exercício concreto passou de tinta exposta no papel. Pautados pela máxima do centralismo e da condução da Administração Pública pelos “coronéis”, os municípios constituíam currais eleitorais conduzidos pelas mãos de ferro de seus “feitores”. (NUNES, SERRANO, 2019, p. 159)

Por fim, a constituição estabeleceu que o Governo federal poderia intervir em negocios peculiares aos Estados para assegurar a integridade nacional e o respeito a autonomia municipal estabelecida como princípio constitucional (art. 6º, II, “f”).

Na segunda constituição republicana do Brasil (1934), a autonomia dos estados continuou a ser uma questão relevante, em termos gerais, essa nova carta ainda preservava alguns pontos anteriormente lançados pela constituição de 1891. Respeitou-se o princípio federalista que mantinha a nação como uma República Federativa, o uso de eleições diretas para escolha dos membros dos poderes Executivo e Legislativo e a separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. Entretanto, ao contrário da constituição de 1891, esta passou a dispor de forma mais clara as atribuições tanto dos Estados quanto dos Municípios.

Relativamente aos Estados, foram transcritas as suas competências privativas e suas limitações, bem como a implantação de seus próprios tributos (artº 7º e 8º). Também foi instaurada aos Estados a faculdade de celebrar acordos de seus próprios interesses (art 9º) e quais assuntos eram de competência concorrente entre a União e dos Estados (art. 10). Enquanto a Constituição de 1891 enfatizava fortemente a descentralização e a autonomia estadual, a de 1934 manteve esse princípio organizando as competências estaduais, contudo também tratou de dispor os motivos que justificassem uma intervenção da União em negócios peculiares dos Estados (art. 12).

Em relação aos Municípios a constituição de 1934 dispôs nitidamente ao que se entendiam por interesses peculiares do município, evidenciando a autonomia na eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, a decretação dos impostos, taxas, a arrecadação e aplicação das rendas municipais, a organização dos serviços de sua competência, pertencendo aos municípios o imposto de licenças, os impostos predial e territorial urbanos, o imposto sobre diversões públicas, o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais e as taxas sobre serviços municipais (art. 13). Os parágrafos 3º e 4º do referido dispositivo dispuseram as motivações para intervenção dos Estados nos Municípios. Essa constituição significou um grande avanço para os municípios, contudo obstaculizada

pela sua vigência, não superior a três anos.

A Constituição de 1937, promulgada durante o Estado Novo de Getúlio Vargas, não concedeu grande autonomia aos Estados brasileiros. Esse período foi caracterizado por um forte centralismo e concentração. Esta constituição não seguiu os princípios tradicionais de separação de poderes embora os mantivessem expressos, pois fortaleceu de maneira expressiva o Executivo em detrimento dos demais poderes.

Ao contrário das constituições anteriores, a de 1937 não enfatizava a descentralização política e administrativa, pelo contrário, consolidou um modelo de autoritarismo e centralização, com o governo federal exercendo controle significativo sobre os Estados.

No que se refere aos municípios, o poder estava centralizado, mantendo os municípios sob o total controle do Departamento ou Conselho Administrativo e da Presidência da República. Os Prefeitos passaram a ser nomeados pelos interventores dos Estados (art. 27).

Dissipa-se a incipiente autonomia consagrada pela Constituição de 1934. Desnatura-se a própria Federação pelas trevas de um centralismo sem comparação na história republicana (CORRALO, 2015 p. 132).

Embora mencionasse autonomia municipal aos interesses particulares dos municípios (art. 26), houve supressão dessa. Este lapso foi considerado um retrocesso na autonomia dos Estados e municípios comparado a constituição anterior. Enquanto a Constituição de 1934 buscou promover a autonomia estadual e a descentralização, a Constituição de 1937 representou um período de centralização autoritária, com uma redução substancial da autonomia dos Estados e restrição da autonomia dos Municípios.

A constituição de 1946 retomou a linha democrática de 1934, devolvendo a independência ao Executivo, Legislativo e Judiciário e restabelecendo o equilíbrio entre esses poderes.

A autonomia estadual na Constituição de 1946 foi reforçada, confirmando os Estados como entidades autônomas (art. 2º e 3º), com poderes para se auto-organizarem e legislarem sobre assuntos de interesse local (art. 18). O princípio da autonomia estadual foi delineado na própria estrutura federativa do Brasil (art 1º), equilibrando o poder entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, delineando claramente as competências e atribuições de cada esfera de governo, bem como os motivos que justificariam intervenção pelo governo federal

(art. 7º).

A Constituição de 1946 reforçou a autonomia dos Municípios, trazendo a possibilidade, pela primeira vez na história, de intervenção dos Estados nos municípios somente nas situações expressas no texto constitucional, bem como admissibilidade para contração de dívidas no exterior, desde que previamente aprovadas pelo Senado da República. Esta Constituição resguardou efetivamente, a autonomia política, administrativa, legislativa e financeira dos entes locais. (MONTORO; DISESSA; apud CORRALO, 2015, p.133).

Após a instalação do Golpe Militar em 1964, a Constituição de 1967 consolidou o Regime Militar no Brasil, tendo como marca o autoritarismo e a reversão dos princípios democráticos preconizados na Carta de 1946.

Um ponto que merece destaque nesta constituição é a divisão realizada para tratar da competência dos Estados e Municípios em um capítulo próprio evidenciando a extensão da autonomia conferida (art. 13 a art. 16).

A Constituição de 1967 priorizava garantir a segurança nacional e tinha um viés centralizador, principalmente no Poder Executivo. A referida Constituição não trouxe grandes alterações à separação de Poderes, com exceção da volta do Poder Executivo em legislar, através de Decreto-Lei. (MARTINS; GUEDES, 2016, p.65).

Durante o regime militar, o governo central exerceu um controle específico sobre os Estados, limitando, em alguns aspectos, a efetivação da autonomia estadual. O período foi caracterizado por um certo grau de centralização política e administrativa, com o governo federal tomando decisões importantes que impactaram diretamente os Estados.

Relativamente a autonomia municipal em comparação com a constituição de 1934, não houveram mudanças significativas, inclusive importante considerar que por se tratar de um regime ditatorial, fragilizou-se a autonomia dos municípios, especialmente a autonomia política.

Finalizando o histórico das Constituições antecessoras a de 1988, na vigência da Constituição de 1967 a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, marcou um período durante o regime militar no Brasil.

A referida emenda não trouxe mudanças significativas para a autonomia dos Estados e Municípios, manteve a estrutura federativa do país, liberando União, Estados, Municípios e o Distrito Federal como entidades federativas. No entanto, reforçou o controle do governo federal sobre os estados e municípios, conferindo amplos poderes para intervir nos Estados e

Municípios em situações particulares privadas, enfraquecendo sua autonomia (art. 81, XVII). Durante esse período, os governadores eram nomeados pelo Presidente da República, em vez de eleitos pelo voto popular (art. 17, §2º), e os Prefeitos municipais nomeados pelo Governador do Território (art 17, §3º).

Em resumo, enquanto a estrutura federativa foi preservada na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o contexto autoritário do regime militar resultou em uma centralização maior de poderes, impactando a autonomia dos estados e municípios.

2. AUTONOMIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a "Constituição Cidadã", representa não tão somente um documento jurídico, mas um divisor de águas na história do Brasil.

Promulgada após um período de ditadura militar, essa carta magna consagrou princípios fundamentais para a consolidação da democracia e dos direitos individuais.

A organização político-administrativa a partir da Constituição de 1988 evidenciou a restauração da democracia, fortalecendo a autonomia dos Estados e Municípios e criou princípios como a descentralização, municipalização e autonomia federativa.

Dentre os princípios consagrados, se destaca o da autonomia federativa.

A autonomia está relacionada à descentralização do poder entre os entes federativos destacados no artigo 1º da constituição Federal de 1988:

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 (...). *(grifo nosso)*.

A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal são considerados entes federativos, cada um com suas próprias competências e autonomias, estabelecendo um equilíbrio entre a unidade nacional e a descentralização do poder.

A organização da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, consiste em um pacto federativo sem possibilidade de divisão, é o que se interpreta do artigo 18:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A autonomia pelo diploma constitucional de 1988, que dispõe a organização político-administrativa, refere-se a uma tríplice capacidade da qual os entes federativos são dotados, que são: autoadministração, auto-organização e autogoverno.

A autoadministração é a atribuição que os estados possuem para comandar os próprios órgãos e serviços públicos prestados a sociedade sem interferência do comando da ordem central, nesse sentido refere-se a capacidade de administrar-se. A auto-organização (capacidade legislativa), refere-se ao poder de elaborar leis, constituir suas próprias normas. Sua autonomia se explicita nos artigos 25 a 28 da Constituição Federal, onde os Estados, Distrito Federal e Municipal podem legislar de acordo seu interesse, sempre seguindo os limites da Constituição. Por fim, a capacidade de Auto Governo, corresponde aos poderes dos Estados de elegerem seus próprios governantes não se subordinado a União, as eleições são equiparadas igualmente, ao sistema de eleições presidenciais. Sendo assim, o poder Executivo perante os Governadores e Prefeitos, e o Poder Legislativo perante Deputados Estaduais e Vereadores. (OLIVEIRA; DANTAS, 2021, p. 7-8).

Em relação aos Municípios, a Constituição Federal o consagrou como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia. Aos Municípios competem também a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade de auto-organização — incluindo-se a autolegislação — de autogoverno e de autoadministração. (TAVARES, 2020, p. 1.098)

A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29 a 31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica (Carta própria), anteriormente adotada apenas pelo estado do Rio Grande do Sul, desde a Lei Júlio de Castilhos, de 12.1.1897. Extinguiu, também a nomeação de prefeitos para qualquer município, manteve a eleição direta para vereadores (art. 29) e vedou a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas (art. 31, § 4º). (MEIRELLES, 2013, p. 44)

Na Constituição de 1988, a autonomia municipal representa a capacidade dos municípios de se auto-organizarem, autolegislar e autogerir, dentro dos limites estabelecidos pela legislação. Essa autonomia é fundamental para que os municípios exerçam as suas funções de forma descentralizada e atendam às necessidades locais. As principais atribuições dos municípios estão delineadas nos artigos 29, 29-A e 30 da Constituição de 1988.

O aspecto mais notável da autonomia política é que o Município desenvolve a sua própria lei orgânica. Anteriormente a Constituição conferia aos Estados o poder de criar e organizar os Municípios. Estes possuíam todas as competências, exceto a de se auto-organizarem. Dessa forma, a autonomia era garantida pelos Estados ao estabelecerem os seus Municípios. O próprio Estado promulgou uma lei complementar que servia como lei orgânica para todos os Municípios, resultando numa padronização.

Relativamente aos municípios, é importante salientar que mesmo com os consideráveis progressos alcançados dentro do cenário do pacto federativo brasileiro, ainda existem limitações que impactam na autonomia municipal.

Divergências à parte, é certo que a autonomia assegurada aos municípios, aliada às peculiaridades históricas da formação do Estado Federal brasileiro, permite concluir que os municípios participam da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro, achando-se protegidos pelo princípio da indissolubilidade do pacto federativo. Mas, é preciso reconhecer que os municípios continuam, em sua maioria, dependentes em termos econômicos, sem a mínima condição de sobreviverem sozinhos, e essa dependência atrofia o desenvolvimento de todo o mecanismo de funcionamento autônomo que lhes foi conferido. (GROTTI, 2018, p. 80).

A partir da análise realizada resta claro que no contexto do sistema federativo, a ideia essencial é garantir que cada entidade tenha autonomia para que as questões locais sejam tratadas pelas autoridades mais próximas da população, enquanto as questões de interesse nacional permanecem sob a responsabilidade do governo central.

A auto-organização de cada entidade é imprescindível para a existência do federalismo. A circunstância de respeitar certos princípios obrigatórios não impede que se reconheça essa autonomia. É preciso, contudo, encontrar um justo equilíbrio entre a necessária autonomia e a necessária unidade. (TAVARES, 2020, p.106)

Embora a autonomia seja a regra na constituição vigente, é importante validar há situações em que uma intervenção federal ou estadual podem ocorrer para garantir o cumprimento da Constituição e das leis. Em virtude disso, encontrar um ponto de equilíbrio é fundamental para manter a coesão federativa, respeitando a diversidade e garantindo a eficácia do sistema. A verdadeira complexidade reside na busca de um equilíbrio justo entre a autonomia necessária e a unidade igualmente necessária.

A autonomia dos entes federativos é a regra consolidada pela Constituição Federal de 1988, contudo, como já salientado esta não é e nem deve ser plena, possibilitando portanto que medidas excepcionais sejam tomadas a fim de solucionar situações críticas que ameacem princípios fundamentais ou a ordem adequada de um ente federativo.

A intervenção é medida extremamente excepcional dentro de uma Federação, já que se conceitua como a retirada da autonomia que caracteriza esse sistema. Por meio dela, um dos entes federativos fica autorizado a deliberadamente intervir em outro, suspendendo-lhe a autonomia de que gozava, nos termos e condições constitucionalmente prescritos. (TAVARES, 2020, p. 1071)

Portanto, será admitida a supressão temporária da autonomia política dos entes de forma excepcional, com a finalidade de preservação da existência e unidade da própria Federação, por meio da intervenção. A partir dessa medida, um dos entes federativos obtém a autorização para intervir especificamente em outro, suspendendo sua autonomia de acordo com os termos e condições estabelecidas pela Constituição.

As formas de intervenção estão descritas na Constituição Federal, e podem ocorrer somente nas hipóteses taxativamente previstas na Carta Magna.

A União, em regra, somente poderá intervir nos Estados-membros e no Distrito Federal, enquanto os Estados somente poderão intervir nos Municípios integrantes de seu território. (MORAES, 2017, p. 244)

Na Constituição Federal, foram estabelecidas duas modalidades de intervenção, sendo: a) intervenção federal; b) intervenção estadual (nos municípios).

Relativamente a Intervenção Federal, esta pode ser espontânea ou provocada. A intervenção espontânea ocorre para defender a unidade nacional (art. 34, I e II), a ordem pública (art 34, III), e as finanças públicas (art. 34, V). Já a intervenção provocada, necessita de solicitação ou requisição. Será por solicitação quando a atuação for em defesa dos poderes executivos ou legislativos locais (art. 34, IV), por requisição ocorrerá por via judicial, também atuando em defesa dos poderes (art. 34, IV), por ordem ou decisão judicial (art. 34, VI), ou para executar lei federal e ação direta de inconstitucionalidade interventiva (art. 34, VI e VII).

Conforme disposto, a União tem o poder de intervir em um determinado Estado em nome dos demais Estados, caso ocorra uma grave violação dos deveres decorrentes do federalismo. Da mesma forma, os Estados têm essa prerrogativa em relação aos seus municípios. (TAVARES, 2020, p. 1071).

A intervenção dos Estados nos Municípios encontra-se disciplinada no artigo 35 da

Carta Magna, e tem a mesma característica de excepcionalidade da intervenção federal, pois a regra é a autonomia do município e a intervenção na sua autonomia política a exceção, portanto só admitido de forma taxativa sem qualquer possibilidade de ampliação.

O Estado não intervirá em seus municípios, nem a União nos municípios localizados em Território Federal, exceto quando: a) deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada (art. 35, I); b) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei (art. 35, II); c) não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (art. 35, III); d) e quando o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (art. 35, IV).

Desta breve análise se extrai que a possibilidade de um ente federativo interferir em outro, seja por meio de intervenção federal ou estadual, se baseia em situações excepcionais específicas, para lidar com situações críticas que ameacem princípios fundamentais ou a ordem adequada de um ente federativo, tendo como motivação o descumprimento da constituição, descumprimento de leis federais ou estaduais, preservação da ordem pública, bem como para garantia dos poderes constitucionais, de forma a garantir o seu livre exercício.

3. A AUTONOMIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS IMPACTOS DAS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS.

Para tratar da limitação da autonomia dos entes da federação, neste caso, especialmente os Estados e Municípios, é crucial compreender a dinâmica intrincada que delineia as responsabilidades e atribuições de União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Neste ponto a partir da análise da Constituição de 1988, pretende-se elucidar a distribuição de competências entre os entes da Federação.

As normas que versam a distribuição de competência entre os diversos entes da Federação encontram-se no teor dos artigos 21 a 24 da Constituição Federal, disciplinando os assuntos de competência privativa da União (art. 21 a 22), competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23), e a competência concorrente entre União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24).

Apesar da abrangência nacional da União, suas competências têm limites estabelecidos de forma que se ultrapassadas, a jurisdição do Supremo Tribunal Federal é acionada por meio das ações adequadas para resolver possíveis conflitos entre os entes

federativos.

A regra é que os entes federados não são submissos aos outros entes presentes na República Federativa do Brasil, pois a Carta Constitucional de 1988 estabeleceu a competência aos Estados-membros para criarem suas constituições estaduais e suas leis e aos Municípios a possibilidade da criação da sua lei orgânica e as leis de interesses locais.

Examinando as competências concorrentes, delineadas no artigo 24 da Constituição Federal de 1988, onde os temas elencados nos seus incisos podem ser legislados pela União, Estados e Distrito Federal, surge uma ponderação relevante: o parágrafo quarto do mesmo artigo estabelece que a superveniência de uma lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, naquilo que for contrário (art. 24, §4º).

Estaria neste dispositivo constitucional uma excepcionalidade a não hierarquização dos entes federados?

Embora haja na Constituição Federal competências definidas, a interpretação prática que se tem desses atos é a de que em momentos raros haverá sim uma sobreposição da União sobre os Estados-membros, de modo que muita das vezes as legislações federais, sobretudo as de competência concorrente, acabam sendo demasiadamente extensivas e exaustivas. (ZIMMERMANN, *apud* FRÓES, 2018)

A Constituição atribui à União a competência exclusiva da intervenção federal nos Estados-membros (art. 21, V), a ser aprovada pelo Congresso Nacional (art. 49), decretada e executada pelo Presidente da República (art. 84, X), visando assegurar a ordem pública, a integridade nacional, e garantir a execução de leis, ordens ou decisões judiciais federais. Essa prerrogativa constitucional permite que a União se sobreponha aos Estados-membros, e, por extensão, possibilite a intervenção destes nos Municípios situados dentro dos seus limites territoriais (art. 35).

A característica mais evidente da sobreposição da União perante os demais entes federativos está no seu poder econômico, sendo o sistema de partilha de tributos.

Grande parte das receitas arrecadadas se concentra na União, aumentando o seu poder de influência sobre os demais entes federados, com efeitos de cunho político, na formação de alianças e construção de bases para o Poder Executivo no Poder Legislativo Federal, sobretudo no apoio de Deputados Federais e Senadores para aprovação de projetos de iniciativa ou de interesse do governo federal. Há um grande efeito também na sociedade, que por conta desta centralização econômica não consegue fiscalizar de forma mais efetiva os gastos federais, bem como não tem retorno do que fora contribuído em políticas públicas, haja vista que os feitos públicos que mais incidem da população é o municipal, por ser o ente mais

o próximo da sociedade (FRÓES, 2018).

Para os Estados e Municípios de maior potencial econômico, a autonomia poderia ser, em grande medida, assegurada por meio de suas próprias receitas tributárias, desde que a discriminação de suas competências fosse-lhes favorável. (MENDES, p. 3140)

Ao tratar da essencialidade da autonomia financeira para regular o funcionamento do Poder Judiciário, o Professor José Maurício Conti, ensina:

“A autonomia financeira existe quando o ente dispõe de recursos financeiros para as suas necessidades, sem depender de terceiros. A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer que, sem ela, não há autonomia alguma. Sem recursos para se manter, as entidades estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem e passarão a depender de terceiros para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua. (...)”

Muito embora trecho citado se refira à dotação orçamentária do Poder Judiciário, suas lições também são extensivas para aplicação aos demais Poderes e órgãos autônomos. Assim, para preservar o pacto federativo, é crucial fortalecer os Entes periféricos, garantindo que Estados e Municípios tenham capacidade de administrar autonomamente e desenvolver políticas públicas em benefício da sociedade.

Em se tratando da capacidade financeira, o ente que mais possui demandas e o mais frágil pelas poucas possibilidades de tributação que foram deixadas, são os municípios, que dependem de recursos para maior prestação das políticas públicas pois é nos municípios que encontra as demandas sociais.

É fato que os municípios possuem autonomia financeira para criar e arrecadar tributos, gerenciar suas receitas e ainda participar da arrecadação dos Estados e da União. Contudo, essa autonomia encontra limitações, uma vez que os municípios estão restritos à instituição de apenas três impostos estipulados pela Constituição de 1988 (art. 156), a saber:

I – propriedade predial e territorial (IPTU); II – transmissão intervivos; III – serviços de qualquer natureza (ISS), excetuando-se os mencionados no art. 155, II, da Constituição Federal, que devem ser definidos em lei complementar.

Além disso os Municípios, são obrigados a prestar contas, publicar saldos e alocar uma porcentagem específica em educação (art. 212) e em ações e serviços de saúde (art. 198,

III).

Aprofundando as limitações dos Municípios há observações na norma constitucional a serem consideradas, que impactam no poder de auto-organização e auto-governo.

Um ponto a ser destacado é a a proporcionabilidade do número de vereadores em relação ao número de habitantes, há uma limitação na Constituição Federal a respeito (art. 29, IV, alínea “A” a “X”). Analisando o dispositivo é possível verificar que o texto constitucional somente fixou os limites mínimo e máximo, segundo faixa da população e deixou largos intervalos nas faixas estabelecidas para a fixação da proporcionalidade. Deste modo, um Município com cem mil habitantes poderia vir a ter o mesmo número de vereadores que um Município de um milhão de habitantes. (CAVALCANTI, 2007 p. 80).

Outra questão que ainda trás diferentes interpretações é o teor do artigo 30, I da Constituição Federal relativamente a competência dos municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O princípio da autonomia municipal está diretamente ligado e limitado aos assuntos de interesse local. Ainda que tenha substituído o termo “peculiar interesse” identificado em constituições anteriores, ainda encontra-se maior dificuldade em se estabelecer os limites da autonomia dos municípios porque a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não definiu quais assuntos seriam de interesse local, cabendo interpretações extensivas a respeito.

Inegável é que a Constituição de 1988 confere uma extensão significativa da autonomia municipal no Brasil comparado as constituições anteriores, conforme elucidado no primeiro capítulo da pesquisa. No entanto ainda existem grandes limitações que influenciam significativamente na efetiva autonomia na prática.

CONCLUSÃO

A análise da Constituição de 1988 permitiu uma compreensão mais profunda da distribuição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, destacando as normas que regem a competência privativa da União, a competência comum entre todos os entes e a competência concorrente.

É notável a não hierarquização dos entes federados, com a rara sobreposição da

União sobre os Estados-membros, particularmente em momentos especiais. A complexidade das legislações federais, principalmente quanto à competência concorrente, levanta questões sobre sua extensividade e exaustividade.

O poder econômico da União, impulsionado pelo sistema de partilha de tributos, destaca-se como uma forma de sobreposição, impactando alianças políticas e a fiscalização dos gastos federais pela sociedade. A autonomia financeira, vital para a sobrevivência dos entes, é crucial para o exercício das suas funções.

A intervenção federal, prevista na Constituição, revela-se como uma faceta onde a União pode sobrepor-se aos Estados-membros, influenciando diretamente nos Municípios. Contudo, a autonomia dos Estados e Municípios, assegurada pela criação das suas leis e constituições, destaca-se como um contrapeso essencial.

Ao considerar a autonomia financeira como um factor-chave, destaca-se a vulnerabilidade dos Municípios, dependentes de recursos para prestar serviços essenciais à sociedade. A limitação na criação de impostos, as obrigações de prestação de contas e a alocação específica em educação e saúde delinham as restrições impostas aos Municípios.

Analisando os investigadores dos Municípios, observamos questões como a prestação do número de vereadores em relação à população e a interpretação variável sobre a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Em resumo, a busca pela autonomia, especialmente dos Municípios, surge como um desafio complexo, marcado por limitações constitucionais e pela necessidade de equilibrar interesses locais com o pacto federativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS:

PEIXOTO, Leonardo Scofano. **A autonomia dos municípios na constituição brasileira de 1988**. In *Memorias del congreso nacional de derecho municipal descentralización y gobernabilidad*. Orgs. José Alejandro Suárez Zanabria, 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-autonomia-dos-municipios-na-constituicao-brasileira-de-1988/121933642#:~:text=Est%C3%A1%20declarado%20pela%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal,a%20estadual%20e%20a%20municipal%E2%80%9D>. Acesso em: 15/10/2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Rev. Saraiva Educação - 16. ed. – São Paulo, 2021.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antônio Carlos Alves Pinto. **O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 52, p. 153-168, 2019. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n52_10_1_municipio_historia.pdf. Acesso em: 17/10/2023.

CORRALO, Giovani da Silva. **O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo**. História: Debates e Tendências – V. 15, nº 1, p. 128-139, 2015. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5281/3430>. Acesso em: 17/10/2023.

MONTORO, Eugênio Franco. O Município na Constituição Brasileira. São Paulo: Universidade Católica, 1945. DISESSA, Orestes Bianco. Autonomia Municipi-pal: cláusula de peculiar interesse. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1951 *apud* CORRALO, Giovani da Silva. **O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo**. História: Debates e Tendências – V. 15, nº 1, p. 128-139, 2015. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5281/3430>. Acesso em: 17/10/2023.

MARTINS, Ricardo Oliveira; GUEDES, Thais Carolina Sousa. **O Constitucionalismo no Brasil e a Separação Dos Poderes**. Revista da Faculdade de Direito Santo Agostinho, v. 6, n. 2/2016, p. 61-68, 2016. Disponível em: https://s3.us-east-1.amazonaws.com/assetssetelagoas.fasa.edu.br/arquivos/old/arquivos/files/Fas@Jus%20v_6,%20n_2_%202016.pdf#page=61. Acesso em: 20/10/2023.

OLIVEIRA, Isadora Gomes Farias; DANTAS, Luísa Figueirêdo; LEONARDE, Geovana. **Da Organização Político-Administrativa do Estado**. Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, V.1, 2021. Disponível em: Acesso em: 20/11/2023

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Origem e evolução do município no Brasil**. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 43-80.

ZIMMERMANN, Augusto Cotta. Teoria Geral do Federalismo Democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 332 *apud* FRÓES, Eduardo Luna. **O Pacto Federativo Brasileiro E Suas Limitações À Autonomia Dos Entes Federativos**. Jusbrasil Artigos, Nova Iguaçu (RJ), 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-pacto-federativo-brasileiro-e-suas-limitacoes-a-autonomia-dos-entes-federativos/643058207>. Acesso em 25/11/2023.

CONTI, José Maurício. **A Autonomia Financeira do Poder Judiciário**. São Paulo: MP, 2006. p. 142-145, *apud* MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. Rev. Saraiva Educação - 16. ed. – São Paulo, 2021.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 23/11/2023.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 23/11/2023.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23/11/2023.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 23/11/2023.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23/11/2023.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 23/11/2023.

BRASIL. Emenda Constitucional (1969). Emenda Constitucional nº 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 23/11/2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23/11/2023.