

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

**FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL: ANÁLISE DA
ESTRUTURAÇÃO DOS PODERES NA LEI ORGÂNICA DE VITÓRIA
DE SANTO ANTÃO**

BRUNA STEPHANNY MORAIS DE OLIVEIRA SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco como requisito parcial de obtenção do grau de mestre.
Orientador: Marcelo Labanca Corrêa Araújo.

RECIFE

2024

BRUNA STEPHANNY MORAIS DE OLIVEIRA SILVA

**FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL: ANÁLISE DA
ESTRUTURAÇÃO DOS PODERES NA LEI ORGÂNICA DE VITÓRIA
DE SANTO ANTÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco como requisito parcial de obtenção do grau de mestre.

Orientador: Marcelo Labanca Corrêa Araújo.

RECIFE

2024

S586f Silva, Bruna Stephanny Moraes de Oliveira.
Federalismo e autonomia municipal : análise da estruturação
dos poderes na Lei Orgânica de Vitória de Santo Antão / Bruna
Stephanny Moraes de Oliveira Silva, 2024.
89 f. : il.

Orientador: Marcelo Labanca Corrêa Araújo.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de
Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Mestrado
em Direito, 2024.

1. Federalismo - Vitória de Santo Antão. 2. Direito municipal.
I Título.

CDU 342.24(81)

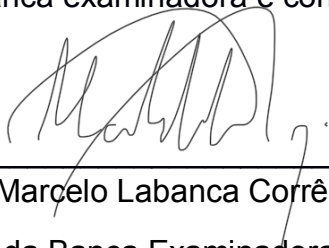
Pollyanna Alves - CRB/4-1002

FOLHA DE APROVAÇÃO

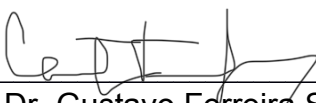
Aluno (a): BRUNA STEPHANNY MORAIS DE OLIVEIRA SILVA

**Título da Dissertação: FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL:
ANÁLISE DA ESTRUTURAÇÃO DOS PODERES NA LEI ORGÂNICA DE
VITÓRIA DE SANTO ANTÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) para obtenção do título de Mestre (a) em Direito. A presente tese foi defendida e aprovada em 02 de maio de 2024 pela banca examinadora e constituída pelos professores:



Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo
(Presidente da Banca Examinadora e orientador)



Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Leonam Baesso da Silva Lizierø
(Examinador Externo)

Prof. Dr. Luís Fernando Sgarbossa
(Examinador Externo)

À minha família, professores e amigos.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, como não poderia deixar de ser, expresso aqui todo meu agradecimento a Deus, porque sem Ele nada disso teria acontecido. Todo o processo até a conclusão desse mestrado foi de muita luta! Neste sentido, Deus colocou as pessoas certas no meu caminho, as quais mencionarei a seguir, para que tudo acontecesse da melhor forma.

Agradeço a minha família, que com muito esforço e dedicação me deu toda base e direcionamento para construir minha vida profissional. Especialmente à Gilvanice, Joseildo, Julia e Wallacy. Sem vocês nada disso seria possível.

Ao meu companheiro, André Carvalho, que me acompanhou desde a elaboração do projeto até os momentos mais difíceis desta jornada, me encorajando a continuar e sendo meu grande incentivador.

Ao meu querido professor Helder Oliveira, responsável por me fazer enxergar o Direito Constitucional com outros olhos. Ter sido monitora desta disciplina sob a orientação deste grande mestre sem sombra de dúvidas foi um divisor de águas na minha vida. Foi ele que me enviou o edital do mestrado e me incentivou por diversas vezes a escrever o projeto, sendo uma das pessoas que mais acreditou em mim nesta vida. A você, professor, muito obrigada!

Ao meu orientador de mestrado, professor Marcelo Labanca, que foi uma grata surpresa nesta caminhada. Sem me conhecer, foi meu grande defensor, sendo fundamental para eu conseguir a minha bolsa de estudos. Jamais esquecerei disso, professor. Sem sua defesa e busca pela efetivação da minha bolsa, não conseguiria fazer o mestrado nesta Instituição. Obrigada por me ensinar sobre federalismo, mas acima de tudo, obrigada por me lembrar que devemos ajudar as pessoas sem esperar nada em troca. O professor Helder já tinha me dito, é a corrente do bem!

À querida professora Anne Cabral, minha primeira inspiração na graduação, responsável por me fazer olhar o curso de Direito sob um prisma completamente diferente. Observadora, percebeu minha curiosidade pelo direito e a política e me abriu caminhos até a carreira acadêmica.

À professora Adriana Rocha, minha orientadora no estágio de docência. Sem dúvidas, foi a melhor escolha que fiz. Uma pessoa gentil e extremamente querida, sempre disposta a ajudar. Me tirou dúvidas com muito carinho e me fez perder o medo, ao me

colocar, com muita confiança, para lecionar Direito Constitucional nas turmas da Universidade.

Aos professores Leonam Liziero e Luis Fernando Sgarbossa, pessoas de bom coração, sempre dispostos a me ajudar. Muito obrigada pelos materiais enviados e pelos conselhos acadêmicos.

Aos professores Gustavo Ferreira Santos e João Paulo Allain Teixeira, duas pessoas excepcionais. Obrigada por me ensinarem a avaliar um trabalho nas bancas de monografia.

À reitora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Pernambuco, professora Valdenice Raimundo, minha conterrânea, a quem tenho profundo carinho e admiração. Responsável por me fazer concretizar o meu sonho, você foi fundamental para que tudo isso fosse possível, professora. Obrigada por acreditar em mim e me abrir o caminho para que eu pudesse dar esse importante passo na minha vida profissional. Jamais esquecerei o que a senhora fez por mim, mesmo sem me conhecer.

À Universidade Católica de Pernambuco, minha gratidão por todas as oportunidades e conhecimentos. Lembro-me da primeira vez que pisei na Instituição. Por indicação da professora Anne Cabral, me inscrevi no Congresso de Direito Constitucional PUBLIUS. Ali, ainda durante a graduação, senti muita vontade de ingressar como aluna. Mas Deus tinha preparado tudo para alguns anos depois. Consegui voltar à Instituição como aluna, com brilho nos olhos e muita luta, após a aprovação no processo seletivo do mestrado e aprovação da bolsa. Esta Instituição foi responsável por me abrir portas e me dar grandes mestres, que também se tornaram grandes amigos. Obrigada, minha querida UNICAP.

Sobre tudo o que se deve guardar, guarda o teu coração,
porque dele procedem as saídas da vida.

Provérbios 4:23

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo analisar a consonância dos dispositivos previstos no título III da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão, sobre a organização dos poderes, com a Constituição Federal. Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 29 que o município reger-se-á por Lei Orgânica, que deverá atender aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Por não mencionar exatamente quais são esses princípios, muitas vezes o Supremo Tribunal Federal é instado a se posicionar sobre os limites dos entes subnacionais. Para melhor compreensão sobre esses princípios, o trabalho buscará fazer esse aprofundamento por meio de uma revisão bibliográfica sobre as normas centrais federais e nacionais; os princípios sensíveis, as normas de preordenação, os princípios estabelecidos e os princípios extensíveis, sendo este o de mais difícil compreensão, tanto que cabe ao STF por muitas vezes interpretá-lo.

Palavras-chave: Federalismo. Município. Lei Orgânica. Vitória de Santo Antão.

ABSTRACT

The scope of this work is to analyze the consonance of the provisions provided for in title III of the Organic Law of the Municipality of Vitória de Santo Antão, which deals with the organization of powers, with the Federal Constitution. It is known that the 1988 Federal Constitution provides in its art. 29 that the municipality will be governed by the Organic Law, which must comply with the principles established in the Federal Constitution and the State Constitution. By not mentioning exactly what these principles are, the Federal Supreme Court is often left with the responsibility of defining the limits of subnational entities. To better understand which devices are mandatory, the work will seek to deepen this. To this end, a bibliographical review will be carried out on central federal and national standards; sensitive principles, preordination norms, specific principles and extensible principles.

Keywords: Federalism. City. Organic Law. Vitória de Santo Antão.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

STF – Supremo Tribunal Federal

ART – Artigo

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO ESTADO FEDERAL NO BRASIL

1.1 INTRODUÇÃO AO ESTADO FEDERAL

1.2 CONSTRUÇÃO DO ESTADO FEDERAL NO BRASIL

1.3 O REGIME CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

2. MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERADOS E PRINCÍPIO DA SIMETRIA

2.1 MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERADOS

2.2 DA LEI ORGÂNICA

2.3 NORMAS CENTRAIS, NORMAS LOCAIS E PRINCÍPIO DA SIMETRIA

3 ANÁLISE DO TÍTULO III DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

3.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.2 O QUE DIZEM OS ARTIGOS DA LEI ORGÂNICA DE VITÓRIA QUANTO À ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

4 DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 9º; 10, VI, VIII; 17, §2º; 39, §1º; 42, caput, §1º e §2º; 45, XX; 47, caput e II; 48, X DA LEI ORGÂNICA DE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

4.1 DA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA (art. 9º)

4.2 DA COMPETÊNCIA DA CÂMARA PARA JULGAR AS PRÓPRIAS CONTAS (art. 10, VI e art. 39, §1º)

4.3 DA NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PARA O PREFEITO SE AUSENTAR DO MUNICÍPIO POR MAIS DE CINCO DIAS (art. 10, VIII; art. 42, caput e §1º; art. 45, XX; art. 48, X)

4.4 DA REMUNERAÇÃO PELA CONVOCAÇÃO DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA (art. 17, §2º)

4.5 DA SUCESSÃO DO PREFEITO (art. 42, §2º)

4.6 JULGAMENTO DO PREFEITO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE (art. 47 caput e inciso II)

5 CONSTITUCIONALIZANDO AS INCONSTITUCIONALIDADES: PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

5.1 DA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA (art. 9º)

5.2 DA COMPETÊNCIA DA CÂMARA PARA JULGAR AS PRÓPRIAS CONTAS
(art. 10, VI e art. 39, §1º)

5.3 DA NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PARA O PREFEITO SE
AUSENTAR DO MUNICÍPIO POR MAIS DE CINCO DIAS (art. 10, VIII; art. 42, caput
e §1º; art. 45, XX; art. 48, X)

5.4 DA REMUNERAÇÃO PELA CONVOCAÇÃO DE REUNIÃO
EXTRAORDINÁRIA (art. 17, §2º)

5.5 DA SUCESSÃO DO PREFEITO (art. 42, §2º)

5.6 JULGAMENTO DO PREFEITO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE (art.
47 caput e inciso II)

5.7 TABELA REFERENTE A COMO ESTÁ A LEI ORGÂNICA NO ATUAL
MOMENTO x COMO DEVE FICAR COM A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS
DISPOSITIVOS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Nos países que possuem como forma de Estado uma federação, geralmente são encontrados diversos centros autônomos de desdobramento de poder sobre o mesmo território – por isso, o federalismo é um modelo constitucional que institui a ideia de diversidade na unidade. Tradicionalmente, a federação é composta por um ente central – União – que exerce seu poder de forma ampla em todo território nacional, e por vários entes regionais – os Estados-membros – que exercem seu poder de forma parcial, em determinada parte do território (LEONCY, 2007).

Uma das maiores características do federalismo é a autonomia conferida aos Entes subnacionais. No Brasil, até a Constituição Federal de 1967, apenas a União e os Estados-Membros compunham a Federação brasileira, como acontece, via de regra, nos países que adotam a forma federativa de Estado.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), o município foi alçado ao status de ente federativo, ou seja, entidade autônoma que possui organização e governo próprios, bem como competências legislativas e administrativas, previstas nos arts. 29 e 30 da CRFB/88.

O constituinte de 1988 deu importância máxima a autonomia municipal, elevando-a a princípio constitucional brasileiro, ensejando ao Estado-membro que tentar dirimi-la, intervenção federal, conforme o art. 34, VII, alínea c, da CRFB/88. A autonomia municipal engloba quatro capacidades essenciais: de autolegislação, autoadministração, autogoverno e auto-organização. Neste contexto, o presente trabalho se propõe a estudar, em profundidade, a capacidade de auto-organização dos municípios.

Essa capacidade de auto-organização municipal é estabelecida por meio da Lei Orgânica, ato legislativo mais importante da cidade, onde se disciplina todo funcionamento dos poderes. O artigo 29 da CRFB/88 explica como a Lei Orgânica deve ser criada: por votação de dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, atendidos os princípios estabelecidos na CRFB/88 e na Constituição do respectivo Estado. Da mesma forma aduz o art. 11, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): “Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual”.

Neste contexto, o presente trabalho se prestará a analisar como a Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão/PE trata do tema organização dos poderes e a

compatibilidade deste tratamento com a CRFB/88 e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), aplicando o princípio da simetria. Para tanto, analisará o título III da Lei Orgânica de Vitória, a fim de verificar se os seus dispositivos estão de acordo com o que prevê a Constituição Federal. Caso não esteja, o trabalho se propõe a analisar as inconstitucionalidades e trazer em capítulo próprio uma proposta de alteração dos dispositivos, no intuito de constitucionalizar as inconstitucionalidades.

É certo que a Organização dos Poderes é um capítulo extremamente importante no texto constitucional federal, estadual e na Lei Orgânica, pois atribui como se dará o funcionamento de cada Poder, abrangendo aspectos de sua organização política. Como o Município não possui Judiciário próprio, a Organização dos Poderes na Lei Orgânica disciplina acerca dos temas do Poder Legislativo (atribuições da Câmara Municipal, dos Vereadores) e do Executivo (da Prefeitura, do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais).

Por sua vez, o princípio da simetria é aplicado pelo STF para estabelecer quais normas extensíveis são de observância obrigatória aos entes subnacionais. Sabe-se bem que a CRFB/88, tanto em seu art. 29, quanto no art. 11, parágrafo único do ADCT, aduz que o município deve obedecer os princípios estabelecidos na CRFB/88, bem como na Constituição do respectivo Estado, mas não especifica quais princípios. Por isso, o STF possui a tarefa de destrinchar caso a caso o que deve ser reproduzido na Lei Orgânica do município de forma obrigatória.

Neste sentido, o presente estudo analisa a hipótese de que o título III da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão/PE, que trata sobre a organização dos poderes, não foi criado em observância ao que expressa a CRFB/88 e a jurisprudência do STF, possuindo assim dispositivos inconstitucionais.

Nessa medida, esta pesquisa justifica-se pela relevância social, pela relevância acadêmica e, ainda, pela contribuição inédita e atual que dá aos estudos no campo do Direito Constitucional. É de fundamental importância trazer ao debate o ente federativo municipal, bem como a Lei Orgânica, dispositivo essencial e tão esquecido nos estudos sobre federação. A intenção é que o projeto perpassa a academia e, caso seja confirmada a hipótese de inconstitucionalidade de dispositivos, vire uma proposta de revisão da Lei Orgânica do município de Vitória de Santo Antão, sendo debatido em audiência pública na respectiva Câmara Municipal.

A relevância social da pesquisa está na importância de que a Carta Municipal esteja em conformidade com a CRFB/88, tendo em vista que esta funciona como fundamento de validade das demais leis municipais e sua constitucionalidade é requisito indispensável para a garantia de direitos dos cidadãos.

Para que a análise seja feita, necessário se fez iniciar o trabalho com uma breve introdução acerca do estado federal, no intuito de esclarecer que o modelo em apreço foi instituído pelos Estados Unidos, em 1787. Tal revisão está no capítulo I do presente trabalho.

Ainda no primeiro capítulo, será feita uma revisão bibliográfica acerca da construção do estado federal no Brasil, analisando o histórico de constituições e a inovação no modelo federativo brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que foi a partir desta Constituição que os municípios começaram a integrar os entes federados. Diante disto, também será analisado o regime constitucional dos municípios, que já existiam como descentralização administrativa desde o período colonial, mas que foi evoluindo da Constituição Imperial de 1824 até a Constituição Federal de 1988.

O segundo capítulo, por sua vez, se prestará a discutir os municípios como entes federados, aprofundando o debate existente na Constituinte de 87/88, mostrando a importância que o período de redemocratização teve para a efetivação de uma evolução inédita, onde os municípios se estabelecem como entidade federativa, recebendo autonomia plena, que consiste na capacidade de autoadministração, autogoverno, auto-legislação e auto-organização. Neste sentido, a dissertação se prestará a discutir a capacidade de auto-organização que consiste na capacidade dos municípios elaborarem suas próprias cartas, que deverá destrinchar o funcionamento dos poderes no âmbito municipal. Por esse motivo, o capítulo em apreço também tratará sobre a Lei Orgânica, especificando que é o documento mais importante da cidade, visto que é pressuposto de validade das demais leis municipais. Feitas as considerações acerca da Lei Orgânica, far-se-á uma discussão sobre as normas centrais, as normas locais e o princípio da simetria.

O terceiro capítulo analisará os dispositivos do título III da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão. Este título dispõe de dois capítulos, iniciando no art. 5º e finalizando no art. 52, sendo o primeiro capítulo direcionado ao Poder Legislativo e o segundo inclinado às funções do Poder Executivo Municipal.

Encontrados os dispositivos dissonantes ao texto constitucional federal e estadual, o quarto capítulo analisará os motivos da inconstitucionalidade dos dispositivos.

Por fim, no quinto e último capítulo far-se-á uma proposta de alteração dos dispositivos analisados, no intuito de constitucionalizar as inconstitucionalidades verificadas.

1. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO ESTADO FEDERAL NO BRASIL

1.1 INTRODUÇÃO AO ESTADO FEDERAL

Sabe-se que a origem do Estado Federal ocorreu em 1787, com a criação da Constituição dos Estados Unidos da América. Em prol de uma união federativa, as antigas colônias independentes renunciaram à sua soberania, para integrar um Estado Federal, garantindo a sua autonomia.

A ordem federal então criada tinha como essência a divisão dos poderes entre União e Estados-membros. Essa distribuição de competências do federalismo clássico, entre a esfera de poder “União” e as esferas de poder “estados”, ficou denominada como federalismo dual (BERCOVICI, 1994, p. 15).

No decorrer da construção do federalismo norte-americano, a atuação da Suprema Corte foi fundamental para consolidar o rol de competências de cada ente federado (BERCOVICI, 1994, p. 16). Isso porque, apesar do modelo federativo ter sido pensado pelos norte-americanos em 1787, esse modelo não nasceu pronto e acabado, mas foi sendo moldado principalmente pelas decisões da Suprema Corte norte-americana.

Foram os julgados da Corte dos Estados Unidos (caso Chisholm vs. Geórgia) que definiram, por exemplo, que numa federação, os estados-membros não possuem soberania, mas autonomia. Isso significa dizer que numa federação, somente o povo detém soberania. Os estados-membros gozam de autonomia, estabelecida dentro dos limites constitucionais (MOURÃO, 2018, p. 25).

Também foi a Suprema Corte dos Estados Unidos que definiu (Caso Texas x White) que não pode haver secessão de estados-membros da União Federal, ou seja, numa federação não pode o estado-membro, por qualquer motivo que seja, declarar-se independente, uma vez que a União é perpétua e indissolúvel (MOURÃO, 2018, p. 27).

Percebe-se assim a importância que a Suprema Corte dos Estados Unidos teve no período inicial do estado federal, e que tem até os dias de hoje na definição dos moldes da federação.

Da mesma forma que a Suprema Corte dos Estados Unidos foi de fundamental importância no processo de construção do federalismo norte-americano, o Supremo Tribunal Federal foi e continua sendo essencial para a definição dos moldes da federação brasileira, ou seja, a construção da federação brasileira passa pela jurisdição constitucional, principalmente porque a história do federalismo no Brasil se confunde com a história do Supremo Tribunal Federal.

É que o STF, guardião da Constituição Federal e responsável por resolver os conflitos federativos, foi criado por meio do Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, logo após o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, que culminou na proclamação da república e a instituição do estado federal no Brasil, sendo ratificado com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

Neste sentido, desde a Constituição de 1891, os assuntos federativos ficaram a cargo do Supremo Tribunal Federal. Essa responsabilidade se repetiu em todas as demais constituições. Dessa forma, os debates acerca do federalismo sempre acabam sendo modulados pelo STF.

Salienta-se que a existência do Estado Federal pressupõe a existência de uma Constituição Federal para instituí-lo. Tal forma de estado requer duplo ordenamento – ordenamento da União ou nacional e ordenamento dos estados-membros – disciplinando as regras próprias de cada um. O ordenamento da União é o ordenamento central, enquanto os ordenamentos dos estados-membros são os ordenamentos parciais. Assegurar a coexistência dessa diversidade de ordenamentos é tarefa da Constituição Federal (HORTA, 1986, p.10).

Neste sentido, o estado federal é formado por uma estrutura constitucional, responsável por disciplinar a distribuição de poderes entre o governo central e os governos locais (ROCHA, 2011, p. 329). A natureza do Estado Federal pressupõe a sua aderência em um texto constitucional, sendo a Constituição o instrumento responsável por integrar a complexa estrutura do estado federal (HORTA, 1981, p. 13).

Para que o modelo federativo esteja institucionalizado em um país, a delimitação da autonomia dos entes federados necessariamente deve ser feita pela Constituição Federal, responsável por fazer a distribuição de competências do todo e das partes (ALMEIDA, 1987, p. 172). Isso acontece porque “o federalismo deve envolver a partilha de poder entre níveis de governo, pois se o governo central pode tudo, não faz sentido falar em relação contratual ou federal” (ROCHA, 2011, p. 326).

Pode-se concluir que o equilíbrio estrutural da federação é estabelecido a partir do arranjo feito pelos constituintes, que delimita a autonomia dos entes federados, estabelecendo cuidadosamente sua atuação e os seus limites. Dessa forma, a organização real de um estado federal depende dos constituintes, ou seja, se a visão do constituinte se inclinar a uma federação focada no âmbito central, chama-se federalismo centrípeto, ou

por agregação. Por sua vez, se o constituinte voltar-se aos entes parciais, emergirá o federalismo centrífugo, ou por segregação/desagregação (HORTA, 1986, p. 11).

As formulações de federação tradicionalmente conhecidas são duas: o modelo clássico ou dual e o modelo moderno. O modelo clássico, criado com a Constituição dos Estados Unidos de 1787, estrutura o federalismo a partir dos poderes enumerados da União e os poderes residuais dos estados-membros.

Nas federações formadas por agregação, como é o caso dos Estados Unidos, os entes estaduais – cientes de sua autonomia, visto que já foram Estados Soberanos – possuem uma maior atuação, visto que sempre houve uma preocupação para que não fossem sufocados pelas limitações previstas na Constituição. Já nas federações formadas por segregação/desagregação, como é o caso do Brasil, resultante de um processo de descentralização de um Estado Unitário em unidades autônomas, a tendência à centralização de poder, de fortalecimento da União em detrimento dos estados-membros, é maior (ALMEIDA, 1987, p. 177).

Por mais que a estrutura do estado federal seja distinta em cada país, levando em consideração a peculiaridade do Estado, existem características comuns entre os tipos de definições de estado federal. Ou seja, por mais que não haja uma receita para que um estado seja considerado federal, visto que a federação de um estado acontece com base nas suas experiências políticas, é certo que existem elementos comuns a todas as federações.

Raul Machado Horta menciona alguns desses elementos: a estrutura bicameral; a existência de um Supremo dotado de função de salvaguarda da Constituição; a indissolubilidade do pacto federativo; a repartição de competências; a autonomia dos entes federados, a intervenção federal, etc (HORTA, 1981, p. 13).

Para o autor, dentre as características mencionadas, numa Constituição, a repartição de competências é a parte mais importante para consolidar o tipo de estado federal que o país terá. É a partir dela que a estrutura do estado federal será construída. Se a Constituição possuir mais dispositivos voltados a atribuir competência e poderes ao ente central, a federação do país será centralizadora. Por sua vez, se os demais entes federados possuírem mais atribuições, a federação será mais descentralizada. Por esse motivo, a repartição de competências é vista como “a chave da estrutura do poder federal” (HORTA, 1986, p. 13).

Carlos Vasconcelos Rocha também preceitua algumas das características fundamentais para a definição do Estado Federal em um país, sendo uma delas a

existência de um Poder Judiciário sólido e independente, responsável por deliberar a repartição de competências definida constitucionalmente e resolver os conflitos entre os entes federados (ROCHA, 2011, p. 330). Sobre as demais características:

A existência de uma constituição definidora do pacto federativo e de um poder Judiciário com capacidade de dirimir conflitos intergovernamentais sobre a distribuição de poder; a distribuição na autonomia de legislar e de funções; a distribuição da autonomia fiscal e administrativa entre as esferas de governo e as características do sistema representativo são aspectos institucionais que têm inegável importância para a configuração de um sistema federativo. (ROCHA, 2011, p. 333).

Para José Roberto Anselmo, a forma federativa de Estado é composta principalmente pela existência de um Poder Judiciário responsável pela coexistência entre as ordens jurídicas nacionais e regionais (ANSELMO, 2006).

Percebe-se que todos os autores mencionam um ponto em comum como essencial para a definição de um Estado Federal, a existência de um Poder Judiciário responsável pela salvaguarda da Constituição. Neste sentido, sabe-se que tanto os Estados Unidos como o Brasil possuem uma Corte que define a modulação da federação.

Entretanto, apesar desse ponto em comum, é certo que no Brasil a estruturação institucional da federação ocorreu de forma distinta dos Estados Unidos, tendo em vista que foi a colonização portuguesa responsável por construir os pilares da complexa estrutura política do nosso país. Parte centralizada, no que tange ao governo que detinha o poder da colônia; parte descentralizada, visto que além do governo geral, havia uma divisão do território em capitanias hereditárias e municípios (FERREIRA FILHO, 1982, p. 131). Neste sentido, o tópico a seguir analisará como se deu a construção do estado federal no país.

1.2 CONSTRUÇÃO DO ESTADO FEDERAL NO BRASIL

Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, a configuração do país era de concentração de poder nas mãos do governo geral, com uma descentralização administrativa formada pelas capitanias hereditárias e os municípios. Em 1823, para institucionalizar o Estado brasileiro, foi convocada a primeira Assembleia Nacional Constituinte, que reunida chegou a defender a forma federativa de estado, baseada no federalismo norte-americano (FERREIRA FILHO, 1982, p. 132).

Entretanto, antes da conclusão dos trabalhos, a Constituinte foi dissolvida por Dom Pedro I, em um episódio que ficou conhecido como “Noite da Agonia”. Com a

destituição, o imperador outorgou a primeira Constituição Brasileira, em 1824, com a forma de estado unitária e a forma de governo monárquica.

Ou seja, em que pese o debate acerca do modelo federativo estivesse presente na Constituinte de 1823, com a outorga da Constituição Imperial de 1824, a forma de estado unitária foi escolhida (LIZIERO, 2017, p. 113). Neste modelo, a estrutura política é feita por meio de hierarquia, de modo que o poder central delega a agentes a responsabilidade de agir em seu nome nos espaços descentralizados (LIZIERO apud GILISSEN, 2017, p. 117).

Além da forma de governo monárquica e a forma de estado unitária, que atribuía centralização de poder à figura do imperador, a Constituição Política do Império do Brasil introduziu um quarto poder na organização dos poderes, com a previsão do “Poder Moderador”, que como a própria Constituição descrevia (art. 98), era a “chave de toda a organização política do país”.

Esse Poder Moderador, exercido pelo próprio imperador (art. 101), lhe dava a competência para definir questões cruciais, como nomeação e demissão de ministros de Estado, nomeação dos senadores, dissolução da Câmara dos Deputados, aprovação e suspensão de resoluções dos Conselhos Provinciais, etc.

Destaca-se que foi a partir da Constituição Imperial de 1824 que houve a transformação das antigas capitanias hereditárias em províncias, estas governadas por presidentes nomeados pelo imperador para agir em seu nome, podendo o imperador destituí-lo quando bem entendesse, visto que detinha o poder de nomeação e exoneração (art. 165).

A descentralização também alcançou os municípios (FERREIRA FILHO, 1982, p. 132), que já existiam no período colonial. Neste sentido, os municípios possuíam poderes para eleger os vereadores das Câmaras, sendo presidente aquele que obtivesse o maior número de votos (art. 168).

Apesar da criação das províncias como espaços de descentralização administrativa do império, todo e qualquer ato feito pelos seus presidentes deveriam passar pelo crivo do Imperador. Dessa forma, os governos provinciais eram integralmente submetidos ao governo central, não possuindo autonomia (DOLHNIKOFF, 2005, p. 59). Dolhnikoff assim afirma:

Inteiramente atrelados ao governo central, os Conselhos de Província foram um dos itens mais importantes das irredutíveis desavenças entre as elites provinciais e o imperador. A Constituição de 1824 previa que as províncias seriam administradas por um presidente nomeado pelo governo central, ao lado de um Conselho eletivo composto por 21 membros, nas províncias mais

populosas, e por 13 nas demais. Esses Conselhos careciam, entretanto, de qualquer autonomia. Suas resoluções deveriam ser enviadas à Assembleia Geral para serem aprovadas ou não, numa decisão à qual não caberia nenhum tipo de recurso. Nos períodos que a Assembleia não estivesse reunida, as resoluções seriam examinadas diretamente pelo imperador, que as poderia aprovar ou, caso não concordasse com elas, manter em suspenso até que a Assembleia pudesse enfim se manifestar. (DOLHNIKOFF, 2005, p. 60).

Por esse motivo, a reação de descontentamento à centralização excessiva promovida pela Constituição de 1824 não demorou para acontecer. A oposição ao governo de D. Pedro I resultou na sua abdicação, em 1831, gerando a partir desse momento um processo de descentralização de poder. Esse processo começou a ocorrer após o despertar dos liberais brasileiros contra o caráter absolutista do imperador. O movimento foi deixando o governo tão fraco ao ponto de manifestantes saírem às ruas gritando “Morra o imperador, viva a federação e a república” (SCHWARCZ, 2021, p. 242).

Com a pressão dos manifestantes, a abdicação de D. Pedro I foi a única forma encontrada para garantir a continuidade da realeza no país, e até que o herdeiro da coroa chegasse a maioridade, abriu-se o período regencial, onde civis governavam o país em nome de D. Pedro II.

Em 1832, foi criada a Lei de 12 de outubro, marco fundamental para o movimento de descentralização no país. A lei conferia aos deputados da legislatura seguinte (1834-1837) a faculdade de alterar os dispositivos da Carta Imperial.

Com o poder de emendar a Constituição, os deputados criaram, em 1834, a Lei nº 16 de 12 de agosto, mais conhecida como Ato Adicional de 1834, que provocou uma série de alterações na Constituição Imperial, promovendo um rearranjo político e garantindo às Províncias autonomia na condução de assuntos políticos-administrativos de sua jurisdição. Para Lilia Schwarcz, o ato significou uma tentativa de tirar da Constituição de 1824 o seu caráter por demais centralizador.

As propostas iniciais eram radicais, chegando até a pedir o fim do Poder Moderador e o estabelecimento de uma monarquia federativa. Mas esse foi apenas o ponto de partida, ainda em 1831. O texto final – de 1834 – baseava-se no modelo norte-americano, porém não ousava tanto. Além de instituir a Regência Una, o Ato adicional dissolveu o Conselho de Estado e criou Assembleias Legislativas Provinciais (que deveriam dar maior autonomia para as províncias). (SCHWARCZ, 2021, p. 249).

Para Alyson Eduardo Botelho de Oliveira e Roberto de Almeida Luquini, a partir desse movimento, o país sofreu uma ruptura na sua forma de estado, saindo do estado unitário para o que chamaram de “monarquia semifederativa” (OLIVEIRA e LUQUINI, 2021, p. 252).

As mudanças ocorridas com o Ato Adicional de 1834 evidenciavam o movimento de descentralização. Entre as alterações, destaca-se a substituição dos Conselhos Gerais das Províncias pelas Assembleias Legislativas das Províncias (art. 1º), atribuindo a elas autonomia para legislar sobre diversos assuntos, como a defesa civil, judiciária e eclesiástica da Província; a fixação das despesas municipais e provinciais; a criação e supressão de empregos municipais e provinciais, entre outros (art. 10, 11 e 12).

Dito isto, percebe-se que o Ato Adicional de 1834 foi o pontapé inicial para o movimento de descentralização político-administrativa do país, mas os liberais que protagonizaram a criação do Ato Adicional receberam o que Paulo Bonavides chamou de “contragolpe dos conservadores” (BONAVIDES, 1991, p. 122), em 1840, quando foi criada a Lei de Interpretação do Ato Adicional, reduzindo a autonomia das Províncias, visando a manutenção da unidade do império. Para Dolhnikoff, a Lei de Interpretação não promoveu tanta mudança na autonomia das Assembleias Provinciais.

Realizada a Interpretação do Ato Adicional, as Assembleias Provinciais continuavam desfrutando da mesma autonomia tributária, com o direito de criar impostos e decidir sobre o destino das rendas arrecadas. Mantinham ainda a prerrogativa de criar uma força policial própria e seguiam responsáveis pelo controle das Câmaras Municipais; além de se manterem encarregadas das obras públicas, da instrução e das divisões civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província. Continuavam a gozar do direito de desapropriação imobiliária por utilidade municipal ou provincial, além daquele de regular a administração dos bens provinciais. Por fim, permaneciam legislando sobre os empregos provinciais e os municipais. Foi-lhes vedado apenas alterar os empregos integrantes do aparelho judiciário. A maior parte das atribuições das Assembleias Provinciais, portanto, era mantida tal qual prescrita pelo Ato Adicional. Os pontos alterados não transcendiam a esfera do Judiciário (DOLHNIKOFF, 2005, p. 153).

Entre crises, aos poucos o período imperial foi caindo em ruínas, até que em 1889 um levante militar tomou o poder, depôs D. Pedro II e proclamou a república, criando um Governo Provisório e editando o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, declarando a forma de governo republicana e a forma federativa de estado. O art. 2º do decreto transformava as antigas Províncias em Estados Unidos do Brasil.

Cabe destacar uma questão curiosa: o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 previa a forma federativa de estado (art. 2º), ao passo que também previa, de forma errônea, que cada um dos Estados possuíam soberania (art. 3º). É certo que numa federação os estados-membros não gozam de tal poder, visto que apenas a Nação possui soberania. Aos entes estaduais é conferida a autonomia. Este erro foi corrigido posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1891.

A ratificação da forma federativa deu-se em 1891, com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, emplacando assim um laço indissolúvel e perpétuo entre as unidades da federação (art. 1º). A partir desse momento, os estados começaram a possuir autonomia. Sobre o período, Lilia Schwarcz afirma:

A Constituição de 1891 definiu as bases institucionais do novo regime – presidencialismo, federalismo e sistema bicameral – e implementou uma série de mudanças, para bem marcar a ruptura. (...) A proposta federalista organizava o novo regime em bases descentralizadas, dando às antigas províncias, agora transformadas em estados, maior autonomia e controle fiscal, e jogava por terra a crença no centralismo monárquico como agente de coesão nacional. (SCHWARCZ, 2021, p. 319-320).

A forma federativa de estado, introduzida no país com a Constituição de 1891, promoveu a ideia de diversidade na unidade, ou seja, a ideia de descentralização, de autonomia, movimento que os brasileiros aderiram, mas não conheciam.

Para Leonam Liziero, o federalismo no Brasil é anterior ao próprio império, muito embora o Estado Federal tenha surgido com a proclamação da república (LIZIERO, 2017, p. 113), mediante o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, ratificada constitucionalmente com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. A determinação constitucional, prevista no art. 1º de que as antigas províncias constituiriam estados federados do Brasil já estava disciplinada no art. 2º do decreto.

Inspirada no texto constitucional norte-americano, que criou o modelo federativo, a repartição de competências da federação brasileira do texto constitucional de 1891 também se configurava sob o federalismo dual, com competências enumeradas para a União e competências residuais aos estados-membros.

O princípio federativo foi erigido na Constituição Federal de 1891 de tal forma que todas as demais constituições replicaram em seu texto (ALMEIDA, 1987, p. 179), ainda que no plano da efetividade nem sempre tal princípio tenha sido respeitado. Saliente-se que, aos estados-membros, a Constituição de 1891 impôs a descentralização em municípios, que contavam com autonomia (FERREIRA FILHO, 1982, p. 134) em tudo que respeitasse ao seu peculiar interesse, conforme o art. 68 do texto constitucional.

Percebe-se que o Exército brasileiro desempenhou um papel de fundamental importância para a ruptura com o regime monárquico, mas desconheciam o princípio federativo e isso ficou claro nos primeiros anos de república, com a eleição do primeiro presidente, o militar Marechal Deodoro da Fonseca, que em seu governo dissolveu o Congresso, decretou estado de sítio, e por fim, renunciou ao cargo. Seu vice, Floriano

Peixoto, ao sucedê-lo não foi diferente, desrespeitou a Constituição reiteradas vezes e permaneceu no cargo até o fim do “seu” mandato, quando a Constituição previa que deviam ser feitas novas eleições (BONAVIDES, 1991, p. 254).

“A lição era esta: ninguém decreta a supressão da história e da realidade, com lápis e papel, ao abrigo macio das antecâmaras do poder” (BONAVIDES, 1991, p. 249-250). A história do federalismo brasileiro tem como traço fundamental o rompimento de anos de monarquia – e por consequência, de centralização de poder – a partir de um decreto. Não seria de um dia para o outro, por meio de um decreto, que o país mudaria a sua forma de pensar o poder. Neste sentido, em que pese a Constituição de 1891 tenha sido responsável por uma série de inovações, sendo a principal delas a ruptura com a monarquia e o estado unitário, a realidade demonstrou que não necessariamente houve uma mudança drástica na questão da centralização do poder.

A queda da Constituição de 1891 foi marcada pela revolução de 30, onde houve nova manifestação do poder constituinte originário, dando origem à Constituição de 1934. O texto constitucional de 1934, promoveu uma revisão de tal técnica clássica de repartição de competências, alargando a competência da União, com a perda de atribuição legislativa dos estados. Para compensar essa ampliação dos poderes da União, o constituinte de 1934 criou o mecanismo da legislação estadual supletiva ou suplementar, deslocando matérias que eram de competência privativa da União para a competência comum da legislação federal e estadual, admitindo a atividade legislativa de forma concorrente entre os entes. Em princípio, nos casos de competência suplementar, como o próprio nome sugere, as leis estaduais, atendendo às peculiares locais, poderiam preencher lacunas existentes na legislação federal (HORTA, 1986, p. 23).

Para Gilberto Bercovici, a Constituição de 1934 instituiu uma espécie de federalismo cooperativo, ao prever a possibilidade de acordo entre a União e os estados para coordenação de serviços, bem como para uniformização de leis (art. 9º). Também foi a Constituição de 1934 que fixou pela primeira vez as competências concorrentes, dando foco à solidariedade entre União e Estados (art. 10). Dispositivos responsáveis por tratar do combate às endemias e secas do Nordeste também foram previstos (art. 144 e 170) (BERCOVICI, 1994, p. 19).

Sob a égide do autoritarismo do Estado Novo, a Constituição de 1934 ruiu, sendo outorgada a Constituição de 1937, que ficou vigente até 1945. Nesse período, a federação brasileira quase sucumbiu, em que pese estivesse prevista no texto constitucional (art. 3º).

A Constituição de 1937, apesar de possuir dispositivo declarando a forma federativa de estado, se afastou totalmente do modelo federativo, possuindo efetivamente caráter centralizador. A atribuição de competência suplementar aos estados também foi adaptada ao autoritarismo da Constituição. Dois dispositivos apresentaram essa possibilidade, mas não passou de norma sem eficácia (HORTA, 1986, p. 24).

Com o fim do Estado Novo, surgiu o período de redemocratização do país. Junto a ele, uma nova Constituição, de 1946, que foi pensada e promulgada pelos representantes do povo. Segundo Raul Machado Horta, o primeiro momento de tendência de desenvolvimento regional pode ser encontrado na Constituição de 1946, tendo em vista que, foi a partir desta que a figura de órgãos federais receberam a responsabilidade de promover o desenvolvimento de determinadas regiões, inaugurando os ensaios embrionários do federalismo cooperativo. (HORTA, 1996, p. 213, 214).

Para Bercovici, a Constituição Federal de 1946 pôs ênfase na redução das desigualdades regionais, consolidando assim a estrutura do federalismo cooperativo na federação brasileira, tendo em vista que, após a Constituição de 1946, todas as constituições posteriores consagraram a responsabilidade de reduzir as desigualdades regionais (BERCOVICI, 1994, p. 19). A Constituição de 1946 reinstaurou na repartição de competências a possibilidade da competência complementar, que foi mantida na Constituição de 1967.

A Constituição de 1967 e a emenda constitucional de 1969, marcadas pela ditadura civil-militar, mantiveram formalmente as características do estado federal. Acontece que essa Emenda de 1969 reformulou parte significativa da Constituição de 1967, que já possuía caráter centralizador em seu texto original, acentuando amplamente a centralização, passando o federalismo brasileiro a ser considerado meramente nominal e aparente.

Para Horta, não obstante as características formais do texto constitucional definirem a forma federativa de estado, tal formalidade não refletia a realidade, exercendo assim tão somente uma função de máscara. Nesse período, o federalismo era puramente nominal e aparente e a Constituição real era formada pela centralização autoritária de poderes e de competências da União em detrimento dos estados. Segundo o autor, o sentimento era de necessidade de uma reconstrução federativa, com a exploração das potencialidades dos entes federados (HORTA, 1981, p. 14-15).

Raul Machado Horta defende a ideia de que, em que pese o federalismo tenha sido ratificado constitucionalmente no Brasil com a promulgação da Constituição de 1891,

sendo replicada em todas as demais constituições brasileiras, por alguns momentos, como na Constituição de 1937 e na Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969, a federação estava tão somente na redação do texto, sendo a realidade completamente distinta, centralizada, focada na União (HORTA, 1996, p. 209, 210).

Após mais um período marcado pelo autoritarismo no país, dessa vez pela ditadura civil-militar, que durou vinte e um anos, houve convocação para uma nova Assembleia Nacional Constituinte, responsável por elaborar a Constituição da República de 1988, que ficou conhecida como Constituição Cidadã, tendo em vista a abertura para que os cidadãos discutissem e promovessem debates junto aos constituintes, trazendo ideias para a nova Constituição.

Para proteger a federação brasileira, o constituinte de 1988 impossibilitou qualquer proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de estado, isolando a federação numa cláusula de irreformabilidade. Na verdade, a indissolubilidade do vínculo federativo está prevista no Brasil desde a Constituição Republicana de 1891, que possuía a concepção clássica de poderes enumerados da União (art. 34.1 até 35) e dos poderes reservados aos estados (65 -2º) (HORTA, 1986, p. 22).

Como viga mestra, excluindo a Constituição de 1937 – conhecida por seu autoritarismo e federalismo estritamente nominal – todas as demais Constituições Federais brasileiras disciplinaram acerca da vedação de qualquer proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de estado, havendo sequer a sua deliberação. Foi assim na Constituição de 1891 (art. 90, §4º); na Constituição de 1934 (art. 178 – A, §5º); na Constituição de 1946 (art. 217, §6º); na Constituição de 1967 (art. 50, §1º) e por fim, na Constituição de 1988 (art. 60, §4º).

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 60 que “não será sequer objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de estado”. Não é tão somente uma emenda que tenha como proposição extinguir a forma federativa. Qualquer proposta de emenda que possa suprimir, diminuir, dissolver qualquer elemento da forma federativa de Estado é proibida. (HORTA, 1996, p. 211)

Em suma, pode-se dizer que atualmente o país vive sob o modelo cooperativo de federalismo. O federalismo cooperativo diz respeito ao entrelaçamento de competências entre os entes federados, com o objetivo de resolver conflitos e demandas intergovernamentais. Neste sentido, a cooperação não deve ser pensada com uma visão idealizada e romantizada de comunhão, vontade mútua de cooperar, pacificar. Exige esforços e fórmulas normativas que obriguem a cooperação (LEAL, 2021, p. 19).

1.3 O REGIME CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

É certo que a instituição municipal existe desde o Brasil-Colônia. Implantado do modelo municipal português, era fundada nos conselhos, mas já no início da colonização foi transformada em Câmaras. A descentralização foi adotada com a finalidade de garantir a dependência da Colônia (GROTTI, 2018, p. 54).

A primeira menção constitucional à instituição municipal ocorreu com a outorga da Constituição Imperial de 1824. Possuindo um capítulo próprio, “das Câmaras”, disciplinava em três artigos (art. 167, 168 e 169) como deveria ser tratado os assuntos municipais. Em seu art. 167, o texto previa a criação de Câmaras “em todas as cidades, e vilas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criarem”, “as quais compete o Governo econômico, e municipal das mesmas cidades e vilas”.

Ao discutir a composição das Câmaras, o art. 168 previa que possuiriam um caráter eletivo, cuja composição de vereadores seria feita conforme a lei designasse, sendo o presidente aquele que obtivesse o maior número de votos. Por fim, o art. 169 disciplinava que “o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis atribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar”, lei esta que surgiu em 1828, dispondo o processo da eleição de vereadores e juizes de paz e discorrendo sobre todas as funções da corporação.

Destaca-se que a lei regulamentar de 1828 previa aos municípios uma subordinação administrativa, ou seja, “as municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses” (MEIRELLES, 2023, p. 42).

Com a promulgação da Constituição de 1891, que trouxe mudanças significativas para o país, como a forma de governo republicana e a forma federativa de estado, houve o primeiro registro do princípio da autonomia municipal. O título III do documento previa que os estados deveriam se organizar de forma a que ficasse assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse (art. 68).

Cabe destacar que o termo “assunto de peculiar interesse” apareceu pela primeira vez na Constituição de 1891 e foi replicado nas Constituições posteriores (1934, 1937, 1946, 1967). Foi a partir da Constituição de 1988 que mudou para “assunto de interesse local”.

A importância do princípio da autonomia municipal era tão grande, que sua desobediência acarretava em intervenção federal no Estado (art. 6º, II, alínea f). Entretanto, segundo Hely Lopes Meirelles, “todo esse aparato de autonomia ficou nos textos legais”, o que ocorreu na realidade foi que “durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil (MEIRELLES, 2023, p. 43).

Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo “chefe” todo-poderoso da “zona”. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo o município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia”. (MEIRELLES, 2023, p. 43-44).

Com a revolução de 30, após 40 anos de autonomia municipal tão somente no texto escrito, a Constituição de 1934 “teve para o municipalismo o sentido de um renascimento” (MEIRELLES, 2023, p. 44). Isso porque, a experiência com o texto constitucional anterior demonstrou que apenas a previsão do princípio da autonomia não era suficiente para efetivá-lo na prática. Por isso, a Constituição de 1934 ampliou a autonomia do município “em tudo quanto respeite a seu peculiar interesse”, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e taxas, a arrecadação de suas rendas e a organização dos serviços de sua competência (art. 13, I, II e III).

Para assegurar a efetividade do princípio da autonomia do município, a Constituição também discriminou as rendas que pertenceriam aos municípios: o imposto de licenças, o imposto predial e territorial urbano, o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais e as taxas sobre serviços municipais (art. 13, §2º, I, II, III, IV e V). Esta Constituição durou apenas três anos.

Com a ditadura autoritária de 1937, foi instaurado o Estado Novo, responsável por impor um novo regime político no Brasil, que durou até 1945. Tendo como principal característica a concentração de poderes no chefe do Poder Executivo Federal, a Constituição de 1937 disciplinou sobre os municípios nos arts. 26, 27, 28 e 29, assegurando-lhes autonomia municipal em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. Entretanto, “pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que no regime de 1937 as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial” (MEIRELLES, 2023, p. 45).

À título de exemplo dessa centralização de poder, em que pese o texto constitucional tenha previsto a eletividade dos vereadores (art. 26), pôs fim à eletividade dos prefeitos, cuja nomeação seria feita pelos governadores de estado (art. 27). Por fim, a Constituição “preservou a discriminação das rendas municipais nos termos anteriores vigentes” (GROTTI, 2018, p. 65), mas suprimiu o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, retirando uma importante fonte de receita dos municípios.

Com o fim do governo ditatorial e a queda da Constituição outorgada de 1937, a esperança de redemocratização ocorreu com a elaboração e promulgação da Constituição de 1946, que retomou a eletividade dos prefeitos (art. 28, I), assegurando aos municípios autonomia no que concerne ao seu peculiar interesse.

Com a retomada dos valores democráticos, a Constituição de 1946 preocupou-se em reinstaurar a força das instituições municipais, garantindo-lhes autonomia política (art. 28, I), administrativa (art. 28, II) e financeira (art. 28, II, alínea a e b). Entretanto, em contramão à essa autonomia, os municípios ainda não possuíam poder para criarem as suas próprias leis orgânicas.

A vigência da Constituição de 1946 ocorreu até a edição dos primeiros atos institucionais, cujos dispositivos criaram uma nova estrutura político-administrativa, posteriormente ratificada com a outorga da Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969.

Em 1964, com a deposição do presidente da república, sob a justificativa de uma “ameaça comunista”, os militares tomaram o poder e editaram uma série de atos institucionais, que deram início a vinte e um anos de ditadura civil-militar e concentração de poder nas mãos do Executivo Federal, reduzindo drasticamente a autonomia municipal.

O primeiro Ato Institucional (AI-1), em seu anunciado, concedeu aos militares a legitimidade da manifestação do poder constituinte. De 1964 a 1966, foram editados quatro atos institucionais e cinco emendas constitucionais. Conforme afirma Paulo Bonavides, “a verdadeira Constituição daqueles anos foram os atos institucionais” (BONAVIDES, 1991, p. 430).

A Constituição de 1967 veio para ratificar a nova ordem constituída, garantindo a autonomia estadual e municipal em termos mais limitados que os das Constituições anteriores. Segundo Hely Lopes Meirelles, “os atos institucionais e as emendas constitucionais que a sucederam limitaram as franquias municipais no tríplice plano político, administrativo e financeiro” (MEIRELLES, 2023, p. 46). Para Paulo Bonavides,

era certo a todos que a Constituição de 1967 era mera formalidade, “natimorta, porque submetida e anulada pelos atos” (BONAVIDES, 1991, p. 430).

A emenda constitucional de 1969, que para muitos se tratou de uma nova Constituição, visto que alterou quase que a totalidade da Constituição de 1967, tornou obrigatória a nomeação – que deveria ser feita pelo governador e aprovada pela assembleia legislativa (art. 15, §1º, “a”) ou pelo presidente da república (art. 15, §1º, “b”) – dos prefeitos das Capitais, das Estâncias Hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional, não estabelecendo eleições para os respectivos cargos, e ampliou os casos de intervenção dos estados nos municípios.

Com o fim da ditadura civil-militar, o clima de redemocratização era intenso. Convocada a Assembleia Nacional Constituinte, uma questão era uníssona: todos almejavam a descentralização de poder. Neste sentido, a Constituição de 1988 trouxe uma inovação jamais vista, integrando os municípios entre os entes federados da Nação, fazendo justiça a uma peça que sempre foi fundamental na organização político-administrativa do país.

Uma das principais características que a Constituição de 1988 trouxe no que diz respeito aos municípios, é a autonomia plena, consubstanciada na capacidade de autolegislação, autogoverno, autoadministração e auto-organização. Como se sabe, antes da Constituição de 1988, os municípios não possuíam poder para criarem a sua própria lei orgânica. Eram os estados responsáveis pela criação desta lei que é o documento mais importante da urbe.

Mencionado em uma série de dispositivos constitucionais, o município recebeu competência comum junto à União, Estados e Distrito Federal para tratar sobre os temas previstos no art. 23; competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I); e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II). A Constituição de 1988 também definiu questões importantes para os municípios, como a eleição dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, bem como a composição das Câmaras Municipais (art. 29).

Com a promulgação da Constituição de 1988, a autonomia municipal recebeu o maior grau de avanço e abrangência de toda a história constitucional brasileira. (BONAVIDES, 2016, p. 352), sendo alçado à organização estrutural da forma de Estado, compondo os entes integrantes da federação, junto à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Ao combinar os arts. 18, 29 e 30, todos destrinchando o papel dos municípios na federação, o constituinte deu reconhecimento constitucional nunca antes visto nos textos anteriores, formando o que Paulo Bonavides convencionou chamar de “pedra angular da compreensão da autonomia do município” (BONAVIDES, 2016, p. 354).

Em suma, percebe-se que, em todo o histórico de constituições brasileiras, em que pese os municípios não fizessem parte dos entes federados - ou seja, não gozassem de autonomia plena - já possuíam algum tipo de autonomia para tratar de assuntos de seu interesse.

O termo “autonomia” para os municípios apareceu constitucionalmente pela primeira vez com a Constituição de 1891 (art. 68). Desde então, todas as demais constituições constaram a autonomia dos municípios “em tudo o que respeite o seu peculiar interesse”. Foi assim na Constituição de 1934 (art. 13), 1937 (art. 26), 1946 (art. 28) e na de 1967 (art. 16).

Em todos os sistemas constitucionais, a história da autonomia municipal oscila, entre o alargamento e a contração. Neste sentido, a Constituição de 1988 trouxe uma inovação ao grau da autonomia municipal, integrando-o pela primeira vez entre os entes federados, destacando-se pela autonomia dada ao município para criação de sua Lei Orgânica. Também alterou o termo “peculiar interesse”, que estava previsto em todas as constituições desde 1891, para “interesse local”, que abrange de forma mais ampla os assuntos que dizem respeito ao município.

2. MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERADOS E PRINCÍPIO DA SIMETRIA

2.1 MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERADOS

O debate da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, foi marcado pelo anseio popular de revitalização do federalismo brasileiro (ALMEIDA, 2013, p. 91) e pelo sentimento de fortalecimento dos entes subnacionais, que foram apequenados no período do regime civil-militar, com a Constituição de 1967, os atos institucionais e a Emenda Constitucional de 1969.

Por observar o predomínio do federalismo nominal nas Constituições da República, os constituintes e as autoridades consultadas tinham um ponto em comum: A nova Constituição deveria respeitar o princípio federativo e possuir maior descentralização (LIZIERO, 2018).

Por esse motivo, para elaborar a CRFB/88, a Assembleia Nacional Constituinte foi metodicamente organizada em 8 comissões temáticas, cada uma delas subdivididas em 3 subcomissões, totalizando 24. Para coordenar os trabalhos, foi formada uma comissão central, chamada Comissão de Sistematização (LIZIERO, 2021, p. 34).

Os trabalhos aconteciam da seguinte forma: As discussões sobre o tema iniciavam nas subcomissões, que redigiam um anteprojeto e levavam às comissões temáticas, responsáveis por filtrar o que havia de melhor naquele anteprojeto, propor emendas e elaborar um projeto da comissão temática. Por fim, o projeto era enviado para a Comissão de Sistematização, que condensava, sistematizava e estabelecia o que de fato seria incluído ao Projeto de Constituição para ser votado no plenário do Congresso Nacional.

As comissões temáticas foram pensadas sob eixos, a fins de melhor organização. Foram estas: Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Comissão da Organização do Estado; Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; Comissão de Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; Comissão da Ordem Econômica; Comissão da Ordem Social; e Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (BRASIL, 1988).

Para os fins deste trabalho, cabe destacar a Comissão da Organização do Estado, que dispunha de 3 subcomissões: a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; a Subcomissão dos Estados e a Subcomissão dos Municípios e Regiões. Todas elas eram ligadas por um propósito, buscar o equilíbrio federativo na CRFB/88.

Dada a importância do tema, além dos deputados e senadores constituintes, foram chamados para formarem um juízo de convencimento sobre os assuntos federativos, algumas autoridades acadêmicas (LIZIERO, 2017, p. 38), como Raul Machado Horta, Paulo Bonavides, Rosah Russomano e José Alfredo de Oliveira Baracho.

Neste sentido, a Subcomissão de Municípios e Regiões, presidida por Luiz Rodrigues e de relatoria de Aloysio Chaves, promoveu oito audiências públicas, onde foram ouvidos prefeitos, vereadores e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (LIZIERO, 2017, p. 81).

A Comissão de Organização do Estado colocou em discussão a configuração de um novo modelo de federação, onde os municípios integravam a estrutura federativa. O documento foi aprovado pela Comissão de Sistematização, e com a promulgação da CRFB/88 os municípios foram elevados a um dos entes integrantes da federação brasileira.

Embora a concepção clássica do federalismo não incluía o município como ente federado, o Constituinte originário inovou na ordem jurídica, integrando o ente municipal no contexto federativo, passando este a gozar de autonomia, constituindo essa a maior peculiaridade do federalismo brasileiro.

É certo que não se pode confundir soberania e autonomia, visto que há uma distinção fundamental entre os termos. Enquanto a soberania é poder exclusivo e absoluto de autodeterminação da Nação, a autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição aos entes federados (MEIRELLES, 2023, p. 84). O próprio texto constitucional faz tal distinção, ao mencionar que todo o poder emana do povo e é exercido em seu nome (art. 1º, parágrafo único, CRFB/88). Sobre a distinção entre soberania e autonomia, José Levi do Amaral Junior disciplina que:

De um ponto de vista clássico, a soberania é característica essencial do Estado nacional, um poder incontestável internamente e que apenas encontra iguais no plano internacional. Por sua vez, a autonomia é o poder próprio e inerente aos entes federados, ou seja, componentes de uma federação, o poder de auto-organização que é reconhecido aos membros da federação (JUNIOR, 2022, p. 119).

Somente o Estado Federal, expressão máxima do Estado Democrático de Direito, é soberano, e por isso independente. Aos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – é conferida a autonomia, que se consubstancia na capacidade de autogoverno, autolegislação, autoadministração e auto-organização.

O Supremo Tribunal Federal se manifestou a respeito da elevação dos municípios a entes federados. O relator, Ministro Celso de Mello, em AI n 347.717 AgR/RS, 2ª Turma, DJ de 05.08.05; afirmou que:

A nova Constituição da República, promulgada em 1988, prestigiou os Municípios, reconhecendo-lhes irrecusável capacidade política como pessoas integrantes da própria estrutura do Estado Federal brasileiro, atribuindo-lhes esferas mais abrangentes reservadas ao exercício de sua liberdade decisória, notadamente no que concerne à disciplinação de temas de seu peculiar interesse, associados ao exercício de sua autonomia.

Em seu art. 1º, ao declarar que a República Federativa do Brasil é formada pela “união indissolúvel entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, a Constituição de 1988 afirma tal inovação no pacto federativo, que a partir de então inclui os municípios entre os entes federados.

O art. 18, por sua vez, reafirma a autonomia do ente municipal, ao prever que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo todos autônomos”. A

inovação é tão clara, que a Constituição de 1988 prevê um capítulo totalmente voltado aos municípios (art. 29 e 30 CRFB/88)

A autonomia municipal é tão importante, que se destaca como princípio constitucional brasileiro, ensejando ao Estado-membro que tentar dirimi-la, intervenção federal, nos termos do art. 34, VII, alínea c da CRFB/88.

Como ente federativo, o município possui capacidades que lhe conferem autonomia no exercício do autogoverno, autoadministração, autolegislação e auto-organização. Essas capacidades são fundamentais para que o município possa atender às demandas locais e exercer suas competências de forma independente, claro, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela Constituição do respectivo Estado.

Neste sentido, a capacidade de autogoverno diz respeito à capacidade que o município tem de se governar e tomar decisões políticas e administrativas próprias. Por meio de eleições diretas, por exemplo, os municípios têm o poder de eleger seus representantes, prefeito, vice-prefeito e vereadores. Esses representantes têm a responsabilidade de tomar decisões que afetam a gestão pública local, atendendo às necessidades e demandas da comunidade.

Por sua vez, a capacidade de autoadministração está relacionada à gestão dos recursos e serviços públicos no âmbito municipal. Os municípios têm autonomia para administrar e organizar seus próprios órgãos e serviços públicos, como saúde, educação, transporte, saneamento básico, entre outros. Eles podem elaborar políticas públicas e implementar ações voltadas para o desenvolvimento local, de acordo com as demandas e peculiaridades do município.

Já a capacidade de autolegislação permite ao município elaborar suas próprias leis, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme prevê o art. 30 da Constituição Federal. Através da Câmara Municipal, o município tem o poder de legislar sobre matérias de interesse local que são de sua competência. Assim sendo, os municípios podem criar normas que se adequem às particularidades e necessidades da comunidade local.

Por fim, a capacidade de auto-organização refere-se a autonomia que o município possui para se estruturar e organizar sua administração de acordo com suas necessidades e peculiaridades. Essa estruturação se dá por meio da Lei Orgânica, documento mais importante da cidade.

Consagrada no art. 29 da CRFB/88 e art. 11, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a Lei Orgânica é responsável por reger

o município. A Constituição Federal define bem seu limite ao expressar que devem ser atendidos os princípios estabelecidos na CRFB/88 e na Constituição do respectivo Estado.

2.2 DA LEI ORGÂNICA

Sabe-se que a capacidade de auto-organização dos municípios se manifesta por meio da Lei Orgânica, documento responsável por estabelecer como a Administração Pública Municipal deve proceder, disciplinando as normas fundamentais para a organização e o funcionamento do poder público local.

Por se tratar da Lei que estrutura a organização política do município, é considerado o documento mais importante da cidade. Para Saulo José Casali Bahia, a Lei Orgânica trata-se de uma verdadeira Constituição em âmbito municipal (BAHIA, 2018, p. 234). Assim também compreende o autor Hely Lopes Meirelles ao descrever que pelo empoderamento conferido pela Constituição Federal de 1988 aos municípios, ao integrá-lo como ente federado, concedendo-o autonomia política, administrativa e financeira, a Lei Orgânica equivale à Constituição Municipal. (MEIRELLES, 2023, p. 81).

Responsável pela estruturação da organização político-administrativa do município, a Lei Orgânica organizará os órgãos da Administração, a relação entre o Poder Executivo e Legislativo municipal, estabelecendo tanto a competência legislativa do município (art. 30), que deve observar as suas peculiaridades locais, quanto a competência comum (art. 23) e suplementar (art. 30, II), previstas no texto constitucional federal.

A Carta Municipal também é responsável por estabelecer as regras de processo legislativo municipal, bem como toda regulamentação orçamentária. Tudo isso em consonância com o que prevê a Constituição Federal e a Constituição do respectivo estado (MORAES, 2019, p. 322).

Salienta-se que, pela importância e hierarquia que a Lei Orgânica tem sobre as demais leis municipais, esta possui limitações formais para sua alteração, inclusive mais rigorosas que as limitações feitas para alteração da própria Constituição Federal e das constituições estaduais.

Enquanto a Constituição Federal (art. 60, §2º) e as Constituições dos entes estaduais possuem como uma das limitações formais para aprovação de sua alteração a votação, em dois turnos, de três quintos dos votos dos respectivos membros, a Lei Orgânica possui um quórum maior, previsto também na própria Constituição Federal (art. 29): votação em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 dias, aprovado por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Cabe destacar que, como ocorre também na Constituição Federal e constituições estaduais, para aprovação da Lei Orgânica, não há sanção ou veto do chefe do executivo, ou seja, o prefeito não possui nenhuma competência para aprovação ou alteração da Lei Orgânica. Dessa forma, a Câmara Municipal é responsável pela elaboração e promulgação da Lei Orgânica, sendo os únicos limites aqueles dispostos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo estado (BAHIA, 2018, p. 234).

Por ser a mais importante elaboração legislativa local, que efetiva a autonomia auto organizatória dos municípios, Hely Lopes Meirelles afirma que é fundamental que a Lei Orgânica esteja em conformidade com a realidade local. Segundo o autor, em 1990, ano em que a maior parte das Leis Orgânicas municipais foram criadas, muitos modelos circularam e foram adotados por municípios sem a necessária discussão e adaptação do texto para a realidade local, que deveria ter sido feita pelos legisladores da época (MEIRELLES, 2023, p. 81).

É certo que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios não gozavam da capacidade de auto-organização, visto que não detinham autonomia plena, eram simples divisões administrativas dos estados-membros. Isso significa dizer que, apesar de possuírem algum grau de autonomia administrativa, não possuíam poder para criar a sua própria carta estruturando a sua organização local.

Dessa forma, nos regimes das Constituições Federais anteriores, cabia aos entes estaduais a responsabilidade de criar uma Lei Orgânica válida para todos os entes locais, ditando quais princípios e normas gerais todos estes deviam seguir, não obstante a peculiaridade que cada município possui (RESENDE, 2008, p. 26).

De forma excepcional, apenas o estado do Rio Grande do Sul estabelecia aos municípios, por meio de lei, a competência para dispor sobre sua administração e organização por meio de documentos próprios, exemplo este que foi sendo seguido posteriormente por outros estados, como Santa Catarina, Maranhão e Espírito Santo (RESENDE, 2008, p. 26).

Prevista no art. 29 da Constituição Federal, a Lei Orgânica possui um regramento distinto das leis ordinárias e complementares municipais, o que significa dizer que são atos legislativos completamente diferentes, não há como confundi-los.

Justamente pelo quórum especial, a Lei Orgânica é considerada por muitos autores uma verdadeira constituição do município, tendo em vista que tanto a Constituição

Federal quanto as Constituições Estaduais também passam por um quórum diferente das demais leis.

Sobre a Lei Orgânica, a Constituição Federal é clara, deve ser votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por, no mínimo, dois terços dos membros da Câmara Municipal, que também possui a responsabilidade de promulgar-la.

Percebe-se que, semelhante à Constituição Federal e às Constituições Estaduais, não há sanção ou veto do Poder Executivo, o que significa dizer que não existe nenhuma prerrogativa do Executivo Municipal sob a Lei Orgânica, que é elaborada, votada e promulgada pelo Legislativo Municipal.

Importante esclarecer que, em que pese o município possua autonomia para criar a sua própria Lei Orgânica, o art. 29 da CRFB/88 estabelece que no documento devem ser obedecidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado.

Isto porque essa capacidade de auto-organização, sendo peculiar ao ente autônomo, não pode exteriorizar-se de forma incondicionada. Deve se submeter às limitações impostas pelos princípios constitucionais que definem a fisionomia do federalismo constitucional.

Entretanto, apesar de prever a obediência aos princípios constitucionais, a CRFB/88 não estabelece especificamente quais normas devem ser reproduzidas de forma obrigatória no âmbito dos estados e municípios. Para identificar essas normas, o STF por muitas vezes recorre ao princípio da simetria.

Por definir diretrizes e princípios fundamentais, impondo regras e procedimentos que devem ser adotados pelos agentes públicos e cidadãos locais, a Lei Orgânica contribui tanto para a transparência quanto para a segurança jurídica do município.

Não por acaso, Paulo Bonavides declarou que a Lei Orgânica é a carta política da autonomia do município (BONAVIDES, 2016, p. 365). Diversos aspectos da administração municipal são abordados no documento, a exemplo da organização dos poderes. No que tange ao conteúdo da Lei Orgânica, preceitua Resende:

Ela deve estruturar os órgãos políticos da municipalidade; estabelecer as relações entre o Executivo e o Legislativo; fixar as competências do Município de acordo com o critério do interesse local; determinar as atribuições privativas do prefeito e da câmara municipal; estipular regras atinentes ao processo legislativo; fixar o número de vereadores, que deverá ser proporcional à população do Município, nos termos do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal; estabelecer os princípios que regem a administração pública; e discriminar os tributos de competência da municipalidade, especialmente os impostos (RESENDE, 2008, p. 32).

É a Lei Orgânica, por exemplo, que define as questões atinentes à organização do Poder Legislativo local, estabelecendo regramento para eleição de mesa diretora, imunidade parlamentar, sessões e reuniões da Câmara Municipal, bem como o processo de elaboração e criação das leis municipais.

Também é o documento responsável por normatizar a organização do Poder Executivo local, explicitando as atribuições do prefeito e dos seus secretários municipais, até o regramento para casos de julgamento de crime de responsabilidade e crime comum.

Elaborada pelos representantes do povo, conforme prevê o art. 11, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a Lei Orgânica deve refletir os anseios e necessidades da população. Por esse motivo, esta Lei também trata sobre temas como direitos e garantias dos cidadãos, planejamento urbano, proteção ao meio ambiente, educação, saúde, transporte, patrimônio histórico e cultural, entre outros assuntos de interesse local.

Para José Afonso da Silva (2010, p. 16), a Lei Orgânica é uma espécie de constituição municipal. A comparação ocorre porque ela tem a responsabilidade de especificar as matérias de interesse local de competência exclusiva dos municípios (art. 30, I), como também as matérias de interesse comum que a Constituição Federal lhe atribui juntamente com os demais entes federados (art. 23). Ademais, indicará também as matérias que lhe cabem legislar suplementarmente (art. 30, II) (SILVA, 2010, p. 16).

Apesar dessa comparação, há uma grande controvérsia doutrinária acerca da sua natureza jurídica. A doutrina e a jurisprudência majoritária adotam o entendimento de que as leis orgânicas possuem natureza infraconstitucional, ou seja, em que pese a superioridade destas em comparação às demais leis municipais, tais cartas não são consideradas uma Constituição (SGARBOSSA, 2023, p. 3).

Sobre o tema, destaca-se que a Lei Orgânica também se estruturará com base na repartição de competências prevista na Constituição Federal de 1988, que se dará pelo critério da predominância de interesse. Isso significa dizer que apenas as matérias de interesse dos Municípios serão de competência local.

No que tange às matérias de interesse dos municípios, é certo que a própria Constituição de 1988, nos incisos do art. 29, já indicou parte do conteúdo que deverá constar na Lei Orgânica. São as chamadas normas de preordenação, destrinchadas no tópico seguinte deste trabalho. Regras sobre elegibilidade do prefeito, vice-prefeito e vereadores (art. 29, I); data de eleição municipal (art. 29, II), posse do prefeito e do vice-

prefeito (art. 29, III), são exemplos de temas que devem ser reproduzidos da Constituição Federal para a Lei Orgânica, por força de tal norma.

Em suma, é a Lei Orgânica responsável por estabelecer as normas sobre o funcionamento da Administração Pública Municipal, como exemplo a organização dos poderes legislativo e executivo local, bem como sobre direitos e garantias fundamentais, como saúde, segurança, meio ambiente, podendo inclusive ampliar esses direitos previstos na Constituição Federal, no intuito de reduzir as desigualdades locais.

Diante do exposto, é certa a importância da Lei Orgânica, fruto da capacidade de auto-organização, para efetivação da autonomia dos municípios. Para a compreensão dos limites à essa autonomia, no que tange aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado, faz-se necessário o entendimento sobre normas centrais e locais, conforme discutiremos a seguir.

2.3 NORMAS CENTRAIS, NORMAS LOCAIS E PRINCÍPIO DA SIMETRIA

As normas da Constituição, lei fundamental de todo o Estado Federal, também chamadas de normas primárias, ocupam o espaço de maior relevância na pirâmide do sistema jurídico. Além destas, existem também as normas secundárias, que são as normas infraconstitucionais. Pela posição hierarquicamente superior que a norma constitucional ocupa, quando as normas secundárias entram em conflito com a norma constitucional, são declaradas inconstitucionais (HORTA, 1997, p. 176).

Sobre as normas da Constituição Federal, sabe-se que são divididas em normas centrais e normas locais, sendo as normas centrais as que são válidas em todo território nacional, e as normas locais as que são válidas em determinada parte do território.

Isso acontece porque numa federação existem distintas entidades autônomas dotadas de poder, a União – ente central – e os Estados, Distrito Federal e Municípios – entes locais. O ente central exerce seu poder em todo território nacional, enquanto os entes locais exercem seu poder em incidência local (LEONCY, 2007, p. 02).

Sobre o tema, Roberta Drehmer de Miranda conclui, com base na teoria de Kelsen, que existem três ordens numa federação, a ordem total, a ordem federal e a ordem dos entes subnacionais.

Com base na teoria de Kelsen, numa federação, pode-se dizer que existem três ordens: a ordem total (a que está presente na Constituição Nacional, bem como nas leis nacionais); a ordem federal (constituída pela Constituição Federal, ou da União); e a ordem dos estados membros (imanente à Constituição estadual). A estas ordens pode somar-se a ordem jurídica municipal, presente na Lei Orgânica do Município, e nas suas leis próprias locais (ordem jurídica peculiar em alguns países, como o Brasil, no qual a autonomia municipal, de certa

forma, sempre existiu, porém ganhou status definitivo e expresso de ordem jurídica de mesma hierarquia que a estadual e a federal no advento da Constituição de 1988) (MIRANDA, 2011, p. 20).

Apesar da clara diferença entre as normas centrais e as normas locais, há uma semelhança entre elas, pois ambas as normas são de ordem jurídica parcial, o que significa dizer que apenas a junção das normas centrais com as normas locais perfaz a ordem jurídica total. Em outras palavras, a Constituição total é resultado das normas centrais (de ordem jurídica parcial) e das normas locais (também de ordem jurídica parcial) (LEONCY, 2007, p. 02-03).

A questão é que as normas centrais, válidas em todo território nacional, podem ter aplicação federal, no sentido de serem voltadas tão somente à estruturação da União, mas também podem ter aplicação nacional, sendo direcionadas à União e também aos estados e municípios, trazendo uma obrigação a estes entes de que necessariamente reproduzam o conteúdo da norma central nas normas locais (LABANCA, 2007, p. 24). Sobre as normas centrais nacionais, José Levi do Amaral Junior dispõe que:

A lei que veicula normas gerais é uma lei nacional, ou seja, uma moldura que deve ser observada pelas legislações federal, estadual e municipal relativas ao mesmo assunto. Note-se: não há hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais, mas, sim, âmbitos próprios de competência para cada qual. Porém, no caso da lei nacional, com as suas normas gerais, ela, sim, condiciona a legislação dos demais entes (JUNIOR, 2022, p. 139).

Dessa forma, percebe-se que há uma diferença entre normas centrais nacionais e normas centrais federais. Enquanto as primeiras tratam de normas centrais que incidem em todo o território nacional, de reprodução obrigatória para todos os entes da federação (União, Estados Distrito Federal e Municípios), as federais são aquelas normas centrais que incidem em todo território nacional, mas direcionadas tão somente à União, excluindo os demais entes federados (LEONCY, 2007, p. 07 e 08).

Sobre o tema, Leo Ferreira Leoncy (2007, p. 09) destaca que a Constituição Federal é lei fundamental de todo o Estado Federal quando disciplina normas centrais válidas em todo território nacional e que obrigatoriamente devem ser reproduzidas nos estados e municípios, mas também é a lei fundamental da União quando prevê normas centrais válidas em todo território nacional, mas direcionadas obrigatoriamente tão somente à entidade federativa central.

Em outras palavras, as normas centrais nacionais estão dispostas no texto constitucional federal para projeção nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Não havendo obediência de tais normas nas Constituições estaduais e leis orgânicas, há vício de constitucionalidade.

Percebe-se com isso que parte das normas locais é resultado do que é imposto pelas normas centrais nacionais, que definem um modelo de organização política que necessariamente deve ser obedecido pelos estados e municípios (LABANCA, 2009, p. 25).

Neste sentido, importante frisar que normas centrais não se confundem com normas de caráter centralizador. Isso porque as normas centrais não podem dirimir as competências dos entes federados, sob pena de suprimir a própria federação. Assim sendo, para a segurança do Estado Federal, um equilíbrio na dosagem das normas centrais deve ser feito. Sobre o tema, vejamos o que diz Raul Machado Horta.

As normas centrais da Constituição Federal, participando das características da norma jurídica, designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-membros e nos Municípios, que compõem a figura complexa do Estado Federal. As normas centrais não são normas de centralização, como as do Estado Unitário. São normas constitucionais federais que servem aos fins da participação, da coordenação e da autonomia das partes constitutivas do Estado Federal (HORTA, 1997, p. 176).

Com essas considerações, o que se destaca é que as normas centrais que possuem aplicação à nível nacional, designando um conjunto de normas constitucionais ligadas à organização da forma federativa de Estado, são de fundamental importância para a preservação e manutenção da unidade dentro da diversidade (HORTA, 1997, p. 176), sobretudo porque essas normas estabelecem um modelo que deve ser reproduzido pelas normas locais dos estados e municípios.

Dito isto, diversos autores criaram técnicas para identificar quais normas centrais devem necessariamente ser reproduzidas nos planos locais dos estados e municípios. Isso acontece porque, em que pese a CRFB/88 preveja a obediência dos entes subnacionais aos princípios da Constituição, não define quais são estes princípios. Por esse motivo, múltiplas classificações foram estabelecidas.

Para os fins deste trabalho, será analisada a classificação dos princípios limitadores à auto-organização estadual e municipal destrinchadas por Marcelo Labanca. Segundo o autor, as normas centrais nacionais são divididas em normas de preordenação institucional, princípios sensíveis, princípios estabelecidos e princípios extensíveis.

Sobre as normas de preordenação, observa-se que são aquelas onde a Constituição Federal já de antemão disciplina em seu próprio texto como os estados e municípios devem se comportar no âmbito subnacional. Em outras palavras, já antecipam a

organização dos órgãos e funções estaduais e municipais (LABANCA, 2007, p. 37), ou seja, trazem uma limitação aos entes subnacionais, tendo em vista que estes entes não podem disciplinar em seus textos conteúdo distinto ao que está previsto no texto constitucional federal.

É o caso dos arts. 27 e 28 da Constituição Federal, que estabelecem o sistema de eleição nos estados, bem como remuneração, imunidades e inviolabilidade dos parlamentares estaduais. Também é o caso dos dispositivos que disciplinam sobre a organização da justiça dos estados e estruturação do Ministério Público nos estados (art. 128).

No âmbito municipal, tem-se como norma de preordenação os arts. 29 e 29 A da Constituição Federal, que disciplinam como os municípios devem se organizar, trazendo regramento sobre eleição do prefeito, posse, limites à composição da Câmara Municipal, subsídio dos vereadores e prefeito; limite total de despesas do legislativo municipal, etc.

Salienta-se que parte significativa da Constituição de um Estado Federal é composta por normas centrais de preordenação, ou seja, por normas constitucionais que obrigatoriamente devem ser reproduzidas no texto constitucional estadual e na Lei Orgânica Municipal (LABANCA, 2007, p. 25).

Os princípios sensíveis ou princípios constitucionais enumerados da federação também são de fácil compreensão, visto que estão previstos expressamente no art. 34, VII da Constituição Federal. Este artigo estabelece que, sob pena de decretação de intervenção federal, a União deve assegurar a observância da forma republicana de governo; o sistema representativo; o regime democrático; direitos da pessoa humana; e aqui cabe destacar, a autonomia municipal (LABANCA, 2007, p. 37).

Por sua vez, os princípios estabelecidos são os que não se inserem entre as normas de preordenação institucional, tampouco entre os princípios sensíveis, mas ainda assim devem necessariamente ser reproduzidos nos planos estaduais e municipais, sob pena de inconstitucionalidade direta. É o caso dos direitos fundamentais (art. 5º) e das normas da Administração Pública (art. 37) (LABANCA, 2007, p. 37).

Por fim, os princípios extensíveis ou regras de extensão normativa, também chamados de normas federais extensíveis, são o conjunto de normas constitucionais de organização da União que se estendem aos estados-membros e municípios. Diferente das normas de preordenação, que estão previstas constitucionalmente de forma clara para os estados e municípios, ou dos princípios sensíveis, que também estão estabelecidos em um

artigo da Constituição, as normas federais extensíveis são aquelas direcionadas à União, mas que por decorrência necessária de outros preceitos constitucionais, devem obrigatoriamente ser reproduzidos no âmbito subnacional.

Por não estarem de forma expressa no texto constitucional, há certa dificuldade para interpretar e entender quais dessas normas federais devem ser reproduzidas nos demais entes, motivo este pelo qual o Supremo Tribunal Federal é rotineiramente, no exercício de sua competência, instado a se posicionar sobre quais normas são de reprodução obrigatória aos entes estaduais e municipais. Assim afirma Leo Leony, ao prever que:

A identificação dessas normas de extensão normativa de caráter implícito não é tarefa simples, nem sequer segura, razão pela qual a sua descoberta tem sido em grande parte viabilizada pelo Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua competência precípua de interpretar a Constituição (LEONCY, 2007, p. 24).

Dessa forma, os princípios extensíveis são os que dizem respeito às normas que estruturam a organização e funcionamento da União, e que por extensão devem ser aplicados aos entes estaduais e municipais, ainda que não haja uma determinação explícita (LABANCA, 2007, p. 38).

É o caso do art. 61, §1º da Constituição Federal, que estabelece as matérias de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República. Em que pese o dispositivo não especifique expressamente que as matérias previstas são de iniciativa legislativa privativa também dos chefes do executivo estadual e local, por extensão, o artigo em apreço deve necessariamente ser reproduzido na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município, sendo as matérias também de competência de iniciativa privativa dos Governadores e dos Prefeitos, ainda que isso não esteja previsto abertamente na Constituição Federal.

A mesma leitura deve ser feita sobre o art. 84 da Constituição Federal, que dispõe sobre as atribuições do Presidente da República, disciplinando o que é de competência privativa do chefe do executivo federal. Apesar do texto constitucional federal prever expressamente matérias voltadas ao Presidente da República, por extensão, também são matérias direcionadas aos chefes do executivo estadual e municipal.

Pela complexidade dos princípios extensíveis ou normas de extensão, quando não há disposição expressa que estabeleça a extensão das normas para estados e municípios, não raras vezes a matéria vira alvo de análise pelo Supremo Tribunal Federal, que se tornou o principal delineador da federação brasileira, sendo responsável por destrinchar,

caso a caso, em suas decisões, quais matérias devem ou não ser reproduzidas pelos entes subnacionais. Neste sentido, destaca-se que por muitas vezes as decisões do STF sobre as normas de extensão são fundamentadas sob o prisma do princípio da simetria.

Dito isto, percebe-se que as normas centrais nacionais, ou seja, aquelas que são direcionadas a todo território nacional, alcançando os estados e municípios, são de entendimento mais complexo, pois para fixar necessariamente quais são, deve-se levar em conta as normas de preordenação, os princípios sensíveis, os princípios estabelecidos e os princípios extensíveis, sendo os extensíveis os de mais difícil compreensão, visto que precisam ser interpretados.

Por isso, quando a questão se volta aos princípios extensíveis, o Supremo Tribunal Federal é chamado para resolver as limitações dos entes subnacionais e os dispositivos que devem necessariamente ser reproduzidos nos textos constitucionais estaduais e nas leis orgânicas municipais. No que tange às decisões do STF sobre federação, o princípio da simetria é mencionado como fundamento para a reprodução do texto nos âmbitos subnacionais.

Neste sentido, importante destacar que as decisões fundamentadas no princípio da simetria alcançam tão somente as matérias que tratam sobre normas de extensão ou princípios extensíveis, o que significa dizer que as matérias que tratam de normas de preordenação, princípios sensíveis e princípios estabelecidos não são alcançadas pelo princípio da simetria, visto que são de mais fácil entendimento.

Ora, os princípios sensíveis estão disciplinados no art. 34, VII do texto constitucional federal. Por sua vez, as normas de preordenação são aquelas cujo dispositivo constitucional já antecipadamente disciplinam como o ente estadual e o ente municipal deve proceder. Já os princípios estabelecidos são as normas constitucionais que os estados-membros e municípios não podem dispor de forma contrária sem afrontar diretamente a Constituição. Essas normas devem ser respeitadas, não por força do princípio da simetria, mas por força dos próprios princípios estabelecidos da Constituição. É o caso dos direitos fundamentais, por exemplo. Se uma Constituição estadual ou se a Lei Orgânica de um município não dispor sobre esses direitos, automaticamente estará violando o texto constitucional federal.

Diante do exposto, percebe-se que os temas que tratam sobre os princípios extensíveis são os que via de regra precisam passar pelo crivo do STF, isto porque tais princípios são de difícil entendimento, diferentemente dos princípios sensíveis, estabelecidos e das normas de preordenação.

Neste sentido, o STF vem se posicionando e modulando a federação brasileira sempre que precisa se manifestar à respeito de temas que tratam sobre as normas de extensão, disciplinando que os estados-membros devem se organizar de tal e qual forma, de acordo com o princípio da simetria, sendo os estados colocados face a face com a união, tendo que reproduzir o texto constitucional federal no que tange a organização dos poderes. Segundo Marcelo Labanca, isso acontece porque há um campo aberto de discussão nas normas federais de extensão.

É nas normas federais de extensão onde há um campo aberto de discussão acerca das normas limitadoras das autonomias estaduais. Nessa discussão inconclusa, permite-se o crescimento do exercício da jurisdição constitucional, que vai se utilizando do princípio da simetria para dizer o que o estado-membro pode e o que não pode fazer (LABANCA, 2007, p. 39).

Segundo o autor, para que a reprodução não seja feita de forma exacerbada e desnecessária, há uma “regra de ouro” do princípio da simetria. Tal regramento nada mais é que a forma da aplicação deste princípio. Dessa forma, apenas deve ser reproduzido para os estados membros e os municípios aquilo que em não sendo reproduzido, violaria a ideia de separação dos poderes no plano local.

Assim sendo, conclui-se que, para a elaboração e alteração das Constituições estaduais e Leis Orgânicas Municipais, necessário se faz uma análise profunda para entender quais dispositivos da Constituição Federal devem obrigatoriamente ser reproduzidos em seus documentos. Na prática, sabe-se que nem sempre os entes subnacionais se atentam a tais princípios, criando assim textos em dissonância com a Constituição Federal.

Dada a compreensão acerca das normas centrais nacionais, das normas de preordenação, dos princípios sensíveis, dos princípios estabelecidos e dos princípios extensíveis, o capítulo a seguir analisará o título III da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão/PE, no intuito de verificar se os dispositivos que tratam sobre a organização dos poderes executivo e legislativo estão em conformidade com o texto constitucional federal, de acordo com o mandamento previsto no art. 29 da Constituição, ou se, ao contrário, tais dispositivos foram criados sem a análise necessária aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do estado.

3. ANÁLISE DO TÍTULO III DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

3.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para fundamentar o presente trabalho, foi realizado um levantamento de dados acerca da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão, no intuito de apresentar um diagnóstico sobre a consonância dos dispositivos previstos no respectivo documento com a Constituição Federal de 1988.

A escolha da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão foi feita por esta ser a cidade da autora da dissertação; pela facilidade de fazer a coleta de dados com o Poder Público, bem como pela vontade de, com a análise, contribuir com o município enquanto cidadã, tendo em vista que é fundamental que a Lei Orgânica esteja em conformidade com a CRFB/88, visto que tal documento funciona como fundamento de validade das demais leis municipais e sua constitucionalidade é requisito indispensável para a garantia de direitos dos cidadãos. A ideia é, após a conclusão do trabalho, promover uma audiência pública na Câmara de Vereadores do Município para discutir a necessidade de revisão do texto.

Antes de examinar a Lei Orgânica em apreço para fazer tal análise, foi solicitado o documento atualizado, através de ofício endereçado à Câmara Municipal. Recebida a Lei Orgânica, fez-se necessário escolher o recorte da pesquisa para dominar os dados analisados posteriormente.

Considerando que não há tempo hábil para fazer a análise de toda parte dogmática da Lei Orgânica Municipal, optou-se por verificar apenas os dispositivos previstos em seu título III, cujo tema trata sobre a organização dos poderes legislativo e executivo municipal. Dessa forma, para atingir tal objetivo, foi analisado todos os capítulos e seções do título III da Lei Orgânica. Este título inicia a partir do art. 5º e vai até o art. 52.

Todos os dispositivos foram analisados com base na Constituição Federal, sob obediência às normas de preordenação, aos princípios sensíveis, aos princípios estabelecidos e aos princípios extensíveis. Conforme já apurado, dentre esses princípios e normas, os princípios extensíveis, por ser de difícil compreensão, muitas vezes precisam ser analisados pelo Supremo Tribunal Federal. Por este motivo, para além destes princípios, foi feita uma pesquisa jurisprudencial no site do STF a respeito dos temas dos dispositivos.

Como resultado final, verificou-se que dos 47 artigos analisados (art. 5º ao art. 52), 11 estão em dissonância com o texto constitucional federal, necessitando, portanto, de alteração, conforme veremos a seguir.

3.2 O QUE DIZEM OS ARTIGOS DA LEI ORGÂNICA DE VITÓRIA QUANTO À ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

Sabe-se que a organização dos Poderes é um capítulo extremamente importante no texto constitucional federal, estadual e na Lei Orgânica, pois atribui como se dará o funcionamento de cada Poder, abrangendo aspectos de sua organização política. Como o Município não possui Judiciário próprio, a Organização dos Poderes na Lei Orgânica trata do Poder Legislativo e Executivo, das atribuições da Câmara Municipal, dos Vereadores, da Prefeitura, do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

Neste sentido, a Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão/PE possui um título completamente voltado à organização dos poderes. O título III do documento em apreço dispõe de dois capítulos, iniciando no art. 5º e finalizando no art. 52, sendo o primeiro capítulo direcionado ao Poder Legislativo e o segundo inclinado às funções do Poder Executivo Municipal.

O capítulo I do título III trata do Poder Legislativo, estruturando as atribuições da Câmara Municipal; dos Vereadores; das Reuniões e das Comissões; da Remuneração dos Agentes Políticos; do Processo Legislativo; da Fiscalização Financeira, Orçamentária, Operacional, Patrimonial e de Pessoal.

Por sua vez, o capítulo II trata do Poder Executivo, direcionando as funções do Prefeito e do Vice-Prefeito; das Atribuições do Prefeito; da Responsabilidade do Prefeito; dos Secretários Municipais; da Procuradoria Geral do Município e da Transição Administrativa.

Dito isto, da análise dos dispositivos, é possível identificar 11 artigos que destoam do que o texto constitucional federal prevê. São os arts. 9º; art. 10, incisos VI e VIII; art. 17, §2º; art. 39, §1º; art. 42, caput, §1º e §2º; art. 45; art. 47, caput e inciso II; art. 48, inciso X. Vejamos o que dizem os respectivos artigos.

Art. 9º. O mandato da Mesa Diretora será de dois anos, permitida a reeleição de qualquer de seus membros para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente.

Art. 10. Compete exclusivamente à Câmara de Vereadores:
--

VI – julgar as contas dos Poderes Executivo e Legislativo;
VIII – autorizar o Prefeito e o Vice-Prefeito, quando no exercício do cargo, a se ausentarem do Município por mais de cinco dias.
Art. 17. §2º A reunião extraordinária será remunerada proporcionalmente à ordinária e nela se deliberará exclusivamente sobre a matéria que motivou a convocação.
Art. 39, §1º. O Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Prefeito e a Mesa Diretora da Câmara Municipal devem, anualmente, prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, que sobre ele deverá pronunciar-se, no prazo de sessenta dias, após o seu recebimento.
Art. 42 – O Prefeito será substituído, no caso de impedimento ou ausência do Município por mais de cinco dias úteis e sucedidos, no caso de vacância, pelo Vice-Prefeito na forma que a lei federal estabelece.
Art. 42 § 1º - Em caso de impedimento ou ausência do Município, do Prefeito e do Vice-Prefeito, por mais de cinco dias úteis assumirá o Governo Municipal o Presidente da Câmara Municipal.
Art. 42, §2º. Em caso de vacância dos cargos de Prefeito e do Vice-Prefeito, suceder-lhe-á o Presidente da Câmara Municipal.
Art. 45. Ao Prefeito compete praticar todos os atos inerentes à função do Chefe do Executivo Municipal, e especialmente: XX – Solicitar à Câmara licença para ausentar-se do Município por tempo superior a cinco dias úteis, ou para afastar-se do cargo por motivo de saúde.
Art. 47. Admitida a acusação contra o Prefeito, por dois terços da Câmara Municipal, será ele submetido a julgamento pelos crimes comuns e de responsabilidade perante o Tribunal de Justiça.
Art. 47, II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Tribunal de Justiça.
Art. 48 - São infrações político-administrativas do Prefeito, sujeitas a julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato pelo voto de, pelo menos, dois terços de seus membros; X – ausentar-se do Município, por tempo superior a cinco dias úteis sem autorização da Câmara de Vereadores.

Verificados os dispositivos em dissonância com o texto constitucional federal e estadual, no capítulo a seguir analisar-se-á os motivos da inconstitucionalidade dos artigos supracitados.

4. DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 9º; 10, VI, VIII; 17, §2º; 39, §1º; 42, §2º; 45, XX; 47, caput e II; 48, X, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

4.1 DA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA (art. 9º)

O art. 9º da Lei Orgânica de Vitória de Santo Antão estabelece regramento para a eleição da mesa diretora, responsável por dirigir os trabalhos legislativos e administrativos, sendo fundamental para o bom andamento da legislatura. O dispositivo prevê que “o mandato da Mesa Diretora será de dois anos, permitida a reeleição de qualquer de seus membros para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente”.

Por sua vez, a Constituição Federal prevê em seu art. 57, §4º que cada uma das Casas do Congresso Nacional reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, sendo vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

Da breve leitura do texto constitucional percebe-se que há uma divergência entre o dispositivo da Constituição Federal e o da Lei Orgânica do Município. Entretanto, cabe destacar que a norma constitucional em apreço não é de reprodução obrigatória aos entes subnacionais, o que significa dizer inicialmente que, por se tratar de assunto *interna corporis*, os legislativos estaduais e municipais podem tratar de forma distinta ao que a CRFB/88 prevê, estabelecendo inclusive outras datas para a eleição, até porque “falar em federalismo significa ser simpático às diversidades políticas naquilo que não precise ser uniforme” (LABANCA e MORAIS, 2023).

Assim foi estabelecido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 793-9 RO¹, ocorrido em 1997. De relatoria do Ministro Carlos Velloso, o STF se posicionou pela autonomia dos entes subnacionais. Segundo a Corte, a norma do art. 57, §4º não é de reprodução obrigatória dos entes subnacionais, porque não se constitui num princípio estabelecido da Constituição.

Enquanto no âmbito federal o art. 57, §4º veda a reeleição dentro da mesma legislatura, por não ser norma de reprodução obrigatória, os estados e municípios podem tratar do tema de outra maneira. Dito isto, fica a dúvida. No âmbito estadual e municipal,

¹ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266538>

a mesa diretora uma vez eleita, poderia ser reeleita? Se sim, quantas vezes? A partir dessa questão, o STF foi chamado a decidir sobre se a proibição à reeleição da mesa diretora seria norma de reprodução obrigatória ou não.

Isso porque, pelo espaço amplamente aberto para que os estados e municípios pudessem definir regimento distinto da Constituição, diversos dispositivos estaduais e municipais disciplinavam sobre a possibilidade de reeleições sucessivas e ininterruptas, estabelecendo assim um problema em razão do princípio democrático, violando o pluralismo político e a alternância de poder.

É o caso do art. 9º da Lei Orgânica de Vitória, que permite a reeleição de qualquer dos seus membros para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, deixando campo aberto para eleições e reeleições ininterruptas.

Pela necessidade de estabelecer uma vedação às reeleições sucessivas, a Corte foi instada a se manifestar em diversas ações do controle concentrado. Destaca-se as ADIs 6684, 6704, 6707, 6709, 6710, 6720, 6721, 6722.

A ADI 6684, por exemplo, questionava dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo que previa reeleição ilimitada para os mesmos cargos. De relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o STF decidiu que, apesar do art. 57, §4º da Constituição Federal não ser preceito de observância obrigatória pelos estados, ou seja, ainda que seja observada autonomia das Assembleias Legislativas para reger o processo de eleição para Mesa Diretora, esse campo jurídico é restringido por outros princípios constitucionais, como o da alternância de poder, a temporariedade dos mandatos e o princípio republicano.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MESA DIRETORA DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. REELEIÇÃO ILIMITADA AO MESMO CARGO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DEMOCRÁTICO E DO PLURALISMO POLÍTICO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. (...) 5. Procedência do pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 58, § 5º, incisos I e II, e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e ao art. 8º do Regimento Interno da respectiva Assembleia Legislativa, e estabelecer que é permitida apenas uma reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa Diretora, mantida a composição da Mesa de Assembleia Legislativa eleita antes da publicação do acórdão da ADI 6524 (06/04/2021). 6. Teses de julgamento: (i) a eleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais deve observar o limite de uma única reeleição ou recondução, limite cuja observância independe de os mandatos consecutivos referirem-se à mesma legislatura; (ii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o mesmo cargo da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto; e (iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas que foram eleitas após a publicação do acórdão da ADI 6.524, mantendo-se inalterados os atos anteriores.

O STF decidiu por maioria que só cabe uma única recondução dos membros das mesas diretoras, independentemente de os mandatos consecutivos se referirem à mesma legislatura. O tema teve sua tese sobre inconstitucionalidade de eleições ilimitadas consolidada na ADI 6524². Para o STF, a falta de alternância de poder é incompatível com os princípios democrático e republicano.

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º, CF/88). PODER LEGISLATIVO. AUTONOMIA ORGANIZACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SENADO FEDERAL. REELEIÇÃO DE MEMBRO DA MESA (ART. 57, § 4º, CF/88). REGIMENTO INTERNO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO (...) 4. Ação Direta conhecida, com julgamento parcialmente procedente do pedido. Compreensão da maioria no sentido de que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal de 1988 requer interpretação do art. 5º, caput e § 1º, do RICD, e o art. 59, RISF, que assente a impossibilidade de recondução de Membro da Mesa para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente, que ocorre no início do terceiro ano da legislatura. Também por maioria, o Tribunal reafirmou jurisprudência que pontifica que a vedação em referência não tem lugar em caso de nova legislatura, situação em que se constitui Congresso novo.

Segundo Marcelo Labanca e Bruna Moraes, a ADI 6524 utilizou como parâmetro a norma sobre reeleição de presidente da República.

A ADI 6.524 mirava a questão da reeleição do parlamento federal e utilizou, como parâmetro, a norma sobre reeleição de presidente da República para aplicar a reeleições de presidentes da Câmara e do Senado. Mas ali foi lançada a base que passou a vincular também os parlamentos subnacionais. Após tal julgamento, diversas ADIs foram propostas pela Procuradoria Geral da República em face a Constituições estaduais para que tivessem a mesma limitação do plano federal, vedando um terceiro mandato. Por isso, em diferentes estados, a possibilidade textual de reeleições ilimitadas nas Constituições estaduais levou o STF a adotar a técnica de interpretação conforme, com o objetivo de limitar a uma única recondução de membros da Mesa Diretora para os mesmos cargos. A corte passou a aplicar o entendimento de única recondução (dois mandatos consecutivos) em diversas ações (LABANCA e MORAIS, 2023, CONJUR).

Ainda, após o julgamento da ADI 6524, que cravou a tese para aplicar o entendimento de uma única reeleição ou recondução, houve o julgamento da ADI 6706³, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que fundamentou seu voto da seguinte forma:

A consagração da independência dos Poderes pela Constituição Federal estabeleceu como regra básica, em relação ao Poder Legislativo, a livre e autônoma escolha de seus órgãos dirigentes, que deverão ser eleitos pelo sufrágio de todos os seus membros, sem qualquer ingerência dos demais poderes. O texto constitucional determinou as regras básicas para a escolha das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, prevendo que deverão ser eleitas, respectivamente, pelos deputados federais e senadores da República, para mandato de dois anos, vedando-se a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Em relação aos Legislativos

² <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=498724&ori=1>.

³ <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348565746&ext=.pdf>

estaduais e distrital, a Constituição Federal, nos termos do artigo 27, estabelece os preceitos e regras básicas de sua organização e funcionamento, determinando que: ‘Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.’ A interpretação conjunta dos artigos 57, §4º e 27 da Constituição Federal, que vinha sendo dada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, salientava que a vedação a recondução dos membros das Mesas das Casas Legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente (CF, art. 57, § 4º) não seria de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais (ADI 793, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/1997, DJ de 16/5/1997; ADI 2262-MC, Rel. Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 6/9/2000, DJ de 1/8/2003; entre outros julgados). Ocorre, entretanto, que no julgamento da ADI 6524, de relatoria do eminente Ministro GILMAR MENDES, em que pese não ter sido esse o objeto principal da ação – que discutia a possibilidade de uma única reeleição para o mesmo cargo na mesa Diretora, independentemente de legislatura –, a necessidade de vedar-se as reeleições sucessivas, inclusive em âmbito estadual e distrital, foi rediscutida com base nos princípios Republicano e Democrático, tendo sido salientado pelo relator que não se desconhece ‘certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas’, que ‘indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal’, sendo necessário que ‘esta Corte procure demarcar parâmetro que de algum modo dificulte que a concessão dessa dupla liberdade de conformação (para o ente federativo e para o Poder Legislativo) descambe em continuísmo personalista na titularidade das funções públicas eletivas’. O posicionamento do Ministro relator de impedir-se mais do que uma única recondução sucessiva para o mesmo cargo na Mesa Diretora foi por mim apoiado, bem como pelos Ministros RICARDO LEWANDOWISKI e DIAS TOFFOLI. De forma convergente, embora com parcial divergência quanto ao mérito daquela ação, o Ministro NUNES MARQUES anotou que ‘se o Presidente da República pode ser reeleito uma única vez – corolário do princípio democrático e republicano – por simetria e dever de integridade, este mesmo limite deve ser aplicado aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal’. Na maioria formada na ADI 6524, igualmente, se verificou a necessidade de vedar-se reeleições sucessivas com base nos princípios republicano e democrático, seja proibindo-se qualquer hipótese de reeleição – na mesma ou em outra legislatura (Ministros MARCO AURÉLIO, CARMEN LÚCIA e ROSA WEBER), seja proibindo-se a reeleição somente na mesma legislatura (Ministros LUIZ FUX, ROBERTO BARROSO e EDSON FACHIN). A ADI 6524, clara e diretamente, demonstrou a evolução jurisprudencial da CORTE, com a existência de uma forte maioria no sentido de vedar-se reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos, inclusive estaduais e distritais, afastando-se, portanto, os precedentes anteriores. Dessa maneira, necessário impedir-se a posse de dirigentes de Assembleia Legislativa que já foram anteriormente reconduzidos para os mesmos cargos, pois configuraria flagrante afronta à atual interpretação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em relação aos artigos 57, §4º e 27 da Constituição Federal.

Sendo assim, não há dúvida que o dispositivo da Lei Orgânica de Vitória, que atualmente permite a reeleição sucessiva, carece de constitucionalidade, devendo ser reformado, visto que, conforme a jurisprudência do STF, só é permitida uma única

recondução de qualquer de seus membros para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente.

Salienta-se que, em que pese o dispositivo não seja norma de reprodução obrigatória, por estar em dissonância com a Constituição Federal, também foi analisado no presente trabalho.

4.2 DA COMPETÊNCIA DA CÂMARA PARA JULGAR AS PRÓPRIAS CONTAS (art. 10, VI e art. 39, §1º)

Sabe-se que o Poder Legislativo é responsável por fazer o julgamento das contas do Poder Executivo. Tal responsabilidade existe por força do art. 49, IX da CRFB/88 que estabelece que é de competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República. Esse julgamento é exercido pelo Congresso Nacional, após parecer prévio do Tribunal de Contas da União, responsável por fazer a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, conforme prevê o art. 71, I da CRFB/88.

Por ser norma de reprodução obrigatória, no âmbito estadual e municipal a previsão deve ser idêntica. Isso significa dizer que nos entes estaduais, a responsabilidade para julgar as contas do Governador do Estado, após parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, é da Assembleia Legislativa. Nos entes municipais, por sua vez, a competência para julgar as contas do Prefeito é da Câmara Municipal. Por não existir Tribunal de Contas Municipal nos municípios do estado de Pernambuco, a responsabilidade de emitir parecer prévio das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal é também do Tribunal de Contas do Estado.

Acontece que a Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão disciplina em seu art. 10, VI, que, para além do julgamento das contas do Prefeito, é também de competência da Câmara de Vereadores julgar as contas do Poder Legislativo. Tal previsão não consta no art. 49, IX da Constituição Federal.

Ainda, o art. 39, §1º da Carta Municipal reforça a competência da Câmara para julgar as próprias contas, ao prever que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Prefeito e a Mesa Diretora da Câmara Municipal devem prestar só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 39, §1º. O Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Prefeito e a Mesa Diretora da Câmara Municipal devem, anualmente, prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, que sobre ele deverá pronunciar-se, no prazo de sessenta dias, após o seu recebimento.

Entretanto, a Constituição Federal, em seu art. 31, §2º, estabelece norma de preordenação aos municípios, e não há menção às contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal. Vejamos o que diz o dispositivo.

Art. 31, § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Dito isto, questiona-se, poderia o Poder Legislativo julgar as próprias contas? O STF foi instado a se posicionar a respeito deste tema em sede de ADI em face de dispositivos da Constituição do Estado de Pernambuco que também previam esta possibilidade.

O art. 14, VI da Constituição do Estado de Pernambuco estabelecia que era de competência exclusiva da Assembleia Legislativa o julgamento das contas do Poder Legislativo.

A carta estadual também trazia a previsão para os entes municipais. Em seu art. 86, §2º, a Constituição pernambucana estabelecia que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado sobre as contas que o Prefeito e a Mesa Diretora da Câmara Municipal devem prestar, só deixaria de prevalecer por decisão de dois terços da Câmara Municipal. Vejamos:

Art. 86. § 2º O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Prefeito e a Mesa Diretora da Câmara Municipal devem, anualmente, prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, que sobre ele deverão pronunciar-se, no prazo de sessenta dias, após o seu recebimento.

Ambos os dispositivos da Constituição do Estado de Pernambuco foram declarados inconstitucionais por decisão do STF, proferida na ADI 1779⁴, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão. O pedido foi formulado sob a afirmativa de que, dispondo os arts. de modelo diverso daquele previsto na CRFB/88, a Carta pernambucana entrou em conflito com o texto constitucional federal.

EMENTA: CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. INCISOS VI E VII DO ART. 14 E AS EXPRESSÕES “E DAS MESAS DIRETORA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS” E “A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL”, CONTIDAS, RESPECTIVAMENTE, NO INCISO III DO §1º E NO §2º, AMBOS DO ARTIGO 86.

Disposições que, na conformidade da orientação assentada na jurisprudência do STF, ao atribuírem competência exclusiva à Assembleia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, entram em choque com a norma contida no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal. Procedência da ação.

⁴ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266757>

Segundo o voto do relator, o poder constituinte decorrente não poderia legislar “no sentido de atribuir às Assembleias Legislativas estaduais e locais o controle externo de forma diametralmente oposta ao propugnado pelo constituinte federal”.

Outras Constituições estaduais também disciplinavam no sentido de ampliar a competência das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais para julgarem as próprias contas. É o caso da Constituição do Estado do Espírito Santo. O STF também precisou se manifestar a respeito de dispositivos da Carta, na ADI 1964, de relatoria do Ministro Dias Toffoli.

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Espírito Santo. Alteração da redação de parte dos dispositivos impugnados, eliminando-se as expressões objeto do pedido. Parcial prejudicialidade da ação. **Previsão de julgamento das contas anuais do presidente da câmara municipal pela respectiva casa legislativa. Ofensa ao modelo constitucional. Agressão aos arts. 31, § 2º; 71, I e II; e 75 da Lei Fundamental.** Conhecimento parcial da ação, a qual, nessa parte, é julgada procedente. (ADI 1964, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2014)

Segundo os ministros, “a Constituição foi assente ao definir o papel específico do legislativo municipal para julgar, após parecer prévio do Tribunal de Contas, as contas anuais elaboradas pelo Executivo local”, não havendo qualquer margem para ampliar esse julgamento para o Poder Legislativo. Dessa forma, não cabe à Câmara Municipal fazer o julgamento das próprias contas, a competência para tal é do Tribunal de Contas do Estado, conforme art. 75 da CRFB/88.

Sobre o tema, o STF foi chamado a se posicionar em duas outras ações em face de dispositivos das Constituições do Estado do Acre e do Estado de São Paulo. Ambas as constituições possuíam dispositivos que atribuíam ao Poder Legislativo a competência para julgar suas próprias contas.

Com relação a Constituição do Estado do Acre, a ADI 6984 foi acionada em face do art. 44, inciso IV da Carta estadual. Segundo a relatora, Ministra Cármen Lúcia, em razão do critério da simetria, a jurisprudência constitucional prevê princípios e regras a serem seguidos, de forma que as estruturas normativas e as regras que compõem o sistema nacional e os estaduais não adotem modelos diversos, conferindo maior harmonia e segurança jurídica aos cidadãos. Neste sentido, a norma estadual que implementa um modelo distinto daquele imposto à União desobedece o dever constitucional de acolhimento simétrico.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV DO ART. 44 DA CONSTITUIÇÃO DO ACRE. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA JULGAMENTO

DAS CONTAS DO PODER LEGISLATIVO DAQUELE ESTADO. OBRIGATORIEDADE DE REPRODUÇÃO DO MODELO FEDERAL DE FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. No inc. II do art. 71 c/c o art. 75 da Constituição da República se estabelece a competência dos Tribunais de Contas estaduais para julgar as contas prestadas pela Mesa Diretora de órgão legislativo pelo princípio da simetria. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que atribui a Assembleia Legislativa competência privativa para julgar as contas do Poder Legislativo daquele Estado Membro. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

No que tange à Constituição do Estado de São Paulo, a situação era ainda pior. O dispositivo da Carta estadual atribuía à Assembleia Legislativa a competência para tomar e julgar as contas prestadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O STF foi instado a se manifestar sobre a matéria na ADI 6981⁵.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PODERES DO ESTADO DE SÃO PAULO. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto o art. 20, VI, da Constituição do Estado de São Paulo, que atribui à Assembleia Legislativa a competência para tomar e julgar as contas prestadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. 2. No plano federal, a Constituição reserva ao Tribunal de Contas da União a competência para julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, II, da CF/1988), com a exceção das contas da Presidência da República. 3. Por força de previsão expressa do art. 75 da CF/1988, o modelo federal de fiscalização aplica-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados. Obrigatória, portanto, a observância da simetria constitucionalmente determinada. Precedentes. 4. A Constituição do Estado de São Paulo, ao atribuir à Assembleia Legislativa competência exclusiva para a tomada e julgamento das contas prestadas pelos membros da respectiva Mesa, pelo Presidente do Tribunal de Justiça, do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, afasta-se do modelo federal, vulnerando os arts. 71, II, e 75, caput, da CF/1988.

De relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, a ADI 6981 trouxe a fixação da seguinte tese:

É inconstitucional norma da Constituição Estadual que amplia as competências de Assembleia Legislativa para julgamento de contas de gestores públicos, sem observar a simetria com a Constituição Federal, por violação aos arts. 71, II e 75 da CRFB/88.

Neste sentido, o art. 39, §1º da Lei Orgânica de Vitória de Santo Antão, ao alargar a competência de controle externo exercida pela Câmara para alcançar, além do prefeito, a mesa diretora da Câmara Municipal, alterou o modelo, violando o art. 31, §2º da CF/88.

É certo que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas possui natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento

⁵ <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355421782&ext=.pdf>

das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local. Mas não à Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Diante de todo o exposto, resta claro que não cabe ao Poder Legislativo o julgamento das próprias contas. Isto porque, o modelo previsto na Constituição Federal deve ser reproduzido de forma obrigatória nas Cartas estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

4.2 DA NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PARA O PREFEITO SE AUSENTAR DO MUNICÍPIO POR MAIS DE CINCO DIAS (art. 10, VIII; art. 42, caput e §1º; art. 45, XX; art. 48, X)

É certo que o chefe do Poder Executivo Municipal possui fundamental importância para o funcionamento da urbe. Isto porque é ele que detém a responsabilidade constitucional e legal de comandar a administração da cidade, traçando ações com base no diagnóstico local, de modo que entenda as peculiaridades locais e atenda às necessidades da população, garantindo que os direitos fundamentais dos cidadãos sejam efetivados. Dessa forma, é essencial que o Prefeito esteja no município todos os dias, salvo quando realmente precisar se ausentar.

A Constituição Federal estabelece regramento para os casos em que o Chefe do Executivo Federal necessite se ausentar do país. Com previsão no art. 49, III, a CRFB/88 dispõe que é de competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias.

Por sua vez, a Lei Orgânica de Vitória de Santo Antão disciplina regramento distinto, estabelecendo prazo inferior ao que a CRFB/88 determina. Em seu art. 10, VIII, a carta municipal prevê que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores autorizar o Prefeito e o Vice-Prefeito a se ausentarem do Município por mais de cinco dias. Vejamos:

Art. 10. Compete exclusivamente à Câmara de Vereadores:
VIII – autorizar o Prefeito e o Vice-Prefeito, quando no exercício do cargo, a se ausentarem do Município por mais de cinco dias.

Seria possível a Lei Orgânica do Município prever uma limitação superior para que o Chefe do Poder Executivo possa se ausentar do Município do que aquele que a própria Constituição Federal determina? O município detém de autonomia para legislar de forma distinta ao que o texto constitucional prevê ou o dispositivo legal deveria

reproduzir o que diz o art. 49, III da CRFB/88? Seria este caso de obediência à autonomia municipal ou violação ao princípio da separação dos poderes?

O tema foi alvo de julgamento no Supremo Tribunal Federal por algumas vezes, tanto quando as Constituições Estaduais tratavam da matéria de forma distinta, determinando que os Governadores deveriam solicitar autorização sob prazo menor que aquele previsto na CRFB/88, quanto quando a Lei Orgânica de um município estabeleceu prazo inferior aquele previsto na CRFB/88 para que o Prefeito pudesse se ausentar do Município.

Em 2002, o STF foi chamado a se posicionar sobre o assunto na ADI 738⁶, de relatoria do Ministro Maurício Correa. A ação tratava de dispositivo previsto na Constituição do Estado de Goiás, que previa a necessidade de autorização da Assembleia Legislativa para que o Governador do Estado pudesse se ausentar do país por qualquer período. Destaca-se que a decisão afirma que o artigo em questão afronta os princípios da harmonia e independência entre os poderes. Vejamos.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. LICENÇA PARA SE AUSENTAREM DO PAÍS POR QUALQUER PERÍODO. 1. Afronta os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os Poderes e da liberdade de locomoção norma estadual que exige prévia licença da Assembléia Legislativa para que o Governador e o Vice-Governador possam ausentar-se do País por qualquer prazo. 2. Espécie de autorização que, segundo o modelo federal, somente se justifica quando o afastamento exceder a quinze dias. Aplicação do princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Conforme pode-se notar, a decisão menciona o princípio da simetria, o que significa dizer que o art. 49, III da CRFB/88 trata-se de norma central nacional, que precisa ser reproduzido de forma obrigatória aos entes estaduais e municipais, por força do princípio extensível da Constituição.

Neste sentido, ao analisar os dispositivos da Constituição do Estado de Pernambuco, verifica-se a obediência que o constituinte estadual teve ao reproduzir o que estabelece a Constituição Federal no dispositivo que trata sobre a matéria.

O art. 14, XIV da Constituição estadual disciplina que é de competência exclusiva da Assembleia Legislativa “autorizar o Governador do Estado e o Vice-Governador, quando no exercício do cargo de Governador, a se ausentarem do Estado por mais de quinze dias”

⁶ <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97608/false>

O art. 35 da Carta estadual também reafirma que o prazo é de quinze dias, ao dispor que “o Governador e o Vice-Governador não poderão, sem licença da Assembléia Legislativa, ausentar-se do Estado por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo”.

Ainda no que se refere ao âmbito estadual, o STF voltou a se posicionar sobre a matéria em 2014, no julgamento da ADI 775⁷, de relatoria do Ministro Dias Toffoli. O alvo da ação eram os dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que previam a necessidade de autorização da Assembleia Legislativa para o afastamento do governador e do vice-governador do País por qualquer tempo.

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 53, inciso IV, e art. 81, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Necessidade de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o afastamento do governador e do vice-governador do País por qualquer tempo. Princípio da simetria. Princípio da separação dos Poderes. Confirmação da medida cautelar. Procedência. 1. A Carta da República, em seus arts. 49, inciso III, e 83, dispôs ser da competência do Congresso Nacional autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do País quando a ausência for por período superior a quinze dias. 2. Afronta os princípios da separação dos Poderes e da simetria disposição da Constituição estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o governador e o vice-governador se ausentem do País por qualquer prazo. 3. Trata-se de mecanismo do sistema de freios e contrapesos, o qual somente se legitima nos termos já delineados pela própria Lei Maior, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente.

No que tange aos municípios, o STF se manifestou sobre o tema em 2010, no julgamento do Recurso Extraordinário 317574⁸, que analisou o parágrafo único do art. 99 da Lei Orgânica do Município de Betim/MG, que estabelecia que o Prefeito deveria solicitar autorização à Câmara de Vereadores para se ausentar do país, qualquer que seja o período de afastamento, sob pena de perda do cargo.

EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO. Prefeito municipal. Ausência do país. Necessidade de licença prévia da Câmara Municipal, qualquer que seja o período de afastamento, sob pena de perda do cargo. Inadmissibilidade. Ofensa aos arts. 49, III, e 83, cc. art. 29, caput, da CF. Normas de observância obrigatória pelos estados e municípios. Princípio da simetria. Ação julgada procedente para pronúncia de inconstitucionalidade de norma da lei orgânica. É inconstitucional o parágrafo único do art. 99 da Lei Orgânica do Município de Betim, que não autoriza o Prefeito a ausentar-se do país, por qualquer período, sem prévia licença da Câmara Municipal, sob pena de perda do cargo.

⁷ <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur265235/false>

⁸ <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur186592/false>

Percebe-se que todas as decisões trazem como fundamentação o princípio da simetria, o que significa dizer que o art. 49, III da Constituição é norma central nacional de princípio extensível, ou seja, apesar do dispositivo ser direcionado à União, alcança também os estados e municípios.

Neste sentido, ao estabelecer regramento diferente do que prevê o texto constitucional federal, trazendo uma limitação maior do que prevê o art. 49, III da CRFB/88 para o chefe do Poder Executivo local, o art. 10, VIII da Lei Orgânica de Vitória de Santo Antão viola norma central nacional, quando deveria reproduzir em seu texto o mesmo regramento da Constituição Federal.

O art. 49, III, CRFB/88 é, por simetria, de reprodução e observância obrigatória pelos estados e municípios. Sendo assim, as constituições estaduais devem prever que os governadores, caso queiram se ausentar do estado por mais de 15 dias, devem pedir autorização à Assembleia Legislativa. No plano municipal não é diferente, os municípios deverão dispor em suas leis orgânicas o mesmo rito, em que os prefeitos, caso queiram se ausentar do município por mais de 15 dias, devem solicitar à Câmara de Vereadores. Antes disso, não há necessidade de autorização da Câmara Municipal.

Salienta-se que, além do princípio da simetria, a norma que traz limitação maior que aquela prevista na Constituição Federal afronta também os princípios constitucionais da harmonia e independência dos poderes e da liberdade de locomoção.

Além do art. 10, VIII, outros dispositivos do Título III da Lei Orgânica do Município de Vitória repetem a previsão que atribui ao Prefeito a obrigação de solicitar autorização da Câmara Municipal para se ausentar por mais de cinco dias.

É o caso do art. 42, caput e §1º da Carta Municipal, que dispõe que o Prefeito será substituído no caso de impedimento ou ausência do Município por mais de cinco dias úteis.

Art. 42 - O Prefeito será substituído no caso de impedimento ou ausência do Município por mais de cinco dias úteis e sucedido, no caso de vacância, pelo Vice-Prefeito na forma que a lei federal estabelece.
§ 1º - Em caso de impedimento ou ausência do Município, do Prefeito e do Vice-Prefeito, por mais de cinco dias úteis assumirá o Governo Municipal o Presidente da Câmara Municipal.

Importante destacar que além dos dispositivos supracitados estabelecerem previsão sobre a matéria de forma contrária à Constituição Federal, também disciplinam de forma distinta à Constituição do Estado de Pernambuco, que estabelece norma de preordenação aos entes municipais, ou seja, já antecipam aos municípios como eles devem proceder. Vejamos o que diz o dispositivo da Carta estadual:

Art. 88. O Prefeito será substituído, no caso de impedimento ou ausência do Município por mais de quinze dias, e sucedido, no de vaga, pelo Vice-Prefeito, na forma que a lei estabelecer.
§ 1º Em caso de impedimento ou ausência do Município, do Prefeito e do Vice-Prefeito, por mais de quinze dias, ou vacância dos seus cargos, assumirá o exercício do Governo Municipal o Presidente da Câmara Municipal.

O art. 45, inciso XX da Lei Orgânica também prevê a necessidade do Prefeito de solicitar à Câmara licença para se ausentar por tempo superior a cinco dias úteis, disciplinando de forma distinta do art. 83 da CRFB/88.

Art. 45, XX. Ao Prefeito compete praticar todos os atos inerentes à função do Chefe do Executivo Municipal, e especialmente:

XX – Solicitar à Câmara licença para ausentar-se do Município por tempo superior a cinco dias úteis, ou para afastar-se do cargo por motivo de saúde.

Por fim, o art. 48 da Carta Municipal estabelece como infração político-administrativa do Prefeito, sujeitas a julgamento pela Câmara, podendo ter a cassação do mandato, ausentar-se do Município, por tempo superior a cinco dias sem autorização da Câmara Municipal.

Art. 48 - São infrações político-administrativas do Prefeito, sujeitas a julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato pelo voto de, pelo menos, dois terços de seus membros;
X – ausentar-se do Município, por tempo superior a cinco dias úteis sem autorização da Câmara de Vereadores.

Tal previsão além de contrariar a Constituição Federal, também contraria a Constituição estadual, posto que a Carta Pernambucana já de antemão estabelece regra para os municípios.

Art. 94. São infrações político-administrativas dos Prefeitos, sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato pelo voto de, dois terços, pelo menos, de seus membros:
IX - ausentar-se do Município, por tempo superior a quinze dias, sem autorização da Câmara de Vereadores;

Percebe-se assim a urgência de alterar os dispositivos supracitados, visto que destoam do que prevê o texto constitucional federal e estadual, bem como mitiga a liberdade de locomoção do Chefe do Poder Executivo por tempo superior aquele disposto em ambas as Cartas.

4.4 DA REMUNERAÇÃO PELA CONVOCAÇÃO DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA (art. 17, §2º)

O Poder Legislativo tem como função constitucional criar leis e fiscalizar o Poder Executivo. Parte importante de sua atribuição é feita através das reuniões ordinárias e extraordinárias. As ordinárias acontecem via de regra toda semana, para que os

parlamentares possam defender seus projetos de leis, bem como analisar e votar os projetos de lei de autoria dos demais parlamentares e do Poder Executivo, além de discutir sobre requerimentos de informação, sugestão e a fiscalização da cidade.

Por vezes, quando projetos de lei ou assuntos de urgência precisam ser pautados o mais rápido possível, o Presidente do Legislativo convoca os parlamentares para reunião extraordinária, com a finalidade de discutir temática específica. Neste sentido, o art. 17, §2º da Lei Orgânica do Município de Vitória dispõe sobre remuneração por reunião extraordinária. Vejamos.

Art. 17, §2º. A reunião extraordinária será remunerada proporcionalmente à ordinária e nela se deliberará exclusivamente sobre a matéria que motivou a convocação.

O texto constitucional federal, na contramão do que o artigo em análise prevê, veda expressamente qualquer acréscimo na remuneração dos detentores de mandato eletivo, seja este por gratificação, adicional, abono, prêmio, ou qualquer que seja a verba de representação ou espécie remuneratória. Para além dos detentores de mandato eletivo, a vedação também alcança membros de Poder, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais (art. 39, §4º).

Dessa forma, não há que se falar em qualquer espécie de pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação de reunião extraordinária. Assim também estabelece o art. 57, §7º da CRFB/88. Entretanto, por este dispositivo ser voltado ao âmbito federal, posto que menciona expressamente tal vedação apenas aos membros do Congresso Nacional, abre uma lacuna sobre a possibilidade dos parlamentares estaduais e municipais tratarem sobre o tema em seus textos de forma distinta ao que disciplina a Constituição Federal.

Sobre o âmbito estadual, a CRFB/88 determina em seu art. 27, §2º que o subsídio dos Deputados Estaduais deverá ser fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõe o art. 39, §4º e art. 57, §7º. Ao mencionar que deve-se observar os artigos supracitados, o art. 27, §2º em questão esclarece que a norma central é nacional, o que significa dizer que também deve ser aplicada aos entes subnacionais, sendo norma de reprodução obrigatória ao ente estadual. Neste sentido, também deve necessariamente ser reproduzido no âmbito municipal, principalmente por força do art. 39, §4º.

Apesar disto, o Supremo Tribunal Federal já foi instado por diversas vezes a se posicionar a respeito do tema, carimbando o que a Constituição já estabelece. Foi assim

na decisão do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.279.311⁹, julgado no dia 29/03/2021. Vejamos.

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REMUNERAÇÃO DE PARLAMENTARES ESTADUAIS. SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. CONVOCAÇÃO. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. ADI 4.587/GO E ADI 4.509/PA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - **A Constituição Federal veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária.** Precedentes. II - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC).

O tema também já foi alvo de várias ações no Supremo Tribunal Federal. Como em 2018, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4577¹⁰, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, onde o STF definiu que a vedação ao pagamento de parcela por convocação extraordinária é norma de extensão obrigatória.

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Vedação de pagamento em decorrência de convocação para sessão legislativa extraordinária. Artigo 57, § 7º, da CF/88. Norma de extensão obrigatória para os estados, conforme art. 27, § 2º, da Constituição Federal. Regra consonante ao princípio da moralidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. 1. **O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos estados-membros, por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna.** Precedentes: ADI nº 4.509/PA, (Relatora a Ministra Carmem Lúcia, julgamento em 18/06/2016, Plenário) e ADI nº 4.587/GO, (Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, julgamento em 22/05/2014, Tribunal Pleno). 2. A vedação ao recebimento de parcela indenizatória pelo parlamentar, seja federal ou estadual, por comparecimento a sessão extraordinária coaduna-se com o princípio da moralidade, do qual, ademais, emanam, diretamente, obrigações à Administração Pública e ao legislador de padrão ético de conduta compatível com a função pública exercida e com a finalidade do ato praticado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

Cabe destacar que em 2016 o STF já tinha se posicionado da mesma forma, na ADI 4509¹¹, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, onde afirmou que o art. 27, §2º, que faz remissão expressa ao art. 57, §7º da Constituição Federal se estende aos parlamentares estaduais, ou seja, a vedação ao pagamento por convocação de reunião extraordinária prevista no art. 57, §7º é de reprodução obrigatória aos estados-membros.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DELIBERAÇÃO SOBRE PARCELA REMUNERATÓRIA POR CONVOCAÇÃO PARA SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 47/2010 DA CONSTITUIÇÃO DO PARÁ. VEDAÇÃO

⁹ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755481266>

¹⁰ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748843669>

¹¹ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11711574>

CONSTITUCIONAL: ART. 57, § 7º, C/C ART. 27, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. **A remissão expressa do art. 27, § 2º, da Constituição da República ao seu art. 57, § 7º, estende aos deputados estaduais a proibição de percepção de qualquer parcela indenizatória por convocação extraordinária.** 2. Confirmação da medida cautelar deferida à unanimidade. 3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 47/2010 da Constituição do Pará.

O tema já foi discutido também numa Ação Direta de Inconstitucionalidade em 2014. De relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, a ADI 4587¹² tinha como controvérsia o art. 147, §5º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, que trazia em seu texto a previsão de pagamento por reunião extraordinária. Neste sentido, o STF reafirmou a vedação, prevista no art. 57, §7º. Menciona que, por força do art. 27, §2º da CRFB/88, a norma é de reprodução obrigatória pelos estados-membros.

ESTADO DE GOIÁS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – **O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna.** II – A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. III – Ação direta julgada procedente.

Por sua vez, no âmbito estadual, o art. 7º, §4º da Constituição do Estado de Pernambuco prevê em seu texto a vedação de pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação de sessão extraordinária, disciplinando assim de forma idêntica ao que estabelece o texto constitucional federal.

Ainda, para além do debate sobre a constitucionalidade do dispositivo da Lei Orgânica Municipal, ao analisar o art. 23 do mesmo documento, percebe-se que o art. dispõe que poderá ser prevista sessões extraordinárias, desde que as mesmas não sejam remuneradas. Ou seja, além do conflito da norma com o texto constitucional federal e estadual, há conflito também entre os dispositivos da própria carta municipal.

Em suma, percebe-se que o art. 17 da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão destoa do que a Constituição Federal e a Constituição do Estado de

¹² <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6202754>

Pernambuco prevê, visto que o município não possui autonomia para tratar do tema de forma distinta, sendo a norma de observância obrigatória para o ente municipal. Sendo assim, resta claro que o dispositivo é inconstitucional e precisa ser reformado.

4.5 DA SUCESSÃO DO PREFEITO (art. 42, §2º)

O art. 42, §2º da Lei Orgânica de Vitória define regramento para o caso em que vagar tanto o cargo do Chefe do Poder Executivo Municipal, quanto o do seu vice. Segundo o dispositivo, “em caso de vacância dos cargos de Prefeito e do Vice-Prefeito, suceder-lhe-á o Presidente da Câmara Municipal”. Cabe destacar que a Carta Municipal não faz qualquer menção sobre a necessidade de novas eleições.

O art. 80 da CRFB/88, por sua vez, dispõe que em caso de impedimento do Presidente e Vice-Presidente da República, ou vacância desses cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência, o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do STF.

De antemão, percebe-se que o art. 80 da CRFB/88 apenas estrutura quem será chamado em caso de impedimento ou vacância do Chefe do Executivo Federal e do seu Vice. Nestes casos, serão chamados, o Presidente da Câmara, o do Senado e o do Supremo Tribunal Federal, exatamente nesta ordem. Entretanto, em nenhum momento a Constituição Federal prevê que estes representantes poderão suceder o Chefe do Executivo Federal.

Neste sentido, destaca-se que no caso do texto constitucional federal, não só há menção sobre a necessidade de novas eleições, como o art. 81, caput e §1º da CRFB/88 estabelece expressamente quando essas eleições devem acontecer, ao dispor que “vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga” e que “ocorrendo a vacância nos últimos dois anos, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga”, definindo assim a necessidade de eleição, sendo ela direta ou indireta.

Sobre o tema, inicialmente cabe salientar que o art. 80 da Constituição Federal não é regra de reprodução obrigatória aos entes estaduais e municipais, ou seja, os estados e municípios podem tratar da temática de forma distinta ao que prevê o texto constitucional federal. Assim disciplina a jurisprudência do STF. É o caso da ADI 3549, que definiu que em caso de dupla vacância, a vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política municipal. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ART. 75, §2º, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS – DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL – DOMÍNIO NORMATIVO DA LEI ORGÂNICA – AFRONTA AOS ARTS. 1º E 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. 2. O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. 3. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, §2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI nº 3.549/GO, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 31/10/07)

Verifica-se que, diferentemente da linha sucessória prevista no texto constitucional federal, qual seja, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal e Presidente do Supremo Tribunal Federal, os entes subnacionais podem tratar sobre o tema de forma distinta, estabelecendo outros representantes, sem com isso afrontar a Constituição Federal.

Tanto é verdade que não há necessidade de replicar o rol de substitutos nos entes estaduais e municipais, que inclusive há uma vedação jurídico-constitucional acerca da possibilidade de adicionar à linha sucessória do Executivo Municipal o Poder Judiciário. Isso porque, é de conhecimento geral que o município não possui Judiciário próprio, e nessa linha de raciocínio, não poderia um Juiz de Direito da comarca, que é autoridade estadual, constar entre a linha sucessória do Prefeito Municipal. Assim estabelece a decisão do STF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, em sede da ADI 687. Vejamos:

(...) A matéria pertinente à sucessão e à substituição do Prefeito e do Vice-Prefeito inclui-se, por efeito de sua natureza mesma, no domínio normativo da Lei Orgânica promulgada pelo próprio Município. - Não se reveste de validade jurídico-constitucional, por ofensiva aos postulados da autonomia do Município (CF, arts. 29 e 30) e da separação de poderes (CF, art. 2º c/c o art. 95, parágrafo único, I), a norma, que, embora inscrita na Constituição do Estado-membro, atribui, indevidamente, ao Juiz de Direito da comarca, que é autoridade estadual, a condição de substituto eventual do Prefeito Municipal' (ADI nº 687/PA, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 10/2/06).

Também pode-se observar a autonomia dos entes estaduais e municipais para discorrer sobre a linha sucessória do executivo de forma dissonante ao texto constitucional federal, ao analisar a decisão em sede de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 655.647.

Os ministros examinaram o art. 75 da Lei Orgânica do Município de Manaus/AM, que previa, em caso de vacância dos cargos de prefeito e vice-prefeito, que seriam

chamados, sucessivamente, ao exercício do Poder Executivo, o presidente da Câmara Municipal, o 1º vice-presidente, o 1º secretário, o 2º secretário e o 3º secretário da Mesa Diretora da Câmara. Segundo o STF, “dentre os preceitos reputados de reprodução obrigatória, não consta o art. 80 da Constituição Federal”.

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 75 da Lei Orgânica do Município de Manaus-AM, que dispõe sobre os substitutos eventuais do prefeito e vice-prefeito no caso de dupla vacância. Matéria que não se submete ao princípio da simetria. Autonomia municipal. Entendimento não superado no julgamento do RE nº 317.574. Precedentes. 1. A jurisprudência da Corte fixou-se no sentido de que a disciplina acerca da sucessão e da substituição da chefia do Poder Executivo municipal põe-se no âmbito da autonomia política do município, por tratar tão somente de assunto de interesse local, não havendo dever de observância do modelo federal (ADI nº 3.549/GO, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 31/10/07; ADI nº 678, Relator o Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 19/12/02). 2. O precedente firmado no julgamento do RE nº 317.574 não teve o condão de superar o entendimento jurisprudencial que lastreou a decisão agravada. Dentre os preceitos reputados de reprodução obrigatória no mencionado precedente, não consta o art. 80 da Constituição Federal, que estabelece as autoridades que entrarão no exercício da Presidência da República na hipótese de impedimento ou vacância dos cargos de presidente e vice-presidente da República. Tal questão não foi sequer debatida no citado julgado. Tampouco é cabível se atribuir interpretação extensiva ao citado precedente. 3. Agravo regimental não provido.

Diante de todo o exposto, é certo que o art. 80 da Constituição Federal não deve necessariamente ser replicado nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, visto que, conforme as decisões supracitadas, os entes subnacionais podem submeter tal responsabilidade a outros representantes que não aqueles previstos no rol do art. 80. À título de exemplo, foi visto que as Leis Orgânicas Municipais podem inclusive colocar neste rol de substitutos, além do Presidente da Câmara de Vereadores, outros representantes da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Sanada esta dúvida, a questão que se abre é no que diz respeito ao art. 81 da CRFB/88, que estabelece a necessidade de novas eleições em caso de vacância do Chefe do Executivo Federal e do Vice. Tal dispositivo seria norma de reprodução obrigatória, trazendo aos estados e municípios a necessidade de replicar o que diz o texto constitucional federal ou os entes estaduais e municipais possuem autonomia para tratar sobre a matéria de forma diversa da CRFB/88? Vejamos o que diz o dispositivo.

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.
§ 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da Lei.
§2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

Conforme regramento do art. 81 caput, §1º e §2º, uma coisa é certa: vagando os cargos do Chefe do Executivo Federal e do Vice, deverão ser feitas novas eleições. Se a vacância acontecer nos dois primeiros anos, a eleição acontecerá noventa dias depois de aberta a última vaga, de forma direta, ou seja, através do voto popular. Por sua vez, se a vacância ocorrer nos dois últimos anos, a eleição deverá ser feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, de forma indireta, através do voto dos representantes do povo.

Da análise do artigo em apreço verifica-se uma distinção fundamental do texto municipal com o texto constitucional federal. Isto porque, enquanto o art. 42, §2º da Lei Orgânica permite que o presidente da Câmara Municipal seja sucessor do Chefe do Executivo em caso de vacância do Prefeito e Vice-Prefeito, não trazendo qualquer discussão acerca da obrigatoriedade de novas eleições, sejam estas diretas ou indiretas, a Constituição Federal estabelece a necessidade de novas eleições, independente de quem esteja na linha sucessória em caso de vacância dos cargos.

Neste sentido, a CRFB/88 traz o Vice como único responsável por suceder o Chefe do Executivo Federal. O art. 79 da Constituição Federal estipula que apenas o vice possui competência constitucional para suceder o Presidente, ao estabelecer em sua redação que substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

Isto acontece porque, no âmbito federal, apenas o Vice-Presidente pode suceder o Presidente da República. Já o presidente da Câmara dos Deputados detêm a responsabilidade constitucional tão somente de substituir, inclusive nos casos em que houver a dupla vacância, visto que, nestes casos, há que se fazer novas eleições, por força do art. 81, caput, §1º e §2º da CRFB/88, do princípio democrático e do respeito ao voto popular. Enquanto a sucessão se dá de forma definitiva, a substituição se dá de forma temporária.

Neste sentido, em que pese o art. 80 da CRFB/88 não seja norma de observância obrigatória, atribuindo aos estados e municípios a possibilidade de estabelecerem rol distinto daquele previsto no texto constitucional federal nos casos de dupla vacância, sabe-se que independente de quem seja o responsável na linha sucessória, há a necessidade de realização de novas eleições, visto que apenas o Vice do Executivo pode suceder de forma definitiva. Sendo assim, sempre que houver a vacância dos cargos do Executivo, há que se fazer eleições, sendo a norma do art. 81, caput, §1º e §2º de reprodução obrigatória entre os entes estaduais e municipais.

Algumas decisões da Corte mencionam esta necessidade de observância do regramento federal no que tange às eleições em caso de dupla vacância. É o caso da ADI 7139, proposta pelo Procurador Geral da República em face do § 4º do art. 36 da Constituição do Estado de Pernambuco, no qual se estabelecia que, na vacância dos cargos de Governador e de Vice-Governador nos últimos 12 (doze) meses do período governamental, o restante do mandato será exercido, sucessivamente, pelo Presidente da Assembleia Legislativa e pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Eis o teor da norma impugnada.

Art. 36. Substituirá o Governador, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Governador.

§ 1º Em caso de impedimento e ausência do Governador e do Vice-Governador, ou vacância dos respectivos cargos, serão chamados, sucessivamente, ao exercício do cargo, o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 2º Vagando os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 3º Ocorrendo a vaga no penúltimo ano do período governamental, a eleição para qualquer dos cargos será feita trinta dias depois da data da última vaga, pela Assembléia Legislativa, na forma da lei.

§ 4º Se a vaga ocorrer nos últimos doze meses do quadriênio, o período governamental será completado de acordo com o disposto no § 1º deste artigo.

§ 5º Em qualquer dos casos, o sucessor exercerá o cargo pelo prazo que faltar para completar o quadriênio.

De relatoria do Ministro André Mendonça, a decisão da ADI 7139 prevê que é inconstitucional norma estadual que dispõe sobre o preenchimento, de forma definitiva, dos cargos de Governador e Vice-Governador pelo Presidente da Assembleia Legislativa e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, sucessivamente, em caso de dupla vacância nos últimos doze meses do mandato executivo.

No julgamento, o STF foi firme em dispor que a jurisprudência da Corte disciplina que em caso de dupla vacância em decorrência de causas não eleitorais, compete aos Estados-Membros e aos Municípios deliberarem sobre o processo de escolha para a substituição dos respectivos cargos. Entretanto, tal autonomia não é ilimitada, sendo incompatível com o modelo constitucional a opção pela supressão integral do processo eleitoral. Ou seja, em caso de dupla vacância, é obrigatória a realização de novas eleições.

Sendo assim, embora as regras da Constituição Federal no caso de dupla vacância não sejam de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais, são de observância obrigatória aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios o regramento que trata sobre realização de novas eleições diretas ou indiretas quando houver vacância dos cargos de

governador e de vice-governador, ou de prefeito e de vice-Prefeito, no último biênio do mandato governamental.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. § 4º DO ART. 36 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPRESSÃO DE ELEIÇÃO PARA O PROVIMENTO DOS CARGOS DE GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR NA CIRCUNSTÂNCIA DE DUPLA VACÂNCIA DURANTE O ÚLTIMO ANO DO PERÍODO GOVERNAMENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É inconstitucional norma estadual que prevê o preenchimento, de forma definitiva, dos cargos de Governador e Vice-Governador pelo Presidente da Assembleia Legislativa e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, sucessivamente, em caso de dupla vacância nos últimos doze meses do mandato executivo. 2. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, vagando os cargos de chefia do Poder Executivo, em decorrência de causas não eleitorais, compete aos Estados-Membros e aos Municípios deliberarem sobre o processo de escolha para substituição das aludidas funções. Nada obstante, tal espaço de conformação não é ilimitado, mostrando-se incompatível com o modelo constitucional a opção pela integral supressão de processo eleitoral. Obrigatoriedade de realização de novas eleições, de forma direta ou indireta, em observância aos princípios democrático e republicano. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Salienta-se que, entre os fundamentos da decisão, está o princípio democrático e republicano. Dessa forma, o respeito ao voto popular impede que o Presidente do Poder Legislativo possa suceder de forma definitiva o Chefe do Poder Executivo, posto que a população não o elegeu para administrar o ente, mas para fiscalizar e elaborar leis, atribuições de extrema importância para o bom funcionamento dos poderes, mas que não se confundem com a atribuição do Prefeito, que detém a responsabilidade de administração da cidade.

Segundo o Procurador Geral da República, Augusto Aras, os entes federados encontram-se obrigados a realizar novas eleições, por força do art. 81, §1º, ou através de eleições diretas. Dessa forma, caso os textos constitucionais estaduais e as Leis Orgânicas Municipais dispensem a realização de eleições, sejam elas diretas ou indiretas, incorrerão esses textos em inconstitucionalidade, por violação direta aos princípios democrático e republicano e às regras constitucionais que estabelecem a realização de eleições como requisito *sine qua non* para investidura nos cargos de Governador, Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito.

Dessa forma, o art. 42, §2º da Lei Orgânica do Município de Vitória, ao prever que cabe ao Presidente da Câmara Municipal suceder o Prefeito e Vice-Prefeito, em caso de dupla vacância dos cargos, sem se atentar ao disposto no art. 81, §1º e 2º da CRFB/88, que disciplina sobre a necessidade de novas eleições, viola a Constituição Federal, devendo a norma municipal ser reformada.

4.6 JULGAMENTO DO PREFEITO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE (art. 47 caput e inciso II)

A Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão disciplina em seu art. 47, caput e inciso II que admitida a acusação contra o Prefeito, por dois terços da Câmara Municipal, será ele submetido a julgamento pelos crimes comuns e de responsabilidade perante o Tribunal de Justiça.

Sabe-se que apesar do termo, o crime de responsabilidade a rigor não se configura crime, tendo em vista que não é uma infração penal, mas infração político-administrativa. Isso não significa dizer que o Chefe do Executivo esteja imune à punição de crimes comuns. Nestes casos, a competência para julgamento é do Poder Judiciário.

Por sua vez, em caso de crime de responsabilidade, a sanção é substancialmente política, ocasionando perda do cargo ou, eventualmente, inabilitação para o político exercer cargo público e inelegibilidade para cargo político, sendo o Poder Legislativo competente para fazer o julgamento nesse caso.

No que diz respeito aos crimes de responsabilidade do Chefe do Executivo Federal, a Constituição Federal é assente em seu art. 85, estabelecendo os atos que configuram tal infração. Em seu parágrafo único, o artigo dispõe que lei especial estabelecerá as normas de processo e julgamento. Importante salientar que a súmula vinculante 46 disciplina que é de competência legislativa privativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.

Neste sentido, é a Lei 1079/50 responsável por fazer essa definição, regulando o crime de responsabilidade cometido por Presidente da República, por Ministros do Estado e do STF, Governadores e Secretários de Estado. Todo o procedimento para os casos de crime de responsabilidade do Chefe do Executivo Federal e Estadual está nesta lei.

Ao receber a denúncia de crime de responsabilidade contra o Chefe do Executivo Federal, a Câmara dos Deputados é responsável por fazer o juízo de admissibilidade. Admitida a acusação pela Câmara, o julgamento desta infração político-administrativa fica à cargo do Senado Federal. Em outras palavras, a competência para julgar o crime de responsabilidade do Presidente da República é do Poder Legislativo.

No âmbito municipal, por sua vez, tendo em vista que a Lei 1079/50 não regulamenta as normas de processo e julgamento do Prefeito e Secretários Municipais, questiona-se: quem seria responsável por fazer o julgamento de eventual crime de

responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal? Qual lei é responsável por fazer tal regulamentação?

Para reger as normas de processo e julgamento do Prefeito e Secretários Municipais, utiliza-se o Decreto lei 201/67, que foi parcialmente recepcionado pela CRFB/88. Neste sentido, o art. 4º do respectivo decreto, recepcionado pela Constituição Federal, estabelece quais atos são considerados infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais. Vejamos:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;

II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;

III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;

IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;

X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Conforme pode-se perceber, além de destrinchar sobre quais atos são crime de responsabilidade, o caput do art. 4º do Decreto lei 201/67 também define que tais atos estão sujeitos ao julgamento da Câmara de Vereadores, indo na contramão do que diz o dispositivo da Lei Orgânica, que prevê que a responsabilidade de julgar o Prefeito em caso de infração político-administrativa é do Tribunal de Justiça.

Além do art. 47, caput e inciso II da Lei Orgânica de Vitória estabelecer que em caso de crime de responsabilidade a competência para julgar é do Tribunal de Justiça, a Constituição do Estado de Pernambuco, em seu art. 93 traz o mesmo direcionamento.

Em outras palavras, a Constituição do Estado de Pernambuco traz regra de preordenação aos municípios, estabelecendo que sendo admitida a acusação contra o Prefeito, por dois terços da Câmara, ele deverá ser submetido a julgamento tanto pelos crimes comuns, quanto pelos crimes de responsabilidade, perante o Tribunal de Justiça,

ou seja, o texto constitucional estadual prevê exatamente o que diz o art. 47, caput e inciso II da Lei Orgânica de Vitória. Vejamos.

Art. 93. Admitida a acusação contra o Prefeito, por dois terços da Câmara Municipal, será ele submetido a julgamento pelos crimes comuns e de responsabilidade perante o Tribunal de Justiça.

§ 1º O Prefeito ficará suspenso de suas funções:

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Tribunal de Justiça.

Embora o dispositivo da Lei Orgânica esteja em consonância com o dispositivo da Constituição do Estado de Pernambuco, as regras que definem e regulamentam crime de responsabilidade é de competência privativa da União.

Sabendo que a Lei 1079/50 não disciplina sobre as regras em âmbito municipal, e que é o Decreto Lei 201/67 competente para tratar sobre o tema nos municípios, o art. 47, caput e inciso II da Lei Orgânica de Vitória, bem como o art. 93 da Constituição do Estado de Pernambuco, encontram-se em dissonância com o que prevê a Constituição Federal.

O STF já se manifestou sobre o tema, na ADI 687, reafirmando que compete exclusivamente à Câmara Municipal processar e julgar o Prefeito nas infrações político-administrativas, assim definidas em legislação emanada da União, podendo impor, ao Chefe do Executivo local, observada a garantia do devido processo legal, a sanção de cassação do mandato eletivo.

Segundo a decisão do Supremo, o Tribunal de Justiça do Estado dispõe de competência originária para processar e julgar os Prefeitos Municipais nas infrações penais comuns, não nas infrações político-administrativas.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – AUTONOMIA DO ESTADO-MEMBRO – A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO-MEMBRO COMO EXPRESSÃO DE UMA ORDEM NORMATIVA AUTÔNOMA – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – IMPOSIÇÃO, AO PREFEITO MUNICIPAL E RESPECTIVOS AUXILIARES, DO DEVER DE COMPARECIMENTO, PERANTE A CÂMARA DE VEREADORES, SOB PENA DE CONFIGURAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE – OFENSA À AUTONOMIA MUNICIPAL – TRANSGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – **COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA PROCESSAR E JULGAR O PREFEITO NOS ILÍCITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS** – ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL – ESFERA MÍNIMA DE INGERÊNCIA NORMATIVA DO ESTADO-MEMBRO AUTORIZADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – EXIGÊNCIA DE OS TRIBUNAIS DE CONTAS ENCAMINHAREM RELATÓRIOS TRIMESTRAIS DE SUAS ATIVIDADES AO PODER LEGISLATIVO – PLENA ADEQUAÇÃO AO MODELO FEDERAL CONSAGRADO NO ART. 71, §4º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Diante de todo o exposto, resta claro que não é de competência do Tribunal de Justiça fazer o julgamento do Prefeito em caso de crime de responsabilidade, mas tão somente em caso de crime comum. Nos casos de infração político-administrativa, a competência para julgar o Prefeito Municipal é da Câmara de Vereadores, conforme art. 4º do Decreto Lei 201/67.

Isto porque, não se pode assemelhar crime comum com crime de responsabilidade. Enquanto o crime comum é de esfera penal, possuindo natureza jurisdicional, o crime de responsabilidade é infração político-administrativa, ou seja, possui natureza política. Não cabe a órgão jurisdicional julgar infração político-administrativa. Cabe a órgão político, que no caso em questão é a Câmara de Vereadores.

Conclui-se que, quando a Constituição Federal disciplina em seu art. 29, inciso X que o julgamento do prefeito será feito perante o Tribunal de Justiça, é certo que deve ser entendido no sentido de que cabe ao Tribunal de Justiça o julgamento do Prefeito em caso de crime comum, visto que, conforme reiteradamente justificado, crime de responsabilidade é infração político-administrativa, não infração penal.

Ainda, percebe-se que tal erro e inconstitucionalidade, além de estar previsto na Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão, está disciplinado também na própria Constituição do Estado de Pernambuco, sendo necessária a alteração tanto do texto constitucional estadual quanto da Carta Municipal.

5 CONSTITUCIONALIZANDO AS INCONSTITUCIONALIDADES: PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

Conforme verificado no capítulo anterior, é certo que os dispositivos em análise do Título III da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão/PE, que tratam sobre a organização dos poderes legislativo e executivo, destoam do que preceitua o texto constitucional federal, estadual e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e por esse motivo, devem ser alterados.

Neste sentido, o presente trabalho propõe que sejam feitas modificações nos artigos da Lei Orgânica, no intuito de constitucionalizar as inconstitucionalidades.

5.1 DA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA (art. 9º)

Quanto ao dispositivo que trata sobre a eleição e reeleição sucessiva da mesa diretora, conforme pôde-se perceber, a previsão tratava de forma distinta ao que a Constituição Federal, a Constituição do Estado de Pernambuco, os princípios constitucionais republicano, democrático e de alternância de poder e a jurisprudência do STF determinam.

O art. 9º da Lei Orgânica de Vitória previa que “o mandato da Mesa Diretora será de dois anos, permitida a reeleição de qualquer de seus membros para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente”.

A proposta de alteração do dispositivo estabelece que seja feita a seguinte reforma:

Art. 9º. O mandato da Mesa Diretora será de dois anos, permitida uma única recondução de qualquer de seus membros para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente.

5.2 DA COMPETÊNCIA DA CÂMARA PARA JULGAR AS PRÓPRIAS CONTAS (art. 10, VI e art. 39, §1º)

Os dispositivos que disciplinam sobre a competência da Câmara de Vereadores para julgar as próprias contas, de forma completamente oposta ao que prevê a Constituição Federal e a jurisprudência do STF, necessitam de modificação para constitucionalizar a sua inconstitucionalidade.

Diante de todo o exposto no capítulo 4, tópico 4.2, é certo que o Poder Legislativo não detém da responsabilidade para julgar as contas do próprio Legislativo, visto que a Constituição Federal determina norma de reprodução obrigatória aos entes estaduais e

municipais, restringindo a possibilidade dos entes subnacionais de tratarem do tema de forma distinta.

Com isto, os dispositivos que permitiam tal competência à Câmara Municipal devem ser reformados, passando a dispor sobre a matéria da seguinte forma.

Art. 10. Compete exclusivamente à Câmara de Vereadores:

VI – julgar as contas do Poder Executivo.

Art. 39, §1º. O Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Prefeito deve, anualmente, prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, que sobre ele deverá pronunciar-se, no prazo de sessenta dias, após o seu recebimento.

5.3 DA NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PARA O PREFEITO SE AUSENTAR DO MUNICÍPIO POR MAIS DE CINCO DIAS (art. 10, VIII; art. 42, caput e §1º; art. 45, XX; art. 48, X)

A Lei Orgânica do Município de Vitória estipula em alguns de seus dispositivos a necessidade de autorização do prefeito para se ausentar do município por mais de cinco dias, estabelecendo uma limitação maior que aquela prevista tanto na Constituição Federal quanto na Constituição do Estado de Pernambuco.

Isto porque, os artigos previstos em ambas as Cartas determinam que o Chefe do Poder Executivo deve solicitar ao Poder Legislativo autorização para se ausentar do município por tempo superior a quinze dias. A Lei Orgânica de Vitória, por sua vez, estipula tal necessidade quando o Prefeito precisar se ausentar do Município por mais de cinco dias.

Sendo assim, diante de tudo que foi explicitado no tópico 4.3 do capítulo 4 deste trabalho, há necessidade de autorização dos dispositivos que estão na contramão do que estabelece o texto constitucional federal, estadual e a jurisprudência do STF.

Dito isto, os arts. 10, VIII; 42, caput e §1º; 45, XX e 48, X, carecem de constitucionalidade e necessitam ser reformados da seguinte forma:

Art. 10. Compete exclusivamente à Câmara de Vereadores:

VIII – autorizar o Prefeito e o Vice-Prefeito, quando no exercício do cargo, a se ausentarem do Município por mais de quinze dias.

Art. 42 – O Prefeito será substituído, no caso de impedimento ou ausência do município por mais de quinze dias úteis e sucedido, no caso de vacância, pelo Vice-Prefeito na forma que a lei federal estabelece.

§ 1º - Em caso de impedimento ou ausência do Município, do Prefeito e do Vice-Prefeito, por mais de quinze dias úteis assumirá o Governo Municipal o Presidente da Câmara Municipal.

Art. 45. Ao Prefeito compete praticar todos os atos inerentes à função do Chefe do Executivo Municipal, e especialmente:

XX – Solicitar à Câmara licença para ausentar-se do Município por tempo superior a quinze dias úteis, ou para afastar-se do cargo por motivo de saúde.

Art. 48 - São infrações político-administrativas do Prefeito, sujeitas a julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato pelo voto de, pelo menos, dois terços de seus membros;

X – ausentar-se do Município, por tempo superior a quinze dias úteis sem autorização da Câmara de Vereadores.

5.4 DA REMUNERAÇÃO PELA CONVOCAÇÃO DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA (art. 17, §2º)

O art. 17, §2º da Lei Orgânica de Vitória disciplina sobre a remuneração pela convocação de reunião extraordinária. Conforme todo o exposto no tópico 4.4 do capítulo 4, percebe-se que tal dispositivo destoa do que prevê a Constituição Federal, bem como a Constituição do Estado de Pernambuco e a jurisprudência do STF.

Por se tratar de norma de reprodução obrigatória, tal dispositivo precisa ser revogado. Isto porque, como já mencionado no presente trabalho, o artigo também confronta outro dispositivo da própria Lei Orgânica, que veda a possibilidade de remuneração.

5.5 DA SUCESSÃO DO PREFEITO (art. 42, §2º)

A Lei Orgânica de Vitória prevê em seu art. 42, §2º a possibilidade do Presidente da Câmara Municipal suceder o Prefeito, em caso de dupla vacância, sem fazer qualquer menção à necessidade de serem feitas novas eleições.

Diante de todo o exposto no capítulo 4, tópico 4.5, nota-se que o dispositivo em apreço carece de constitucionalidade, visto que a Constituição Federal veda expressamente a possibilidade do Presidente do Poder Legislativo suceder o Chefe do Executivo, tendo em vista que por ser a sucessão definitiva, apenas o Vice tem essa competência.

Por ser obrigatória a necessidade de novas eleições, o art. 42, §2º da Lei Orgânica de Vitória precisa ser alterado, passando a sua redação a tratar da matéria da seguinte forma:

Art. 42, §2º. Em caso de vacância dos cargos de Prefeito e do Vice-Prefeito, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos de mandato, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pela Câmara Municipal, na forma da lei.

5.6 JULGAMENTO DO PREFEITO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE (art. 47 caput e inciso II)

O art. 47, caput e inciso II da Lei Orgânica de Vitória prevê que a competência para julgar caso de crime de responsabilidade do Prefeito é do Tribunal de Justiça, da mesma forma que o crime comum.

Apesar disto, conforme pode-se concluir diante de todo o exposto no tópico 4.6 do capítulo 4 desta dissertação, não cabe ao Poder Judiciário fazer o julgamento do Chefe do Executivo em caso de crime de responsabilidade, visto que, em que pese se utilize a palavra “crime”, é uma infração político-administrativa, e como tal deve ser julgada pelo Poder Legislativo. No caso em apreço, tendo em vista se tratar de dispositivo de carta municipal, a Câmara de Vereadores.

Dessa forma, o art. 47, caput e inciso II da Lei Orgânica de Vitória de Santo Antão precisa ser alterado, passando a tratar sobre a matéria da seguinte forma:

Art. 47. Admitida a acusação contra o Prefeito, por dois terços da Câmara Municipal, será ele submetido a julgamento pelos crimes comuns perante o Tribunal de Justiça e pelos crimes de responsabilidade, perante a Câmara Municipal.

Art. 47, II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pela Câmara Municipal

5.7 TABELA REFERENTE A COMO ESTÁ A LEI ORGÂNICA NO ATUAL MOMENTO x COMO DEVE FICAR COM A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS DISPOSITIVOS

COMO ESTÁ A LEI ORGÂNICA NO ATUAL MOMENTO	PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA
Art. 9º. O mandato da Mesa Diretora será de dois anos, permitida a reeleição de qualquer de seus membros para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente.	Art. 9º. O mandato da Mesa Diretora será de dois anos, <u>permitida uma única recondução</u> de qualquer de seus membros para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente.
Art. 10. Compete exclusivamente à Câmara de Vereadores: VI – julgar as contas dos Poderes Executivo e Legislativo;	Art. 10. Compete exclusivamente à Câmara de Vereadores: VI – julgar as contas <u>do Poder Executivo.</u>

VIII – autorizar o Prefeito e o Vice-Prefeito, quando no exercício do cargo, a se ausentarem do Município por mais de cinco dias .	VIII – autorizar o Prefeito e o Vice-Prefeito, quando no exercício do cargo, a se ausentarem do Município <u>por mais de quinze dias</u> .
Art. 17. §2º A reunião extraordinária será remunerada proporcionalmente à ordinária e nela se deliberará exclusivamente sobre a matéria que motivou a convocação.	REVOGAÇÃO
Art. 39, §1º. O Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Prefeito e a Mesa Diretora da Câmara Municipal devem, anualmente, prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, que sobre ele deverá pronunciar-se, no prazo de sessenta dias, após o seu recebimento.	Art. 39, §1º. O Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas <u>sobre as contas que o Prefeito deve, anualmente, prestar</u> , só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, que sobre ele deverá pronunciar-se, no prazo de sessenta dias, após o seu recebimento.
Art. 42 – O Prefeito será substituído, no caso de impedimento ou ausência do município por mais de cinco dias úteis e sucedido, no caso de vacância, pelo Vice-Prefeito na forma que a lei federal estabelece.	Art. 42 – O Prefeito será substituído, no caso de impedimento ou ausência do município <u>por mais de quinze dias úteis</u> e sucedido, no caso de vacância, pelo Vice-Prefeito na forma que a lei federal estabelece.
Art. 42 § 1º - Em caso de impedimento ou ausência do Município, do Prefeito e do Vice-Prefeito, por mais de cinco dias úteis assumirá o Governo Municipal o Presidente da Câmara Municipal.	Art. 42 § 1º - Em caso de impedimento ou ausência do Município, do Prefeito e do Vice-Prefeito, <u>por mais de quinze dias</u> úteis assumirá o Governo Municipal o Presidente da Câmara Municipal.

Art. 42, §2º. Em caso de vacância dos cargos de Prefeito e do Vice-Prefeito, sucedê-lo-á o Presidente da Câmara Municipal.	Art. 42, §2º. Em caso de vacância dos cargos de Prefeito e do Vice-Prefeito, <u>far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos de mandato, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pela Câmara Municipal, na forma da lei.</u>
Art. 45. Ao Prefeito compete praticar todos os atos inerentes à função do Chefe do Executivo Municipal, e especialmente: XX – Solicitar à Câmara licença para ausentar-se do Município por tempo superior a cinco dias úteis, ou para afastar-se do cargo por motivo de saúde.	Art. 45. Ao Prefeito compete praticar todos os atos inerentes à função do Chefe do Executivo Municipal, e especialmente: XX – Solicitar à Câmara licença para ausentar-se do Município por tempo <u>superior a quinze dias úteis</u>, ou para afastar-se do cargo por motivo de saúde.
Art. 47. Admitida a acusação contra o Prefeito, por dois terços da Câmara Municipal, será ele submetido a julgamento pelos crimes comuns e de responsabilidade perante o Tribunal de Justiça.	Art. 47. Admitida a acusação contra o Prefeito, por dois terços da Câmara Municipal, será ele submetido a <u>julgamento pelos crimes comuns perante o Tribunal de Justiça e pelos crimes de responsabilidade, perante a Câmara Municipal.</u>
Art. 47, II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Tribunal de Justiça.	Art. 47, II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo <u>pela Câmara Municipal.</u>
Art. 48 - São infrações político-administrativas do Prefeito, sujeitas a	Art. 48 - São infrações político-administrativas do Prefeito, sujeitas a

julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato pelo voto de, pelo menos, dois terços de seus membros; X – ausentar-se do Município, por tempo superior a cinco dias úteis sem autorização da Câmara de Vereadores.	julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato pelo voto de, pelo menos, dois terços de seus membros; X – ausentar-se do Município, por tempo superior a quinze dias úteis sem autorização da Câmara de Vereadores.
---	---

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho, buscou-se verificar a constitucionalidade dos dispositivos do título III da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão/PE, que trata sobre a organização dos poderes.

Para tanto, ao longo do primeiro capítulo foi feita uma introdução acerca do federalismo norte-americano e brasileiro, mostrando suas diferenças e semelhanças, com foco em como foi construído o Estado Federal no Brasil, apresentando as contrações e expansões da descentralização de poderes na federação brasileira de acordo com o histórico das constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988) e o período em que elas foram criadas. Quando criadas em períodos democráticos, percebe-se uma maior descentralização, por sua vez, quando outorgadas em períodos autoritários, nota-se uma maior centralização de poder nas mãos do chefe do executivo federal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, verificou-se uma descentralização jamais vista, com os municípios integrando a federação brasileira e atingindo grau de autonomia plena, consubstanciada na capacidade de autolegislação, autogoverno, auto administração e auto-organização.

É certo que o município existe desde o período do Brasil Colônia e foi ganhando maior grau de importância a partir da independência do país, sendo mencionado em todas as constituições brasileiras, mas sempre como descentralização administrativa dos estados.

Por este motivo, o primeiro capítulo também teve como finalidade discutir o regime constitucional dos municípios, demonstrando que houve uma evolução no debate acerca da autonomia destes. Iniciando com a Constituição Imperial de 1824, quando as Câmaras Municipais ganharam capítulo próprio no texto constitucional. Por sua vez, com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, o princípio da autonomia municipal entrou no rol de princípios da Constituição pela primeira vez, sendo replicado em todas as demais Constituições brasileiras, inclusive sendo motivo para intervenção federal caso seja desrespeitado.

Dentro desse contexto, foi com a Constituição de 1988 que o município alçou o mesmo grau de responsabilidade e importância que os estados-membros, gozando a partir disto de uma série de competências, dentre estas destaca-se a capacidade para elaborar a sua própria carta municipal, a Lei Orgânica.

O segundo capítulo teve como ponto central pensar a constituinte de 87, que deu origem a Constituição Federal de 1988, responsável por igualar os municípios ao mesmo

grau de importância que sempre deflagrou aos estados-membros e demais entidades federadas. Para tanto, foi destrinchado neste trabalho os debates promovidos na Assembleia Nacional Constituinte, principalmente na Subcomissão dos Municípios e Regiões, onde foi pensado os municípios como entidade federativa, sendo aprovado na Comissão da Organização do Estado e posteriormente na Comissão de Sistematização.

Também foi discutida a importância das Leis Orgânicas, que só a partir de 1988 foi criada pelos próprios municípios. Antes da Constituição de 1988, por não serem os municípios integrantes da federação brasileira, não gozavam de competência para criarem as suas cartas municipais, sendo estas criadas pelos estados-membros, que não conheciam as peculiaridades, realidades e problemas locais.

Foi a partir da Constituição de 1988 que os municípios passaram a gozar de auto-organização, ou seja, capacidade para criar a sua própria Lei Orgânica, documento mais importante da cidade, visto que é responsável por estruturar todo o funcionamento dos poderes, bem como especificar direitos e garantias fundamentais.

Sobre a organização dos poderes, é certo que os municípios não possuem judiciário próprio, o que significa dizer que a Lei Orgânica é responsável por estruturar tão somente o Poder Legislativo e o Poder Executivo. É de fundamental importância que os entes municipais possuam uma carta municipal constitucional.

Por este motivo, o segundo capítulo também traz o debate acerca da diferença entre normas centrais e normas locais, sendo centrais aquelas válidas em todo o território nacional, e locais aquelas válidas em determinada parte do território. Entretanto, foi salientado que as normas centrais podem ser válidas em todo território nacional, mas direcionadas tão somente à União, como também podem ser normas válidas em todo território nacional e direcionadas à União, aos estados e aos municípios. Ou seja, existe uma divisão ainda nas normas centrais, podendo ser normas centrais nacionais ou normas centrais federais. As nacionais são as direcionadas a todos os entes, enquanto as federais aquelas direcionadas apenas à União.

No terceiro capítulo foi feita uma discussão sobre os aspectos metodológicos do trabalho, informando como foi feita a pesquisa para análise dos dispositivos da Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão/PE, bem como trazendo quais dispositivos foram analisados, mencionando que dos 47 dispositivos previstos no título III da Carta Municipal, que tratam sobre a organização dos poderes, 11 possuem inconstitucionalidade.

O quarto capítulo foi responsável por destrinchar acerca da inconstitucionalidade de cada um dos dispositivos, sendo eles o art. 9º; art. 10, VI e VIII; art. 17, §2º; art. 39, §1º, art. 42, caput, §º e §2º; art. 45, XX; art. 47, caput e inciso II; art. 48, X. Os dispositivos em questão tratam sobre os seguintes temas, que foram analisados em tópicos: eleição da mesa diretora; competência da Câmara Municipal para julgar as próprias contas; necessidade de autorização para o prefeito se ausentar do município por mais de cinco dias; remuneração pela convocação de reunião extraordinária; sucessão do prefeito; julgamento do prefeito por crime de responsabilidade.

Verificada uma grande quantidade de dispositivos inconstitucionais presentes na Lei Orgânica do Município de Vitória de Santo Antão/PE, o quinto e último capítulo propõe que seja feita uma alteração nos respectivos artigos, a fim de constitucionalizar as inconstitucionalidades previstas no título III da carta municipal, trazendo uma tabela com os artigos inconstitucionais e com os dispositivos modificados, demonstrando como os artigos devem ficar com as alterações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- HORTA, Raul Machado. **Tendências Atuais da Federação Brasileira**. 1996.
- BERCOVICI, Gilberto. **O federalismo cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil**. 1994.
- HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo**. 1986.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **A Constituição do Estado Federal e das Unidades Federadas**. 1987.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Federalismo: Dilemas de uma questão conceitual**. 2011.
- LEAL, Roger Stiefelmann. **Federalismo cooperativo e entrelaçamento: A atuação conjunta das esferas de governo da Federação Brasileira**. 2021.
- LIZIERO, Leonam. **O Federalismo no Império Brasileiro: Da Constituição de 1824 ao Ato Adicional de 1834**. 2017.
- HORTA, Raul Machado. **Reconstrução do Federalismo Brasileiro**. 1981.
- LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Centralização no Brasil: Contrastes na Construção da Federação Brasileira**. Revista de Direito da Cidade. 2018.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Estado federal brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. n.77, pp.131-140, 1982
- MOURÃO, Juraci. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32ª Edição. 2016.
- SCHWARCZ, Lilia. **Brasil: Uma biografia**.
- SGARBOSSA, Luis Fernando. **STADTLUFT MACHT FREI: O NEOFEDERALISMO, O HOME RULE BRASILEIRO E A PLAUSIBILIDADE DE UM DIREITO CONSTITUCIONAL MUNICIPAL NO BRASIL**. Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDCONST.
- BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Portal do Planalto, Rio de Janeiro, 25 mar. 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm
- BRASIL. **Lei de 12 de outubro de 1832**. Portal do Planalto, 12 out. 1832. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-12-10-1832.htm
- BRASIL. **Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834**. Portal da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 12 ago. 1834. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>
- BRASIL. **Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889**. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>
- BRASIL. **Decreto nº 510 de 22 de junho de 1890**. Portal do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/388004/publicacao/15722625>

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Portal do Planalto, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Portal do Planalto, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Portal do Planalto, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Portal do Planalto, Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Portal do Planalto, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Portal do Planalto, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BAHIA, Saulo José Casali. **Poder Legislativo Municipal.** Capítulo 8. Tratado de Direito Municipal.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Origem e Evolução do Município no Brasil.** Capítulo 2. Tratado de Direito Municipal.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 20º ed. Rev., atual. E ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 35º ed. São Paulo. Atlas. 2019.

RESENDE, Antônio José Calhau de. **Autonomia municipal e Lei Orgânica.** Cad. Esc. Legisl. Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 7-42, jan./dez/ 2008.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX.** São Paulo: Globo, 2005.

BRASIL, Portal da Constituição Cidadã. **Comissões e Subcomissões.** Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes

HORTA, Raul Machado. **Normas centrais da Constituição Federal.** Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997.

MIRANDA, Roberta Drehmer de. **Questões importantes acerca da federação brasileira.** Revista USCS – Direito – ano X - n. 21 – jul./dez. 2011

LEONCY, Leo Ferreira. **Normas de observância obrigatória para os estados-membros na Constituição de 1988.** Ed. Saraiva, 2007.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: O princípio da simetria na jurisprudência do STF.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.

JÚNIOR, José Levi do Amaral. **Federalismo e repartição de competências: a afirmação das autonomias locais e a superação do princípio da simetria.**

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Pontífica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

AI n. 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 05.08.05;

O Município na Constituição de 1988. Fernanda Dias de Menezes Almeida. RESPGE - SP São Paulo v. 4 n. 1 jan./dez. 2013 p. 91 a 100.

VITÓRIA DE SANTO ANTÃO. **Lei Orgânica do Município**.

LABANCA e MORAIS. **Reeleição de presidente de mesa de assembleia e câmara de vereadores**. **Conjur.** 3 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-03/labanca-morais-reeleicao-presidente-assembleia-legislativa/>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 793-9 RO**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266538>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6684 ES**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758756288>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6707**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349045921&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6709**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349045930&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6710**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349045934&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6720**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350368525&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6721**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6120629>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6722**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6120631>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6524**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755501952#:~:text=Supremo%20Tribunal%20Federal-,ADI%206524%20%2F%20DF,4%C2%BA%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201988.>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 738**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97608/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 775**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur265235/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 317574**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur186592/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1779 PE**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266757>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1964 ES**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6904077>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6984 AC.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350159691&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6981 SP.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355421782&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6706 PA.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348565746&ext=.pdf>

BRASIL. **Constituição do Estado de Pernambuco.** Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 687.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3549.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=492850>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 655.647 AMAZONAS.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7517689>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7139.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764457287>

BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados. **Lei nº 1079 de 10 de abril de 1950.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-normaatualizada-pl.html>

BRASIL. Portal do Planalto. **Decreto lei nº 201 de 27 de fevereiro de 1967.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm