

ASPECTOS DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NO BRASIL

Vinícius Paes Landim da Silva

Resumo: O Estado Federado caracteriza-se pela divisão do espaço territorial concedendo aos entes formadores do Estado uma parcela de poder político, a capacidade do ente de redigir suas leis e de se auto-organizar. O Brasil adotou um modelo federativo que é considerado por muitos doutrinadores como um modelo único, por possuir três entes federativos em sua organização, a União, o Estado e os Municípios. Um dos fatores que tornam esta participação controversa é a não participação do município de forma direta na formação da vontade do Estado, pois não participa do Senado Federal e não possui um poder judiciário próprio, estando sujeito à observação das normas constitucionais da União e dos Estados-membros. A competência conferida pela Constituição Federal de 1988 abrange basicamente a competência política e administrativa, sendo que a competência política é o elemento básico do modelo federativo. Na divisão das competências pela Constituição Federal foram observados alguns pontos de interesse em comum para todos os entes, no qual todos eles podem exercer a função legiferante. Já em outras áreas essa competência atribuída pela Constituição Federal é atribuída exclusivamente a um membro, sendo que neste caso, esta área de atuação não poderá ser invadida pelos demais entes federativos. No modelo brasileiro a União fornece basicamente as normas gerais que permitem a uniformização dos procedimentos em todo o território, possuindo como exposto anteriormente áreas de atuação privativas. Para os Municípios são concedidas competências em áreas de interesse local, em muitos casos adequando as normas federais e estaduais às particularidades locais. Aos Estados-membros é concedida a competência residual, nas áreas que não foram atribuídas à União e aos Municípios, e algumas competências que poderão ser exercidas de forma concorrente com a União. O presente trabalho tem como objetivo a análise deste modelo federativo com foco nas competências legislativas conferidas à União, Estados e Municípios. A pesquisa será bibliográfica e jurisprudencial. Já o método de pesquisa será o dedutivo, vez que se abordará o contexto legislativo tributário principiando da Constituição Federal e findando com a Lei Orgânica Municipal.

Palavras-chaves: Estado; Federação; Constituição; Município.

Abstract: The federal state is characterized by the division of territorial space and political power, giving ability of the formers entity to draft its laws and self-organize. The Federal model adopted in Brazil is unique, because it have three entities, Union, States-Member and Municipalities. One of the factors that make this federation controversial, is the Municipality not participate directly in forming the will of the State by doesnt have member of Federal Senate and not have its own judiciary. The jurisdiction conferred by the Federal Constitution of 1988 primarily covers political and administrative powers, and the political competence is the basic element of the federal model. In Brazilian model, the Union basically provides general standards to allow uniform procedures throughout the territory, having privative actuating areas. For Municipalities are granted powers in the areas of local interest , in many cases

adapting the federal and state regulations to local peculiarities. States have residual jurisdiction , in areas that were not conferred upon the Union and the municipalities, and some powers that may be exercised concurrently with the Union. The present study aims to analyze this federation, and legislative powers granted to the Union , States and Municipalities . The search will be case law and literature . The research method is deductive , since it will address the tax legislative context by starting up the Federal Constitution and ending with the Municipal Organic Law .

Keywords: State, Federation, Constitution, Municipality.

1 INTRODUÇÃO

O Estado está presente na vida do homem moderno em todas as fases de sua existência, pois o homem nasce em um determinado território pertencente a um Estado, aprende o idioma que ali se fala e tornará possível a ele comunicar-se com os demais habitantes, tornar-se um membro da sociedade e exercer atividades que permitam a ele obter os recursos necessários para sua existência.

Porém, todas as atividades desenvolvidas pelo homem estão sujeitas a determinadas normas, sejam elas morais, impostas pela sociedade, ou normas jurídicas, impostas pelo Estado. A análise de como estas normas jurídicas são criadas e impostas em um determinado território torna necessário o estudo da organização do Estado, sua forma de governo e as instituições aptas a criar suas leis.

No Brasil, as normas jurídicas ou leis são fruto de três esferas do poder estatal: União, Estados e Municípios, fato este que muitas vezes origina conflito entre as leis, pois a cada um destes entes é determinada uma determinada parcela de competência.

Destarte, serão analisadas as características da partilha da competência legislativa no Brasil, partindo dos conceitos básicos sobre o Estado e as formas típicas de organização.

2 O ESTADO FEDERADO

O homem tem na família a sua primeira sociedade, que o alimenta, protege e educa. Porém, para que esse desenvolvimento possa ocorrer de forma estruturada, são necessárias outras sociedades que deem suporte para a sociedade familiar, como a igreja, amigos. Darcy Azambuja expõe que, porém, existe uma sociedade com proeminência sobre as demais:

Além dessas, há uma sociedade, mais vasta do que a família, menos extensa do que as diversas igrejas e a humanidade, mas tendo sobre as outras uma proeminência que decorre da obrigatoriedade dos laços com que envolve o indivíduo: é a sociedade política, o Estado.¹

O termo Estado foi utilizado inicialmente por Nicolau Maquiavel na obra *O Príncipe*, com o objetivo de indicar uma sociedade politicamente organizada e comandada ou orientada por um poder soberano. A etimologia do termo Estado vem do latim *status*, que significa estar firme e representa uma situação permanente de convivência.²

Segundo Darcy Azambuja o Estado é uma sociedade:

[...] pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. E se denomina sociedade política, porque, tendo sua organização determinada por normas de Direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o bem público.³

A formação originária do Estado pode ser analisada segundo Dalmo de Abreu Dallari, sob duas teorias, a saber:

- a) Teorias que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado, não havendo entre elas uma coincidência quanto à causa, mas tendo todas em comum a afirmação de que o Estado se formou naturalmente, não por um ato puramente voluntário.
- b) Teorias que sustentam a formação contratual dos Estados, apresentando em comum, apesar de também divergirem entre si quanto às causas, a crença em que foi a vontade de alguns homens, ou então de todos os homens, que levou à criação do Estado. De maneira geral, os adeptos da formação contratual da sociedade é que defendem a tese da criação contratualista do Estado.⁴

Para Miguel Reale o Estado não se origina exclusivamente de umas dessas teorias, expondo um conceito híbrido:

O Estado é uma realidade cultural, isto é, uma realidade constituída historicamente em virtude da própria natureza social do homem, mas isto não implica, de forma alguma, a negação de que se deva também levar em

¹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo, 2008. p. 2.

² RICCITELLI, Antonio. **Teoria do Estado e da Constituição**. São Paulo: Manole, 2007. p. 14.

³ AZAMBUJA, Darcy. *Ibidem*.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 47.

conta a contribuição que consciente e voluntariamente o homem tem trazido à organização da ordem estatal.⁵

Dalmo de Abreu Dallari explica que é difícil localizar historicamente o nascimento do Estado. Porém, atualmente o processo mais comum de formação é a partir de Estados preexistentes, seja pelo fracionamento de parte do território de um Estado ou pela união de Estados preexistentes.⁶

Para Sahid Maluf a estrutura básica do Estado é composta basicamente de três elementos: população, território e governo independente. Para o autor, a ausência de qualquer um destes elementos não permite que a organização sociopolítica seja qualificada como Estado. Como governo independente, Sahid Maluf destaca que é aquele poder que possui autoridade ilimitada sobre seu território, não estando subordinado a nenhum outro poder, sendo assim, soberano.⁷

Para que um Estado possa ser analisado, é necessário conhecer como é exercido o governo em seu território. Segundo José Afonso da Silva, “o modo de exercício do poder político em função do território da origem ao conceito de forma de Estado.”⁸

O Estado pode ser juridicamente organizado com um maior ou menor grau de centralização⁹, que para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, isso implica que “numa medida maior ou menor, a criação do Direito, seja o estabelecimento das normas gerais, seja o de normas individuais, é reservada ao órgão central, ao governo”.¹⁰

Quando o Estado adota um modelo de organização em que o poder político é centralizado, forma-se um Estado unitário, que segundo Bernardo Gonçalves Fernandes, possui uma descentralização administrativa, “[...] pois seria inviável, em sociedades altamente complexas, termos um Estado no qual não existisse qualquer descentralização.”¹¹

⁵ REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 8.

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Idem*. p. 47-50.

⁷ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1968. p. 22-30.

⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 99.

⁹ OLIVEIRA, Nelci Silvério. **Teoria geral do Estado**. Goiânia: AB, 2004. p. 41.

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 69.

¹¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 429.

Joaquim de Castro Aguiar explica que nesta forma de Estado, os entes regionais ou locais não possuem autonomia político-constitucional. “Continua havendo um poder único, que apenas delega, por via de lei ordinária facilmente modificável, competência administrativa.”¹²

Quando o Estado passa a repartir o poder político em seu espaço territorial, surge uma forma de Estado composto, denominado Estado federal ou Federação de Estados. Esta repartição regional de poderes é para José Afonso da Silva, o cerne do conceito de Estado Federal.¹³

Comparando o Estado unitário com o Estado Federal, Hans Kelsen expõe que o diferencial entre as duas formas de Estado é o seu grau de descentralização.¹⁴

Este modelo contrapõe ao Estado unitário, pois estes concentram o poder em um núcleo político central, apresentando jurisdição nacional representada por um governo único, não se dividindo em Estados-membros, apenas em divisões administrativas.¹⁵

Sahid Maluf cita como exemplos de Estados Unitários a França, Portugal e Bélgica, entre outros. O autor expõe que, “embora descentralizados em Municípios, distritos ou departamentos, tais divisões são de direito administrativo. Não tem esses organismos menores uma autonomia política.”¹⁶

Por estes conceitos, verifica-se que o modelo federativo consiste basicamente no estabelecimento de esferas descentralizadas de poder, que não sejam unidades de ordem meramente administrativa, dotando seus membros de autonomia política, embora sujeitos à supremacia da União.¹⁷

Miguel Reale ensina que as instituições que compõem um Estado Federal não são de todo autônomas, sendo o Estado Federal uma instituição complexa. Porém faz a seguinte observação ressaltando o isolamento dos Estados-membros: “O isolamento das instituições é, por conseguinte, relativo, mas nem por

¹² AGUIAR, Joaquim de Castro. **Competência e autonomia dos Municípios na nova constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 5.

¹³ *Idem* p. 56.

¹⁴ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 451.

¹⁵ RICCITELLI, Antonio. **Direito constitucional**. Barueri: Manole, 2007. p. 52.

¹⁶ MALUF, Sahid. *Idem*. p. 175.

¹⁷ OLIVEIRA, Nelci Silvério. *Op. Cit.* p. 44.

isso elas deixam de constituir unidades em si mesmas, em tudo o que diz respeito às suas relações internas e aos seus fins essenciais.”¹⁸

Um dos principais produtos da autonomia política é a liberdade do ente federativo para o estabelecimento de normas jurídicas que tenham efeito sobre seu território, nos limites estabelecidos pela CRFB/88, sendo possíveis assim esferas de lei que podem sobrepor-se e coexistir.

Neste sentido Sahid Maluf expõe que o Estado Federal possui tipicamente “duas fontes paralelas de direito público, uma nacional e outra provincial”¹⁹, e embora o autor não tenha incluído o modelo federativo brasileiro, pode-se estender o raciocínio para incluir o Município como uma terceira fonte de direito público.

Desta forma, estão expostos os conhecimentos básicos que permitem analisar o Estado brasileiro, bem como as características da partilha da competência legislativa em seu território.

2.1 BRASIL, UM ESTADO FEDERAL

O Brasil é organizado como Estado Federal, segundo o Art. 1º da CRFB/88, que dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

O elemento de repartição dos poderes políticos que é típico do Estado Federal está presente no Art. 18 da CRFB/88, dispondo o artigo que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Para Alexandre de Moraes a adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política, concedida aos membros da federação. Ressalta ainda, alguns princípios constitucionais essenciais da divisão federativa, sendo alguns desses princípios destacados: repartição constitucional de competências entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios; necessidade de que cada ente federativo possua uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria; poder de auto-organização dos

¹⁸ REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 300.

¹⁹ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1968. p. 175.

Estados-membros, Distrito-Federal e Municípios, atribuindo-lhes autonomia constitucional; e existência de um órgão de cúpula do Poder Judiciário para interpretação e proteção da Constituição Federal.²⁰

André Puccinelli Júnior defende que a forma federativa do Brasil é singular, inconfundível e detentora de várias características peculiares, sendo que segundo este autor, com exceção do Brasil, “não há nas nações conhecidas que adotam o Federalismo como forma de Estado, elevação do Município como um ser constitucionalmente reconhecido e dotado de autonomia administrativa, política e financeira”.²¹

Manoel Gonçalves Ferreira Filho classifica o federalismo adotado na CRFB/88 como de segundo grau, “pois vê os Municípios integrantes da estrutura do Estado brasileiro.”²²

A adoção deste modelo federativo na CRFB/88, na visão de Hely Lopes Meirelles corrigiu falhas das constituições anteriores, ao integrar o Município como entidade federativa de terceiro grau, explicando que o Município “sempre fora peça essencial da organização político-administrativa brasileira.”²³

José Afonso da Silva questiona a inclusão dos Municípios como ente federativo, pois para ele a autonomia político administrativa não é o suficiente para caracterizá-lo como ente essencial da federação. Neste sentido o autor argumenta que:

Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados.²⁴

José Afonso da Silva termina seu raciocínio afirmando que se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, dentro dos Estados federados.²⁵

José Nilo de Castro defende a posição de José Afonso da Silva, expondo que no plano político-administrativo os Municípios são divisões dos Estados e não da União. Para o autor, a simples inscrição do Município no Art. 1º da

²⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004. p. 265.

²¹ PUCCINELLI Júnior, André. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.

²² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**: Arts. 1º a 103. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 18. v. 1

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 36.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 475.

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Loc. cit.*

CRFB/88 não tem muito significado, se em outras regras constitucionais a afirmação não ocorre:

Aliás, a respeito, José Afonso da Silva assegura existirem, em todo o Texto Constitucional, "onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural), referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios" (as ocorrências referidas: arts. 34, II, IV e V; 45, § 1º; 60, III; 85, II; 132; 159, § 2º; 225, § 1º, do corpo permanente da Carta da República; e arts. 13, § 4º; 34, § 9a do ADCT da CR).²⁶

Embora a posição assumida por José Afonso da Silva seja fundamentada no conceito territorial, considerando ele os Municípios mera divisão dos Estados e não da União²⁷, os Arts. 1º. e 18 da CRFB/88 concederam ao Município este status, sendo ele dotado de competências constitucionais e ente federativo.

Vale ressaltar que embora na comparação dos modelos federativos entre diferentes Estados, a configuração atual do Brasil seja única, conforme expõem os autores citados anteriormente, Jair Eduardo Santana defende que não se pode transplantar os modelos federativos de um Estado para outro, pois cada um possui suas especificidades.²⁸

Como efeito deste modelo federativo adotado, Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que não existe sujeição hierárquica entre os entes político-administrativos: "Cada um, na esfera de competências que a Constituição lhes atribui ("nos termos da Constituição"), goza de plena auto determinação. Esta, circunscrita pelas normas desta carta, não é "soberana" e sim "autônoma [grifos do autor]".²⁹

Desta forma, o autor conclui que na CRFB/88 "há três ordens e não duas, como é normal no Estado federal. Em primeiro lugar, a ordem central — a União — em segundo lugar, ordens regionais — os Estados — em terceiro lugar, ordens locais — os Municípios [grifos do autor]."³⁰

Paulo Bonavides conceitua que o modelo federativo adotado põe o Município brasileiro na vanguarda dos modelos autonomistas, desconhecendo uma

²⁶ CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 60.

²⁷ CASTRO, José Nilo. *Loc. cit.*

²⁸ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 40.

²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988: Arts. 1º a 103**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 137. v. 1

³⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 76.

única forma de união federativa onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado um grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo, positivado constitucionalmente.³¹

Embora ente da federação, o Município brasileiro não possui todas as instituições e prerrogativas que os Estados-membros, com destaque para a ausência de representantes no legislativo federal e de um sistema judiciário próprio.

Realçando estas diferenças, Gilmar Mendes afirma que é típico das entidades federativas participar da formação da vontade federal, o que resulta na criação do Senado Federal, que no caso é formado apenas por representantes dos Estados-membros, onde pode-se ressaltar que seria inviável ter um ente de cada Município compondo o Senador Federal, dada a quantidade de Municípios existentes no país. E, também destaca que além da ausência de um Poder Judiciário Municipal, não existe competência originária do Supremo Tribunal Federal para resolver pendências entre entidades da Federação em hipóteses no qual o Município é um dos polos da lide.³²

Os entes federativos seguem um modelo de organização simétrico, sendo a União organizada pela Constituição Federal, os Estados-membros pelas Constituições Estaduais, o Distrito Federal pela Lei Orgânica Distrital e os Municípios pela Lei Orgânica Municipal. Luís Roberto Barroso ao analisar este modelo expõe que “[...] o STF exige que os Estados-membros observem o modelo federal e o princípio da simetria na maior parte dos temas relevantes, aí incluídos, por exemplo, o processo legislativo e as regras de aposentadoria”.³³

Esta imposição constitucional de observação dos princípios estabelecidos pela CRFB/88 é conhecida como princípio da simetria, determinando assim que o constituinte estadual, e o legislador municipal fiquem obrigados a seguir fielmente as determinações de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.³⁴

Neste sentido André Puccinelli Júnior expõe que o legislador estadual deverá buscar inspiração na CRFB/88 para estruturar o modelo

³¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 347.

³² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* p. 958.

³³ BARROSO, Luís Roberto. A Constituição Brasileira de 1988: uma Introdução. In: **Tratado de direito constitucional**. coordenação de Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento; São Paulo: Saraiva, 2012. p. 11.

³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 956.

organizatório estadual devendo obedecer “simetricamente às normas inerentes à divisão de poderes e ao processo de elaboração legislativa estabelecidos no plano federal.”³⁵

Gilmar Mendes observa que esse princípio não é absoluto, não podendo o Estado-membro legislar sobre temas que sejam de competência legislativa reservada à União³⁶, sendo esta proibição extensível aos Municípios.

Sahid Maluf classifica o federalismo brasileiro como sendo do tipo orgânico, em razão da rigidez imposta pelo princípio da simetria e as consequências de sua adoção, sendo nos dizeres do autor uma “federação orgânica, de poderes superpostos, na qual os Estados-Membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União.”³⁷

Não obstante as peculiaridades do modelo federativo brasileiro, ao serem alçados como entes da federação, Estados e Municípios receberam uma porção do poder do Estado para buscar os objetivos constitucionalmente definidos, dentro da esfera de atribuições a ele concedidas, necessitando então de uma organização mínima que permita o exercício desta competência.

3 A PARTILHA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NO BRASIL

No modelo federativo, José Cretella Júnior explica que seus componentes ou membros da federação recebem a competência constitucionalmente. Essa partilha de funções pode ser feita de forma delegada ou concorrente, sendo que as funções que o poder central não delega serão funções exclusivas:

As funções iniciais do “centro” podem continuar nesse pólo ou irradiar para outros centros. As funções que o centro não delega são funções exclusivas. As funções que o centro continua a exercer, mas permite também, que os outros exerçam, é função concorrente. Nasce desse modo, a competência concorrente, complementar, suplementar, supletiva, “atribuição que o centro exerce mas permite que, em certas condições, outros centros também exerçam”.³⁸

Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe que a divisão das competências na CRFB/88 é bastante complexa, coexistindo nela a repartição

³⁵ PUCCINELLI Júnior, André. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 63.

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Ibidem*.

³⁷ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1968. p. 180.

³⁸ CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1992. p. 1774.

horizontal e a repartição vertical, sendo necessária ainda a distinção entre a repartição da competência legislativa e da competência administrativa.³⁹

Segundo Alexandre de Moraes, a competência concorrente não-cumulativa ou vertical, “consiste em permitir ao governo federal a fixação das normas gerais sem descer a pormenores, cabendo aos Estados-membros a adequação da legislação às peculiaridades locais”.⁴⁰

Na repartição horizontal, Valdir Ferreira de Oliveira Júnior explica que as competências formam um campo de poder exclusivo e restrito, ou seja, tem-se apenas competências exclusivas. O que for de competência da União não será dos Estados-membros, nem de forma comum ou concorrente.⁴¹

Ao reservar algumas competências exclusivas para a União, Estados e Municípios, e em outras conceder a competência concorrente ou comum, a CRFB/88 adotou o sistema misto do federalismo cooperativo. Neste sentido expõe:

No federalismo cooperativo, não ocorre o completo abandono da técnica de repartição de competência horizontal, apenas surge nova técnica, denominada vertical, onde se prevê uma área de competências que pode ser compartilhada – competências comuns ou concorrentes.⁴²

José Augusto Delgado explica que o Título III da CRFB/88 tem o objetivo de especificar a organização do federalismo, “[...] estabelecendo com força de norma constitucional como os elementos componentes do federalismo adotado devem existir.” Assim, elenca os aspectos axiológicos dessa organização, dentre os quais se destaca:

- a) o da repartição das competências que tem por objeto distribuir constitucionalmente os poderes de cada ente do Estado federal;
- b) o da predominância dos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em seus níveis de alcance geral, nacional, regional e local;
- c) o do equilíbrio federativo;
- d) o da competência material exclusiva;
- e) o da competência material comum, cumulativa ou paralela;
- f) o da competência legislativa exclusiva;
- g) o da competência legislativa privativa;
- h) o da competência legislativa concorrente;
- i) o da competência legislativa suplementar;

³⁹ FERREITA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 77.

⁴⁰ MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 305.

⁴¹ OLIVEIRA JÚNIOR, Valdir Ferreira de. O Estado constitucional solidarista: estratégias para sua efetivação. In: **Tratado de direito constitucional**. coordenação de Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento; São Paulo: Saraiva, 2012. p. 119.

⁴² OLIVEIRA JÚNIOR, Valdir Ferreira de. *Ibidem*.

[...] ⁴³

Pedro Lenza expõe que as competências atribuídas à União estão dispostas de forma expressa na CRFB/88, sendo classificadas pelo autor como:

a) Privativa, conforme Art. 22, não cabendo aos Estados e Municípios legislarem nem supletivamente sobre os itens ali elencados, possuindo como exceção a possibilidade de ser concedida autorização aos Estados através de Lei Complementar, nos termos do parágrafo único do Art. 22; b) Concorrente com os Estados-membros e Distrito Federal nos termos do Art. 24, cabendo a União emitir normas gerais. Caso a União não cria norma geral, poderão os Estados-membros exercer competência legislativa plena; c) Tributária expressa, conforme Art. 153 da CRFB/88 ; d) Tributária residual, conforme Art. 154, I da CRFB/88 e; e) Tributária extraordinária, conforme determina o Art. 154, II da CRFB/88.⁴⁴.

Segundo José Augusto Delgado, o STF ao analisar questões que envolvem as competências que a CRFB/88 confere à União através do Art. 22, tem interpretado e aplicado os comando ali presentes, “sempre considerando como imperativos os postulados da federação e os princípios da repartição das competências onde os da autonomia e da supremacia nacional estão sempre presentes.” ⁴⁵

A competência comum ou cumulativa conferida à União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, constante no Art. 23 da CRFB/88 é, segundo José Augusto Delgado, competência de natureza administrativa⁴⁶. Pedro Lenza esclarece o objetivo das Leis Complementares que deverão ser editadas pela União, conforme determina o parágrafo único:

Como se trata de competência comum a todos, ou seja, concorrente no sentido de todos os entes federativos poderem atuar, o objetivo de referidas leis complementares é evitar não só conflitos como a dispersão de recursos, procurando-se estabelecer mecanismos de otimização dos esforços.⁴⁷

Hely Lopes Meireles ao analisar a competência comum é “a que cabe indiferentemente, às quatro entidades estatais para solucionar matérias que

⁴³ DELGADO, José Augusto. Da organização do Estado. In: **Tratado de direito constitucional**. coordenação de Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento; São Paulo: Saraiva, 2012. p. 995.

⁴⁴ LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo:Saraiva, 2013. p. 540.

⁴⁵ DELGADO, José Augusto. *Ibidem*, p. 1043.

⁴⁶ DELGADO, José Augusto. *Idem*. p. 1044.

⁴⁷ LENZA, Pedro. *Idem*. p. 540.

estejam nas suas atribuições institucionais.”⁴⁸ Porém, o autor expõe que neste caso, “prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados e do Estado sobre o Município, com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais.”⁴⁹

As competências atribuídas aos Estados-membros são residuais, segundo Paulo Gonet Branco, pois foram atribuídos a ele o poder de auto organização e os não vedados pela CRFB/88. Embora algumas competências sejam enunciadas, a maior parte delas não é enunciada na CRFB/88. Porém, expõe que em matéria tributária a competência é expressa. Assim:

Vale observar que a Constituição, no tocante a matéria tributária, enumerou explicitamente a competência dos Estados — art. 155. No aspecto tributário, é a União que detém competência, além de expressa, residual, permitindo-se-lhe a instituição de outros tributos, além dos enumerados para ela e para as outras pessoas políticas.⁵⁰

Pedro Lenza enumera as competências concedidas aos Estados-membros: a) Expressa, conforme determina o Art. 25 da CRFB/88; b) Delegada pela União, nos termos do parágrafo único do Art. 22; c) Concorrente com a União, nos termos do Art. 24 da CRFB/88, pode ser exercida com competência suplementar supletiva em caso de não existirem normas gerais editadas pela União, ou competência suplementar complementar, caso exista norma geral editada pela União; d) Residual, pois toda competência não vedada será dos Estados-membros.⁵¹

Ao analisar as competências estaduais, Pinto Ferreira explica que “os poderes residuais ou remanescentes pertencem aos Estados-Membros da federação brasileira, outorgando-se às unidades federativas todos os poderes que não sejam atribuídos explícita ou implicitamente ao governo federal.”⁵²

Hely Lopes Meirelles complementa expondo que “[...] a competência do Estado-membro é residual, por recolher os poderes e atribuições que restam da reserva da União e dos Municípios”.⁵³

A competência concorrente conferida aos Estados-membros é definida por Manoel Gonçalves Ferreira Filho como aquela em que se atribui a mais

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 120.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 122.

⁵⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 961.

⁵¹ LENZA, Pedro. *Ibidem*, p. 551.

⁵² FERREIRA, Pinto. *Op Cit.* p.122.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 120.

de um ente federativo o poder de legislar sobre determinada matéria. Pode ser cumulativa ou não-cumulativa. “A cumulativa existe sempre que não há limites prévios para o exercício da competência, ou por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-Membro.” Na não-cumulativa ou vertical, “reserva-se um nível superior ao ente federativo mais alto – a União – que faz os princípios e normas gerais, deixando-se ao ente federativo que é o Estado-Membro a complementação.”⁵⁴

Na visão de José Cretella Junior a competência compartilhada entre a União e o Estado-membro também pode ser verificada de modo implícito:

Quando a Constituição diz compete “à União legislar”, mas omite o advérbio de modo “privativamente”, a ressalva “não exclui a competência dos Estados”: abre as portas para a competência do poder legislativo estadual, ocorrendo, assim, a partilha de competência legislativa.⁵⁵

Bernardo Gonçalves Fernandes classifica a competência suplementar em suplementar-supletiva e suplementar-completiva, ocorrendo a primeira em caso de inexistência de norma geral, e a segunda para regulamentação de norma federal existente. Assim:

[...] se a União edita normas gerais (exercendo o interesse nacional), os Estados e o DF irão suplementar de forma complementar essas normas da União para atender às suas peculiaridades regionais. Porém, se a União não edita as normas gerais (como já explicitado), os Estados e o DF irão exercer competência legislativa plena, intitulada de competência suplementar supletiva.⁵⁶

Dircêo Torrecillas Ramos ao comentar as competências estaduais tece uma crítica quanto à distribuição de competências, que “são dadas exageradamente à União e aos Municípios, restando pouco aos membros da sociedade, sacrificando a autonomia, a não centralização que é um dos princípios do Estado Federal.”⁵⁷

O Distrito Federal possui as competências atribuídas aos Estados-membros e Municípios, conforme determina o Art. 32, § 1º da CRFB/88.⁵⁸

⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**: Arts. 1º a 103. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 182-183. v. 1

⁵⁵ CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1992. p. 1774.

⁵⁶ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 450.

⁵⁷ RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação e República. In: **Tratado de direito constitucional**. coordenação de Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento; São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1080.

⁵⁸ Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

As competências legislativas dos Municípios são orientadas pelo interesse local, que segundo Paulo Gonet Branco significa interesse predominantemente local, pois de alguma forma esses interesses podem repercutir nas outras esferas.⁵⁹ Jair Eduardo Santa expõe que o interesse local é regra básica seguida pelo legislador constituinte ao distribuir as competências municipais, se encontrando positivada no Art. 30, I da CRFB/88.⁶⁰

Hely Lopes Meirelles ao conceituar interesse local explica que “é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”⁶¹ O autor ressalta que este interesse não é exclusivo nem privativo da localidade, “pois não há interesse municipal que não o seja reflexamente da união e do Estado-membro.”⁶²

Pedro Lenza classifica as competências municipais como: a) Expressa, conforme determina o Art. 29 da CRFB/88; b) Privativa no interesse local, conforme Art. 30, I da CRFB/88; c) Suplementar, conforme Art. 30, II da CRFB/88, podendo suplementar a legislação federal e estadual no que couber; d) Plano diretor, conforme Art. 182, § 1º, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, e; e) Tributária expressa, conforme Art. 156 da CRFB/88.⁶³

O Art. 30 da CRFB/88 através do inciso II concede ao Município a competência de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Na interpretação do alcance do verbo suplementar existente neste inciso existem duas correntes, segundo Bernardo Gonçalves Fernandes: a primeira adota uma interpretação sistemática da Constituição, adequando a norma do art. 30, II, com a norma do art. 24 § 3º, que permitiria ao Município legislar concorrentemente, a outra, que é mais restritiva adota uma interpretação literal do texto constitucional.⁶⁴

Na primeira corrente, de cunho municipalista, Fernanda Dias Menezes de Almeida expõe que na ausência de normas gerais editadas pela União e pelo Estado-membro o Município possui competência suplementar-supletiva, podendo assim editar norma geral. Desta feita:

§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. [...]

⁵⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Ibidem*, p. 963.

⁶⁰ SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 42.

⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op Cit.* p. 99.

⁶² MEIRELLES, Hely Lopes. *Loc. cit.*

⁶³ LENZA, Pedro. *Idem*, p. 558.

⁶⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 453.

Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais. Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais para atender a suas peculiaridades. [...] Não havendo normas estaduais supletivas, é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência comum.⁶⁵

Walber de Moura Agra defende interpretação similar, porém faz uma observação quando a invasão de competências dos outros entes federativos, nestes termos:

Na competência concorrente, os Municípios podem atuar de forma suplementar, desde que haja uma omissão do Estado-membro ou deste e da União: Isso ocorre porque eles também exercem a competência suplementar das normas federais e estaduais. Essa competência somente pode existir se houver um interesse local, ou seja, se a matéria atingir precipuamente interesses do Município. Convém ressaltar que os entes locais devem respeitar as normas gerais e jamais poderão invadir a competência de outras entidades federativas.⁶⁶

Na corrente mais restritiva, José Nilo de Castro interpreta que a expressão “no que couber” é cláusula constitucional de compatibilidade, estando o Município em condições de inferioridade nestas matérias em relação à União e ao Estado-membro, sendo que deverá atuar “[...] preenchendo o branco das legislações federal e estadual, afeiçoando-se às particularidades locais, pois que compatíveis – o texto diz no que couber, suprimindo lacunas, deficiências.”⁶⁷

José Nilo de Castro remata:

O Município não possui competência expressa para legislar concorrentemente (com a União, o Estado e o Distrito Federal) sobre as matérias constantes no artigo 24 da Constituição da República, onde se assenta explicitamente que a competência supletiva pressupõe a satisfação da cláusula constitucional no que couber.⁶⁸

Segundo Pinto Ferreira, “[...] suplementar significa suprir lacunas, deficiências ou vazios existentes na legislação federal ou estadual [...]”, permitindo inferir que, deverá existir uma legislação seja federal ou estadual que possa ser suplementada.⁶⁹

⁶⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 158-159.

⁶⁶ MOURA, Walber de Agra. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 377.

⁶⁷ CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 89.

⁶⁸ CASTRO, José Nilo de. *Loc. cit.*

⁶⁹ FERREIRA, Pinto. **Comentários à constituição brasileira: Arts 22 a 53**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 278. v. 2

Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que a interpretação do verbo suplementar existente no inciso II não pode ser feita de forma literal no sentido de complementar ou suprir, porque o “Município poderia legislar sobre qualquer matéria, complementando ou suprimindo a legislação federal ou Estadual”. Neste sentido o autor explica que:

A melhor interpretação deste inciso é a de que ele autoriza o Município a regulamentar as normas federativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais. Destarte, aqui, a competência não seria propriamente legislativa, mas administrativa: a competência de regulamentar leis.⁷⁰

Paulo Gustavo Gonet Branco expõe que não existe hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais, pois a esfera de competência de cada uma das normas é diversa. Porém, entende que o Município deverá observar a legislação estadual e federal existente, nestes termos:

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta. A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CRFB/88, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.⁷¹

Bernardo Gonçalves Fernandes complementa:

[...] essa corrente defende que o Município só tem competência suplementar complementar. Se não existir lei estadual ou federal, o Município não pode exercer competência suplementar-supletiva. Esta é a posição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Dirley da Cunha Júnior. Os autores trabalham, salvo melhor juízo, com uma interpretação literal do nosso atual diploma constitucional. Nesse sentido, interpretam que se o constituinte quisesse dar competência supletiva para os Municípios, teria dito expressamente, assim como fez com os Estados-membros e o Distrito Federal no art. 24 da CR/88. Apesar de a primeira corrente ser a que melhor coaduna com a Constituição, a segunda corrente ainda é a majoritária.⁷²

Embora os dispositivos constitucionais atribuam a todos os entes federativos parcelas de competência, a União recebe a maior parte dessas competências, editando em muitas matérias normas específicas e outras matérias as normas gerais que devem seguidas pelos demais entes federativos ao legislar em seus territórios, tipicamente através de Lei Complementar.

⁷⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**: Arts. 1º a 103. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 212. v. 1

⁷¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 964.

⁷² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Op. Cit.* p. 454.

3.1 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS

Seguindo a competência expressa determinada pelo Art. 25 da CRFB/88, os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios constitucionais.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o exercício da autonomia de cada Estado federado importa em auto-organização, sendo que um dos elementos básicos que surge da auto-organização é a Constituição que o seu Poder Constituinte estabelece, sendo este um poder de auto-organização delimitado pela CRFB/88, que impõe a estrutura básica a ser seguida.⁷³

Bernardo Gonçalves Fernandes expõe que a atividade do legislador estadual como “[...] Poder Constituinte Decorrente visa complementar a Constituição com a obra produzida pelos Estados-membros, qual seja, Constituições estaduais, conforme art. 11 do ADCT e art. 25 da CR/88.”⁷⁴

A observação dos princípios constante no Art. 25 é fundamental e sua não observância pelo Estado-membro pode dar ensejo a inconstitucionalidade do ato normativo que exceder a esfera de competência. Assim:

A CRFB/88, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, caput –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes. (ADI 1.594, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-6-2008, Plenário, DJE de 22-8-2008.) No mesmo sentido: ADI 291, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 7-4-2010, Plenário, DJE de 10-9-2010; ADI 3.644, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 12-6-2009.⁷⁵

Seguindo o princípio da simetria, a Constituição do Estado-membro deve repetir em alguns casos os postulados presentes na CRFB/88, sendo que no caso das normas de reprodução obrigatória elas são também conhecidas como

⁷³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 84.

⁷⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 104.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.644/RJ. Ofensa ao Princípio da Separação de Poderes. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL-Brasil. Requerida: Câmara Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 12-6-2009: Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20392>>. Acesso em: 4 nov. 2013.

normas de preordenação ou princípios constitucionais extensíveis ⁷⁶. Para Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, são de observância obrigatória na CE os seguintes artigos da CRFB/88: 1º, I ao IV; 3º I ao IV; 6º a 11; 93, I a XI; 95, I, II e III.⁷⁷

Neste sentido André Puccinelli Júnior cita exemplos destas normas:

Como exemplos de normas de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais citam-se aquelas que fixam a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em determinados projetos de lei, bem como as que vedam emendas que impliquem majoração de despesas nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República.⁷⁸

Léo Ferreira Leoncy explica que, sendo estas normas obrigatórias, mesmo que não fossem incluídas na CE ainda assim teriam validade, dada a supremacia da CRFB/88, estabelecendo que:

A inclusão de normas de idêntico teor no texto constitucional estadual funciona como uma espécie de reforço para o respeito das normas constitucionais federais equivalentes e, por isso, não representa, tal postura, nenhum tipo de violação à obra do constituinte originário federal.⁷⁹

Em outros dispositivos, a CE pode, nos limites estabelecidos pela CRFB/88, adaptar alguns dispositivos, de acordo com as necessidades regionais do Estado-membro. Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo classificam estes dispositivos como princípios constitucionais estabelecidos, pois estão dispersos no texto constitucional. Desta forma esses princípios:

[...] geram limitações expressas vedatórias (CRFB/88, arts. 19, 150 e 152), outros limitações expressas mandatórias (CRFB/88, arts. 37 a 41, 125), outros limitações implícitas (CRFB/88, arts. 21, 22, 30) e outros ainda, limitações decorrentes do sistema constitucional adotado, que são limitações que defluem naturalmente, como consequência lógica dos princípios constitucionais adotados pela Constituição Federal de 1988, por exemplo, do princípio federativo, dos princípios do Estado Democrático de Direito, dos princípios da ordem econômica e social etc.⁸⁰

Alexandre de Moraes ensina que o Estado-membro se auto-administra no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente, obtendo através do exercício da competência tributária os recursos financeiros para seu custeio.⁸¹

⁷⁶ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Ibidem*.

⁷⁷ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2008. p. 299.

⁷⁸ PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.

⁷⁹ LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 73.

⁸⁰ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Ibidem*.

⁸¹ MORAES, Alexandre de. Op.Cit. p. 275.

Para exercer a autonomia concedida pela CRFB/88, o Estado-membro necessita de recursos financeiros, sendo que para o exercício desta competência a base da legislação tributária estadual deverá estar fundamentada em sua CE, observadas as competências tributárias estabelecidas pela CRFB/88 quanto aos impostos estaduais: ITCMD – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; ICMS – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior, e; IPVA – propriedade de veículos automotores.

Ricardo Alexandre expõe que “não há como se imaginar a autonomia de um ente que não tenha recursos materiais para o desempenho das competências que a Constituição lhe atribui⁸².”

Neste sentido, Gilmar Ferreira Mendes realça:

A luta por autonomia política por parte de Estados e Municípios iria necessariamente afetar a partilha de recursos públicos. A desejada autonomia política não poderia existir sem que estivesse aliada à autonomia financeira, e esta, no contexto de um estado fiscal, depende, fundamentalmente, da divisão de competências tributárias e da partilha do produto arrecadação tributário.⁸³

O processo legislativo estadual deve seguir as bases estabelecidas pela CRFB/88, porém, pode suprimir algumas espécies normativas, como por exemplo de elaboração de medida provisória estadual, que não está presente na CEPR/89, conforme se verifica em seu Art. 63.⁸⁴

Neste sentido, em análise de Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei estadual, o STF firmou entendimento que o Estado-membro está sujeito às regras estabelecidas no modelo federal, de forma que se pode estender esse raciocínio aos Municípios, *in verbis*:

I. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros. 1.

⁸² ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. São Paulo: Método, 2012. p. 632.

⁸³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1605.

⁸⁴ Art. 63. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - decretos legislativos;
- V - resoluções;
- VI - leis delegadas.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito - como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República. 2. Essas orientações - malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro - é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a partir da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, a exemplo do que sucede na espécie com a disciplina de licença especial e particularmente do direito à sua conversão em dinheiro.

(STF - ADI: 276 AL, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 13/11/1997, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-12-1997 PP-00040 EMENT VOL-01896-01 PP-00020)⁸⁵

Paulo Gustavo Gonet Branco ao comentar se a possibilidade de existência da medida provisória estadual é permitida de forma implícita, pois o §2º do Art. 25 da CRFB/88 proíbe a regulação dos serviços de gás pelos estados através deste tipo normativo, destacando que caso existente na CE, “o regime das medidas provisórias, deve atender à regulação do instrumento na ordem federal”.⁸⁶

Cabe aos Estados-membros e Municípios suplementar ou complementar a legislação federal quando assim a CRFB/88 o determinar, observada a competência deferida pela CRFB/88.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari observa que a CRFB/88 concedeu apenas aos Estados-membros legislar de forma concorrente com a União, não incluindo neste elenco o Município, estando limitada a União a estabelecer normas gerais. Porém, não havendo o exercício por parte da União, o Estado poderá estabelecer normas gerais, que em caso de edição de norma geral superveniente pela União suspenderá a eficácia da norma do Estado-membro.⁸⁷

3.2A ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Embora o Município seja ente da federação, ele não encontra sua fonte de legitimidade diretamente da CRFB/88, não possuindo assim o poder

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 276 AL. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 19-12-1997 PP-00040 EMENT VOL-01896-01 PP-00020.

⁸⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1040.

⁸⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 37.

constituente derivado decorrente que os Estados-membros possuem. Pedro Lenza classifica o poder concedido ao Município como de terceiro grau, pois:

No caso dos Municípios, porém, se descortina um poder de terceiro grau, porque mantém relação de subordinação com o poder constituente estadual e o federal, ou, em outras palavras, observa necessariamente dois graus de imposição legislativa constitucional.⁸⁸

O princípio da autonomia municipal configura-se segundo Alexandre de Moraes “pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno, e auto-administração”⁸⁹, sendo que José Afonso da Silva divide a auto-organização e capacidade de normatização, considerando assim a autonomia municipal ancorada em quatro capacidades.⁹⁰

Este princípio é destacado como princípio constitucional sensível por Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino⁹¹, pelo fato da CRFB/88 impor ao Estado o respeito a ele.

A auto-organização manifesta-se inicialmente através da elaboração da Lei Orgânica Municipal, e posteriormente pela edição das leis municipais⁹², que seguindo a simetria constitucional.

A capacidade de normatização ou autonomia legislativa, segundo Joaquim Castro Aguiar, consiste na faculdade constitucionalmente assegurada ao Município de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual, no âmbito da legislação concorrente.⁹³

Segundo José Afonso da Silva, a Lei Orgânica Municipal é uma espécie de Constituição Municipal, cujo conteúdo básico está previsto na própria CRFB/88.⁹⁴

Deverá ser votada e promulgada seguindo ao estabelecido no Art. 29 da CRFB/88, ou seja, em dois turnos, por um mínimo de dois terços da totalidade dos vereadores do Município, com intervalo mínimo de dez dias entre as votações.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que o “autogoverno na linguagem usual do Direito Público significa governo de si próprio dentro de um

⁸⁸ LENZA, Pedro. *Op. Cit.* p. 243.

⁸⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 277.

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **O Município na Constituição de 88**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 8.

⁹¹ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2008. p. 280.

⁹² MORAES, Alexandre de. *Op.Cit.* p. 277.

⁹³ AGUIAR, Joaquim de Castro. **Competência e autonomia dos Municípios na nova constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 99.

⁹⁴ SILVA, José Afonso da. *Op cit.* p. 8.

âmbito fixado (e limitado) por um poder mais alto, o poder soberano”⁹⁵, culminando com a eleição dos membros dos poderes legislativo e executivo, sem qualquer ingerência dos governos Federal e Estadual.⁹⁶

Michel Temer complementa adicionando que a auto-organização política do Município “diz respeito à constituição dos poderes municipais, às funções do prefeito e vice-prefeito e vereadores, bem como à organização da Câmara dos Vereadores, ao número de sessões, ao desenvolvimento delas etc.”⁹⁷

A auto-administração, segundo Bernardo Gonçalves Fernandes, “tem por finalidade central dar praticidade à auto-organização e ao autogoverno. Nesses termos, ela nada mais é do que o exercício de competências legislativas, administrativas e tributárias pelos entes”⁹⁸, permitindo assim que o Município execute as atividades necessárias para a persecução de seus objetivos constitucionais.

Observa-se que o legislador constituinte estadual faz menção expressa ao atendimento dos princípios estabelecidos na Constituição Federal na elaboração da Lei Orgânica⁹⁹, sendo que a CRFB/88 permite aos Estados-membros intervir no Município em caso de inobservância dos princípios estabelecidos na Constituição do Estado, desatendimento de lei e descumprimento de ordem ou decisão judicial, conforme disposto no Art. 35, inciso IV da CRFB/88.

Segundo Hely Lopes Meirelles, os princípios presentes na CE são de observação obrigatória pelo Município, e o “desatendimento de lei refere-se a qualquer norma legal”, interpretando o mandamento constitucional de lei em sentido amplo, abrangendo as leis federais, estaduais e outros decretos ou atos normativos que tenham conteúdo normativo de lei formal.¹⁰⁰

Ayrton Pinassi expõe que caso se acrescente a Lei Orgânica alguns artigos que contrarie a CRFB/88 ou a CE, “nenhum valor terão, porque serão viciados pela inconstitucionalidade.”¹⁰¹

⁹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 84.

⁹⁶ MORAES, Alexandre de. Op.Cit. p. 275

⁹⁷ TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 109.

⁹⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 437.

⁹⁹ CEPR/89 - Art. 4º. A organização político-administrativa do Estado compreende os Municípios, regidos por leis orgânicas próprias, observados os princípios da Constituição Federal e desta.

¹⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 110.

¹⁰¹ PINASSI, Ayrton. **Direito municipalista brasileiro**. Campinas: Conan, 1995. p 106.

No tocante ao processo legislativo municipal, deverá obedecer aos princípios existentes na CRFB/88, e secundariamente ao estabelecido na CE, existindo assim pouco espaço para inovação.

É conferida ao Município pelo Art. 30, inciso II da CRFB/88, a competência de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, sendo que Regina Maria Macedo Nery Ferrari explica que diferentemente da competência concorrente concedida ao Estado-membro, “a competência municipal de suplementação é apenas complementar, ou seja, tem o sentido de adaptação da legislação federal e estadual às peculiaridades ou realidades da comuna”¹⁰², sendo que pode-se inferir do exposto pela autora que não poderá o Município legislar em assunto não regulado por lei federal ou estadual.

Marcelo Novelino ao analisar a questão da competência suplementar do Município conclui que “por se tratar de uma competência suplementar, no caso de inexistência de legislação federal ou estadual, também não será possível o exercício dessa espécie de atribuição pelos Municípios.”¹⁰³

Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles, o Município deve incluir no processo legislativo local:

[...] emendas à Constituição (lei orgânica municipal), leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções, como espécies obrigatórias. No tocante à inclusão das leis complementares e medidas provisórias desaconselhamos a sua adoção, não obstante a ausência de vedação constitucional.¹⁰⁴

Embora Hely Lopes Meirelles desaconselhe a adoção das leis complementares e medidas provisórias, a observação do princípio da simetria impõe a adoção da lei complementar para determinadas matérias, onde pode-se citar matérias tributárias e, no caso da medida provisória, poderá adotar apenas se o Estado-membro no qual está localizado tiver adotado.

Este entendimento é corroborado por Vasco Della Giustina, que ressalta: “o legislador municipal, na elaboração da lei maior do Município, deve manter estrita simetria com a Carta maior.”¹⁰⁵

¹⁰² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 38.

¹⁰³ NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Método, 2013. p. 761.

¹⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Idem*, p. 472.

¹⁰⁵ GIUSTINA, Vasco Della. **Leis municipais e seu controle pelo tribunal de justiça**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 75.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, baseado no princípio da simetria esclarece, esta hipótese da não existência na CE da Medida Provisória, se poderia ou não o Município incluir este tipo legislativo em sua Lei Orgânica, desta forma:

[...] dada a tese da simetria, consagrada pelo STF, o processo legislativo municipal acaba por coincidir com o processo legislativo federal. É verdade que se veio a entender que, se o Estado não adotou a lei delegada ou a medida provisória, o Município nele integrado não pode fazê-lo.¹⁰⁶

Verifica-se através do acima exposto que os Municípios ao executar a autonomia constitucional de legislar, estão sujeitos às mesmas regras estabelecidas na CRFB/88, e conseqüentemente ao estipulado na CE.

Seguindo a mesma interpretação, já em análise do processo legislativo municipal, o TJ do Rio Grande do Sul ao julgar a Ação de Representação por Inconstitucionalidade TJ-RS - RP: 589065952 ressalta o dever do Município obedecer às regras estabelecidas na CRFB/88 e na CE, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade formal:

Representação por inconstitucionalidade. Autonomia municipal e processo legislativo. As novas regras constitucionais que definem o município como ente da federação e com autonomia municipal mais explicitada, não desobriga o Município de, no processo legislativo, respeitar as regras constantes nas Constituições Federal e Estadual. Inconstitucionalidade formal. Lei municipal que concede direitos aos funcionários públicos, implicando em aumento de despesa pública, deve ter a iniciativa do poder executivo. Descumprida esta regra, a lei se inconstitucionaliza. Representação procedente. Votos vencidos. (Representação Nº 589065952, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, Julgado em 07/05/1990) (TJ-RS - RP: 589065952 RS, Relator: Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, Data de Julgamento: 07/05/1990, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 08/05/1990)¹⁰⁷

Ao analisar o processo legislativo presente na CRFB/88, Marcelo Novelino afirma que “as regras básicas do processo legislativo constitucional são normas de observância obrigatória pelas constituições estaduais e leis orgânicas do Distrito Federal e Municípios.”¹⁰⁸

Quanto a definição das matérias adequadas a cada tipo legislativo, Leo Ferreira Leony expõe que os princípios constitucionais estabelecidos cerceiam o conteúdo do direito constitucional e ordinário a ser editado pelos órgãos do Estado-membro, dizendo que:

¹⁰⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 210.

¹⁰⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. RP: 589065952 RS , Relator: Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, Data de Julgamento: 07/05/1990, Tribunal Pleno. DJ 08/05/1990.

¹⁰⁸ NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Método, 2013. p. 829.

Nesses casos, a Constituição Federal ordena previamente a atividade do legislador constituinte estadual, e o faz na medida em que estabelece o regime normativo a ser adotado em determinadas matérias, vinculando assim a disciplina a ser eventualmente positivada na Carta estadual.¹⁰⁹

É importante observar também que o legislador municipal além de submeter-se ao disposto nas CRFB/88 e CE, deverá obrigatoriamente atender ao disposto na LOM, segundo observa Alexandre de Moraes:

Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos Municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal.¹¹⁰

Com base no exposto, o Município deverá seguir diretrizes e princípios traçados pela CRFB/88 ao legislar sobre os diversos temas, obedecendo aos princípios impostos na CE, e suplementando a legislação federal e estadual no que couber, não podendo suplementar legislação que seja inexistente, tanto em âmbito federal quanto estadual.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CRFB/88 inovou ao incluir o Município como ente da federação, criando assim um modelo único, com três esferas de competência legislativa. Porém, a concentração das competências legislativas na esfera da União, e a concessão de parcela considerável de competência aos Municípios torna a participação dos Estados-membros pouco efetiva, residual, limitada a competência não exercida pela União e Municípios.

Por outro lado, a concessão de uma esfera de poder mais ampla aos Municípios, partindo do princípio do interesse local, embora traga benefícios à população local ao permitir a ela organizar-se com base em suas características e costumes locais, esbarra na inépcia do legislador local para exercer esta competência, não raramente invadindo as competências da União e dos Estados-membros, ou ainda ferindo a preceitos constitucionais.

Destarte, essa característica exige que as entidades ou órgãos que tenham por finalidade fiscalizar o Poder Legislativo Municipal sejam atuantes,

¹⁰⁹ LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 30.

¹¹⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 307.

coibindo assim os excessos que eventualmente possam ocorrer, e propondo melhorias ao processo legislativo municipal.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim de Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. São Paulo: Método, 2012.

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

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. A Constituição Brasileira de 1988: uma Introdução. In: **Tratado de direito constitucional**. coordenação de Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento; São Paulo: Saraiva, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm>. Acesso em: 13 abr. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.644/RJ. Ofensa ao Princípio da Separação de Poderes. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL-Brasil. Requerida: Câmara Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 12-6-2009: Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20392>>. Acesso em: 4 nov. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 276 AL. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 19-12-1997 PP-00040 EMENT VOL-01896-01 PP-00020.

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

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

DELGADO, José Augusto. Da organização do Estado. In: **Tratado de direito constitucional**. coordenação de Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento; São Paulo: Saraiva, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**: Arts. 1º a 103. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1

_____. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à constituição brasileira**: Arts 22 a 53. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2

GIUSTINA, Vasco Della. **Leis municipais e seu controle pelo tribunal de justiça**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo, Saraiva, 2013.

LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1968.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004.

MOURA, Walber de Agra. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Método, 2013.

OLIVEIRA, Nelci Silvério. **Teoria geral do Estado**. Goiânia: AB, 2004.

OLIVEIRA JÚNIOR, Valdir Ferreira de. O Estado constitucional solidarista: estratégias para sua efetivação. In: **Tratado de direito constitucional**. coordenação de Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento; São Paulo: Saraiva, 2012.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2008.

PINASSI, Ayrton. **Direito municipalista brasileiro**. Campinas: Conan, 1995. p 106.

PUCCINELLI Júnior, André. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, Dirceô Torrecillas. Federação e República. In: **Tratado de direito constitucional**. coordenação de Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento; São Paulo: Saraiva, 2012.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 300.

RICCITELLI, Antonio. **Direito constitucional**. Barueri: Manole, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. RP: 589065952 RS , Relator: Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, Data de Julgamento: 07/05/1990, Tribunal Pleno. DJ 08/05/1990.

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

SILVA, José Afonso da Silva. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 1998.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2008.