

Diretrizes para as Cartas Municipais

SELMA MARIA DE ATHAYDE

Advogada. Assessor Técnico-Legislativo da
Câmara Municipal de Ipatinga — MG. Con-
sultoria Técnica a Municípios. Mestrado em
Direito Administrativo (UFMG)

SUMÁRIO

I — Introdução — Panorama da autonomia municipal na Constituição de 1988; II — Histórico da Organização Municipal Brasileira; III — A Câmara Municipal como Poder Constituinte; IV — Principais diretrizes para as Cartas Municipais; V — Inovações a serem introduzidas no texto das Cartas Municipais; VI — Conclusão.

I — Introdução

Panorama da autonomia municipal na Constituição de 1988

Por "autonomia municipal entende-se a capacidade assegurada ao Município (pessoa pública) de se constituir e de *viver segundo suas próprias regras*, de certa gama de interesses da comunidade, ditos *peculiares*".

Cada vez mais se afirma necessária a autonomia municipal, principalmente dentro da nova concepção de Município moderno, à semelhança do (Welfare State) do Estado de bem-estar.

Terá o Município de se aparelhar melhor para que possa atender às suas finalidades, às expectativas das comunidades locais.

A multiplicidade de interesses da população situada no espaço delimitado de seu território está a exigir sua transformação em Município Provedor, vale dizer, em ente capaz de satisfazer toda essa gama de interesses e de necessidades coletivas.

O governo municipal em face disso terá de se modernizar e de acompanhar a evolução social, tornando-se mais participativo.

O governo participativo será mais forte, mais democrático e mais suscetível de atender aos anseios e às necessidades da coletividade administrada.

Tarefa difícil, quando se sabe da extensa complexidade dos problemas que afetam os 4.260 Municípios deste País, quando grande parte deles vive em condições de extrema penúria, pela falta de recursos financeiros, humanos e de toda ordem.

Isso sem contar com as inúmeras ingerências e violações à sua autonomia, da realização de convênios para execução de serviços que não são de sua competência, legalizados por esse meio.

A autonomia municipal se exercitará no espaço que os ordenamentos constitucionais deixarem ao Município.

A ação dos agentes políticos, do administrador público, as pressões sofridas em decorrência da maior proximidade entre administrador e administrado, em síntese, as exigências das comunidades locais requerem maior independência do Município para a satisfação desses interesses comuns.

O próprio sistema de instituição e de organização dos Municípios não favorece à realização das medidas de interesse local, pois o que se vinha observando até hoje era o Estado-Membro editando uma lei orgânica única para todos os Municípios, com total desrespeito às peculiaridades locais, vale dizer, aos interesses predominantemente municipais.

A exemplo disso, os 723 Municípios mineiros eram até então regidos por uma *única lei de organização* outorgada pelo Estado, sem a mínima preocupação com as peculiaridades locais.

Por essa razão, considera-se mais coerente com o princípio da autonomia municipal o sistema de Cartas Próprias, até então mantido e utilizado pelo Estado do Rio Grande do Sul, por meio da delegação de poderes aos próprios Municípios.

Felizmente, hoje, o Sistema de Cartas Próprias vem endereçado a todos os Municípios brasileiros, por força da Constituição vigente, que consagra o *princípio da auto-organização municipal*, por meio de leis votadas pelas Câmaras dos Municípios.

Se antes o Estado do Rio Grande do Sul, numa grande lucidez, conferiu este direito aos seus Municípios, atualmente esse sistema passou a constituir dever-poder de cada um dos Municípios do território nacional.

Outra conquista do Município foi o seu reconhecimento como parte integrante do Sistema Federativo Brasileiro *ex vi* do texto constitucional, a despeito de se afirmar que, paralelamente às conquistas, sofreu o Município uma lamentável e real *capitis diminutio* em sua autonomia.

Não se pode negar *a priori* que continua na Constituição em vigor uma incrível hipertrofia de poderes da União e ainda, notadamente, uma ampliação de poderes dos Estados-Membros em detrimento dos Municípios.

Pelo atual sistema de competências vigente no texto constitucional, a União detém as competências exclusiva e concorrente. Ela edita as normas gerais. O Estado-Membro tem a competência concorrente com a União, o poder de editar as normas suplementares, na falta da lei federal.

Aos Municípios resta, apenas, o sistema de competência comum com a União e os Estados, além de pequenos lampejos de sua competência privativa de outrora.

Exclui-se o poder de legislar do Município, sobre algumas matérias de interesse local, como urbanismo; de legislar sobre seu patrimônio histórico, artístico, cultural, turístico e paisagístico, embora deva proteger este patrimônio, segundo a Constituição. Pelo sistema de competência comum, adotou-se o princípio de hierarquia das leis, segundo o qual a primazia para legislar é da União; em segundo lugar vem o Estado-Membro, que poderá suprir a lei federal naquilo que a União deixou de exercer sua competência; por último, o Município.

Aboliu-se na Constituição atual o Capítulo da Autonomia Municipal, negando-se ao Município aquela competência anterior que afastava as demais esferas governamentais, quando se tratava de matéria pertinente ao seu peculiar interesse, ou seja, quando o interesse era predominantemente local.

Mesmo em se tratando de assuntos de interesse local, o Município só poderá legislar de forma restrita, limitada, após se cientificar que na competência comum terá de observar se não existe legislação federal ou estadual sobre a matéria e que não lhe é permitido suplementar a legislação federal ou estadual, em casos de competência comum e privativa da União e do Estado.

Caso contrário, incorrerá no vício de inconstitucionalidade, o que acarretará a nulidade da lei municipal, cujos efeitos não poderão, sequer, ser convalidados.

A supressão do controvertido termo "peculiar interesse" significa uma derrota para o Município, quanto à predominância de legislar sobre assuntos de interesse local.

Evidencia-se, com nitidez, um lamentável corte na esfera de autonomia municipal, diante do texto da atual Carta Magna, embora capítulos de grande valor tenham sido inseridos, como o capítulo "Da Administração Pública", que constitui grande avanço do Direito Público e, especificamente, do Direito Administrativo, um de seus ramos.

Queremos advertir sobre o maior perigo do vício de inconstitucionalidade das leis municipais, dentro do atual sistema de competências da Constituição vigente.

Daí o despertar de nosso interesse pelo tema, que exprime seu objetivo: "Diretrizes para as Cartas Municipais". O vocábulo "diretrizes" expressa o "iter", ou melhor, o caminho a percorrer, as normas de procedimento a serem observadas pelo constituinte municipal, o Vereador, para o bom desempenho de sua relevante função.

O termo "Cartas Municipais" significa Constituição dos Municípios. Envolve força maior de expressão, por representar para o Município, no âmbito de seu território, o mesmo valor de uma Constituição, outorgada pela Câmara de Vereadores, que representa o povo, a Assembléia Municipal Constituinte.

Com essa denominação, pretendemos também diferenciar o vocábulo da terminologia usualmente empregada pelos legisladores estaduais, nas chamadas Leis Orgânicas ou Leis Complementares de Organização Municipal, que constituíam diplomas legais únicos, de imposição estatal, inteiramente desvinculados da realidade local.

Na verdade, as Cartas Municipais a serem votadas pelas Câmaras têm, para cada Município, sentido semelhante ao de uma Carta constitucional propriamente dita, porque deverão conter normas gerais de organização, de estrutura e de funcionamento de governo municipal.

Deverão ser elaboradas dentro do contexto local, para que possa o município atingir suas finalidades próprias.

II — *Histórico da Organização Municipal Brasileira*

O primeiro Município, com governo eleito em terras da América, foi organizado com a instituição da Casa da Câmara de São Vicente.

Essa organização local não se moldou nas Ordenações vigentes à época em Portugal, mas, sim, nos princípios da "grei", vale dizer, da sociedade, anterior à Era Manoelina e nas Câmaras das cidades flamengas, onde foi recrutada a elite da expedição de Martim Afonso de Souza.

Isto não significava oposição às Ordenações do Reino que os pioneiros desconheciam, pois em 1572, segundo o historiador Affonso Taunay, na obra *História da Cidade de São Paulo*, ainda não se tinha conhecimento das Ordenações Manoelinas de 1513 na Câmara de São Paulo.

Todavia ressalte-se desde aquela época, na concepção dos colonizadores, a *necessidade de um governo local organizado*, e, por isso, consoante o padrão mais avançado até então concebido, segundo as normas da sociedade local.

Esse aspecto foi reconhecido por "el rei" D. João III ao recomendar aos donatários das capitanias que fundassem cidades organizadas a partir do modelo afonsino. Vem daí a legenda *cellula mater*, que São Vicente orgulhosamente ostenta em seu brasão.

Nem o Regimento de 1548, dado a Tomé de Souza, dispôs de forma diferente, tanto que, até à independência, a organização das Câmaras em nada diferenciou, nem a Corte nisso interferiu, quanto mais para exigir fidelidade às Ordenações, ainda porque muitas Câmaras irrogavam até soberania ou se faziam representar nas Cortes.

Quando ocorreu a independência, o país, que se libertara, já estava organizado em Câmaras, com poderes delimitados, fronteiras conhecidas e funções executivas, legislativas e judiciárias, o que significava dizer *municipalmente organizado*.

Essas Câmaras e só elas foram consultadas como *referendum* à nossa primeira Constituição.

A Carta outorgada de 1824 reconheceu explicitamente o governo municipal eleito, sua capacidade econômica e sua organização.

Contudo, a lei de 1.º de outubro de 1828, ao regular a organização do poder local, frontalmente violou a Constituição e a verdade histórica. Entendeu-se que os municípios haviam perdido o poder de auto-organização.

O ato adicional de 1834, ao procurar conferir competências às assembleias provinciais, poder criado pela luta liberal para justificar-lhe as funções, transferiu-lhes muitas das atribuições, em matéria municipal, que eram pertinentes à Assembléia Geral que, historicamente, eram inerentes às Câmaras.

A lei reguladora de 1840 atenuou o problema sem, entretanto, eliminá-lo.

Os republicanos tinham compromisso com o poder local — não foram felizes, no entanto, ao transpô-lo para a Constituição de 1891.

Firmou-se o debate da Constituinte em torno do tema, seguindo-se o modelo da Federação americana, e, ainda, preso à técnica constitucional, clássico de países cuja estrutura organizacional diferia da nossa.

Toda discussão girava em torno do Projeto Rui Barbosa e das Emendas Lauro Sodré e Meira de Vasconcelos, sendo estas pela auto-organização municipal; a outra reduzia o texto apenas a preservação de autonomia municipal; foi a que venceu, contra o projeto do governo, que consignava o meio termo

Meira de Vasconcelos, ao instruir sua emenda, dizia: "Entendo que teríamos sofismado a patriótica aspiração de poder municipal, se não déssemos aos Municípios o direito de se organizarem" (MEIRA DE VASCONCELOS em *Anais do Congresso Constituinte*, vol. II, p. 199).

Operou-se, segundo Mayr Godoy, com a Constituição de 1891, no federalismo por desagregação, uma centralização imperfeita, que mais tarde Kelsen iria demonstrar, nos casos, como o nosso, em que o poder central prescreve ao Estado Federado limitações em relação às Unidades Menores.

Se os Estados tinham que se organizar sob o regime municipal, respeitando a autonomia dos Municípios, não se lhes havia dado competência para organizar os Municípios, já que isto era decorrente do princípio da autonomia.

Prevaleceu, no entanto, a competência dos Estados para organização dos Municípios. Mesmo assim, alguns Estados, como o Rio Grande do Sul e Goiás, nas suas Constituições asseguraram aos Municípios a auto-organização. Outros nada dispuseram, enquanto a maioria passou a outorgar uma lei de organização única aos Municípios.

Na primeira fase republicana, a auto-organização municipal não foi o ponto alto das reivindicações municipalistas que se concentraram no direito à eleição do governo local, sem sustentação dos Estados na conferência das eleições locais.

Desse movimento resultou importante contribuição jurisprudencial, que acabou por fazer inserir a *autonomia municipal como princípio cardeal do regime* na Reforma Constitucional de 1928.

A importância da Constituição de 1934 em relação à organização municipal não teve apenas caráter histórico.

Apesar da curta vigência, não deixou dúvidas que, dentro da idéia central da auto-organização, havíamos evoluído, notadamente pela influência do direito constitucional alemão, onde a autonomia municipal sempre foi vista como assecuratória, também, do direito de organizar-se a si mesmo. (OTTO CONNENWEIN, Derecho Municipal Aleman).

Durante o Estado Novo as Câmaras Municipais, assim como as Assembleias e o Congresso, estiveram em recesso; portanto, inexistia poder legislativo a legislar sobre organização municipal.

Com a Constituição de 1946 ficou definitivamente esclarecido que a intervenção do Estado no Município só se daria em casos de impontualidade no pagamento de seus débitos, para regularização de suas finanças.

Era de se argumentar, em consequência deste princípio da não intervenção estatal nos Municípios, que a imposição de uma lei orgânica aos Municípios não passava de uma forma de intervenção proibida, na medida em que essa norma violava a autonomia consagrada como princípio constitucional.

Apesar disso, à exceção do Rio Grande do Sul, os demais Estados impingiram aos Municípios normas organizacionais, muitas delas fulminadas

de inconstitucionalidade declarada pela Suprema Corte, embora parcialmente.

A partir de 1964, com os atos institucionais, a União passou a legislar em matéria organizacional dos Municípios com intensidade, como fez também, em relação aos Estados. Esses atos iriam ter influência direta na Constituição de 1967 e nas emendas a partir de 1969.

Duas leis de importância foram promulgadas ainda sob a égide da já mutilada Constituição de 1964: a Lei n.º 4.520/64 e a Lei n.º 5.172/64.

Pela primeira se ordenou, a nível nacional, as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e, pela segunda, igualmente se instituiu normas gerais de direito tributário aplicável à União, aos Estados e Municípios.

Nesse campo de competência legislativa da União, os Municípios ficaram a salvo de incursões intervencionistas daqueles Estados, que sempre avançaram no branco deixado pelo legislador federal, sob a alegação de possuírem competência supletiva.

Ainda antes da vigência da Constituição de 1967, quando esta já se encontrava promulgada, eram baixados dois decretos-leis que até hoje exercem grande influência prática na vida dos municípios: os Decretos-Leis n.ºs 200 e 201, de 1964. O Decreto-Lei n.º 200 foi revogado parcialmente pelo Decreto-Lei n.º 2.300, de 21 de novembro de 1986.

O Decreto-Lei n.º 200, que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, diretamente alcançou os Municípios relativamente às licitações, por força da Lei n.º 5.456, e, indiretamente, criou o modelo de modernidade administrativa que se foi introduzindo a nível local, principalmente quanto à área de planejamento e à descentralização.

O outro, o Decreto-Lei n.º 201, regulou a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, revogando a legislação federal anterior (Lei n.º 211), ambos de duvidosa constitucionalidade, face à consagrada autonomia municipal. Firmou-se a competência da União na matéria, por via de decretos-leis, excluindo, de vez, a impertinência do legislador estadual.

Ao nível da Constituição do Brasil, vigente de 15 de março de 1967 a 17 de outubro de 1969, com a introdução no texto de disposições normatizadas em atos institucionais, as alterações principais se deram, expressamente, na restrição aos Estados para criarem municípios e, implicitamente, na organização local.

O artigo 14 remeteu à lei complementar a forma de criação de Municípios, retirando dos Estados a liberdade de criarem, ao seu talento, novos Municípios.

A Lei Complementar n.º 1 foi inovadora porque concedeu às populações dos distritos o direito de pleitearem às assembleias legislativas serem consultadas pela Justiça Eleitoral, mediante plebiscito, satisfeitas as exigências da lei complementar, sobre a criação ou não do novo Município.

Como se vê, essa norma, ainda vigente em termos práticos, retirou do Estado, especificamente do Executivo, o poder de decidir politicamente sobre a conveniência de se criar ou não novos Municípios.

Disponha ainda o art. 15 da Carta Constitucional de 1967, com a Emenda Constitucional de 1969, que "a criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos", dependeria de lei estadual.

Determinava ainda o art. 15 citado:

"A organização municipal poderá variar, tendo em vista as peculiaridades locais."

Não remeteu ao legislador estadual essa organização, como fez, expressamente, relativamente à criação dos Municípios.

Decorrentemente, aplica-se o princípio de que a competência implícita do Município afasta a igual competência dos Estados, uma vez que seus poderes, pelo § 1.º do art. 13 da Constituição citada, eram aqueles não conferidos à União ou aos Municípios.

Com o advento da Emenda Constitucional n.º 1/69 e outras disposições constitucionais, leis complementares e legislação ordinária referente à matéria organizacional do Município, pode-se dizer que os Estados, ao impingirem aos Municípios uma lei orgânica, nada mais podiam fazer afora a fixação proporcional do número de Vereadores e a compilação do já disposto pela União, mesmo assim com quebra do princípio constitucional da autonomia municipal e, ainda, violando dispositivo expresso da Constituição, já referido, pelo fato da não observância pelo Estado das peculiaridades locais.

Hoje sobre a matéria não mais pairam dúvidas, em face do texto da Constituição vigente a partir de 5 de outubro de 1988, que conferiu aos Municípios o dever-poder da auto-organização.

Segundo a Constituição brasileira de 1988, em seu art. 29, "o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado.

Por outro lado, o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias concede a cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, o prazo de um ano, a contar da promulgação da Constituição Federal, para elaborar a Constituição do Estado, obedecidos os princípios da Lei Maior.

O parágrafo único do mencionado artigo determina que, promulgada a Constituição do Estado, a Câmara Municipal, *no prazo de seis meses*, vote a *Lei Orgânica respectiva*, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Portanto, até que se promulgue a Constituição do Estado, não há falar em votação das novas Cartas Municipais, que estão subordinadas aos princípios daquele diploma constitucional.

O tempo de vigência das atuais Leis Orgânicas outorgadas pelos Estados está no fim, restando pouco para que os Municípios brasileiros tenham, como assim se espera, leis de organização que se preocupem especialmente, com o seu próprio *modus vivendi*, isto é, com as peculiaridades locais.

Muito sabiamente, assim como a Organização Municipal Brasileira se iniciou com instituição da Câmara de São Vicente, de forma independente com relação à Ordenação do Reino, também hoje se devolveu às Câmaras Municipais o seu prestígio, ao votarem as Cartas Constitucionais.

III — A Câmara Municipal como poder constituinte

Na terminologia jurídica é o vocábulo *constituente*, derivado do latim, *constituens*, aplicado para indicar tudo o que se constitui ou a pessoa que constitui.

Denomina-se constituinte o Congresso ou Assembléia que está investida de poderes para instituir ou estabelecer uma Constituição.

É a Constituição que traça normas de organização do Estado e dos Poderes Públicos, disciplina suas competências e estabelece, dentre outros, os rumos do Estado Moderno.

É o Poder Constituinte superior ao próprio Estado, já que é o Poder responsável pela sua organização.

Segundo o grande mestre SEABRA FAGUNDES, o Poder Constituinte “é a manifestação mais alta da vontade coletiva, que cria o Estado (ou o reconstrói), por meio da Constituição, lei básica em que lhe determina a estrutura geral, institui a autoridade, delimitando a organização dos poderes públicos e define os direitos fundamentais do indivíduo.

A Constituição é, assim, a expressão primária e fundamental da vontade coletiva, organizando-se juridicamente no Estado, que com ela principia a existir e segundo ela demanda os seus fins”.

Tendo por base esta doutrina, pode-se dizer que foi a Câmara Municipal investida, por força do disposto no art. 29 da atual Constituição, de *Poder Constituinte*, quando lhe foi conferido o direito de votar, isto é, de constituir a Organização do Município, de se manifestar, de aprovar, de emendar a Lei Orgânica Municipal, a que preferimos chamar de *Carta Municipal*.

Se “poder” significa capacidade de a Câmara opinar, discutir, votar e emendar o projeto de Lei Orgânica e “Constituinte”, na acepção da palavra, é aplicado para indicar a pessoa ou o órgão que se constitui para realizar determinada tarefa; se constituinte diz respeito à Constituição e se a Constituição tem por fim precípua a organização do Estado, pode-se afirmar sem sombra de dúvidas, analogicamente, que a Câmara, ao votar a Lei Fundamental de Organização Municipal, atua, na verdade, como Poder Constituinte. Ela irá dispor sobre a organização do Município, recebendo do legislador constituinte, que detém o poder máximo, capacidade de votar a Lei Maior do Município.

Desempenha o Vereador, no exercício desta função, no âmbito municipal, o mesmo papel que, nas devidas proporções, os membros do Congresso Nacional e da Assembléia Legislativa, investidos do Poder Constituinte, realizam quando votam a Lei Básica do país ou do Estado, aquela que organiza e lhe determina as competências.

IV — *Principais Diretrizes para as Cartas Municipais*

a) Obediência aos princípios constitucionais

Os Municípios na Constituição brasileira de 98, apesar de todas as expectativas em torno de grandes alterações e melhorias financeiras, ainda permanecem em situação de penúria.

É que sempre foram e continuam sendo tratados pelo legislador constituinte de modo idêntico, apesar da disparidade entre os mesmos. Sabe-se que estes se classificam em urbanos, rurais, dormitórios, turísticos, industriais, agrícolas e outros.

Todos têm a sua especificidade.

No entanto, no texto constitucional há uma nivelção entre eles. Perdeu-se a oportunidade de se lhes dar um tratamento desigual, principalmente a nível tributário, para se lhes fazer justiça, pois a verdadeira igualdade consiste em tratar de forma desigual seres ou entes desiguais entre si, na medida em que estes se desigualam.

Não se pode, contudo, negar os avanços no que diz respeito à repartição das rendas tributárias, embora esta se faça com os mesmos índices para todos os Municípios sem qualquer distinção.

Esse tratamento unívoco contribui para que ainda mais se acelerem as disparidades.

Esta visão resumida dos Municípios no texto da Constituição é necessária, para que possamos nos situar dentro da realidade constitucional, a fim de traçarmos as principais diretrizes para as Cartas Municipais.

A primeira diretriz será, sem dúvida, o respeito às *Normas Centrais*, vale dizer, aos *princípios da Constituição da República e do Estado*, tendo por base o próprio art. 29 de nossa Carta Magna, que preceitua:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os *princípios* estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado” e os demais preceitos expressos no mencionado artigo.

Assim sendo, todo o capítulo IV intitulado *Dos Municípios*, a partir do art. 29 até o art. 31, seus parágrafos e incisos, terá de ser estritamente observado.

Quanto ao art. 30, que cuida das matérias de competência dos Municípios, a relação não é exaustiva, podendo haver outras matérias, desde que não estejam inseridas na competência da União ou dos Estados.

O parágrafo único do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina o prazo de seis meses, após a promulgação da Constituição do Estado, para que a Câmara Municipal vote a Lei Orgânica, *respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual*.

Achamos por bem dispor em grupos esses princípios, para maior facilidade em traçarmos as diretrizes básicas para as Cartas Municipais.

Princípios constitucionais

Primeiro Grupo

Trata-se dos *Princípios Constitucionais propriamente ditos*, ou clássicos, expressamente consignados no texto da Constituição.

A exemplo, no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, está: “Todos são iguais perante a lei”. É o princípio da isonomia, que deve ser observado como norma de conduta da Administração Pública, relativamente a todos, indistintamente.

As Cartas Municipais deverão assegurar igualdade de tratamento aos munícipes, quer como participantes de processos licitatórios, quer como servidores públicos e em todas as situações.

O art. 5.º institui uma *sede pletórica de direitos e deveres individuais e coletivos*, que precisa ser considerada em razão de sua importância e por estar contida no Direito das Nações civilizadas de todo o mundo.

Princípios da Administração Pública

O Capítulo VII — *Da Administração Pública* — deve merecer atenção especial, especificamente no que tange aos princípios de *legalidade, im-*

solidade, moralidade e publicidade, que devem nortear todos os atos da Administração Pública.

Princípios que constituem vedações

Ao se organizar, não pode o legislador se esquecer Das Limitações do Poder de Tributar (art. 50), das Imunidades e outros, além do art. 152, que veda ao Município, assim como aos Estados e Distrito Federal, estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Também os princípios relativos à *Seguridade Social* (arts. 194, 195, incisos e parágrafos), *Assistência à Saúde* (art. 199), *Previdência Social* (art. 201, incisos e parágrafos), *Assistência Social* (art. 203 e incisos), *Ensino* (art. 206 e incisos), *Família* (art. 226 e parágrafos), além de outros, devem ser obedecidos.

Segundo Grupo

O segundo grupo traça os princípios circunstanciais que têm seus objetivos expressos por meio de normas que visam alcançar certa finalidade, somente em face de determinadas circunstâncias previstas no texto constitucional.

Neste grupo está o princípio de *Não Intervenção do Estado nos Municípios*. A intervenção só irá se efetivar diante dos casos expressamente consignados, de conformidade com o disposto no art. 35 da Constituição.

De nada adiantará a Carta Municipal dispor de forma diversa da prevista no dispositivo constitucional citado, seja para ampliar ou para diminuir os casos de intervenção estatal. Terá, simplesmente, de respeitá-los, sob pena de incorrer no vício da inconstitucionalidade.

Terceiro Grupo

No terceiro grupo, enfocaremos os princípios reguladores de competência, cujas normas regulam o *sistema de competência comum e privativa*.

O art. 23 da Constituição trata de *Competência Comum* entre as três esferas de Governo.

Os arts. 29, 30 e 31 dispõem sobre competência privativa, porém limitada pelos princípios e normas da Constituição Federal e Estadual, que regulam a matéria.

O art. 156 trata da competência privativa do Município quanto à instituição dos impostos que lhe foram atribuídos pela Constituição.

A nosso ver, é este último artigo citado mais uma norma preordenada a ser simplesmente obedecida do que uma competência privativa do Município, já que este em nada poderá modificar a matéria nem mesmo sob pre-

texto de ampliar suas receitas, não podendo legislar sobre tributos de sua competência, mas tão-somente instituí-los nos moldes constitucionais e arrecadá-los.

No mesmo sentido, as normas do art. 158, que dispõem sobre a Repartição das Receitas Tributárias.

Quarto Grupo

No quarto grupo, colocamos as chamadas *Normas de Preordenação*, que visam ordenar, antes, o comportamento do legislador quanto à matéria, tais como:

1 — art. 29: estabelece o procedimento do constituinte municipal (Vereador) na votação das Cartas Municipais;

2 — art. 31: determina como será exercida a fiscalização do Município;

3 — art. 37, I a XXI e seus parágrafos: traçam regras a serem observadas pela Administração Pública, nos três níveis de governo;

4 — arts. 39, 40 e 41: estabelecem preceitos relativos aos servidores públicos civis, que terão de ser também respeitados pela União, pelos Estados e Municípios;

5 — o art. 75 dispõe sobre a aplicação das normas relativas à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas do Estado e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Este é, pois, o conjunto de normas preordenadas ou princípios centrais. Estão delineados no texto da Constituição, devendo ser acatados pela Constituição dos Estados e pelas Cartas Municipais.

b) O problema das competências

Preferimos considerar os sistemas de competências como um problema à parte, já que este deverá ser perfeitamente entendido pelo constituinte municipal, a fim de que possam ser eliminadas dúvidas quanto ao ordenamento constitucional.

Tendo por fundamento as lições do mesmo DALMO DE ABREU DALLARI em *O Estado Federal* “o problema das competências pode ser considerado o ponto central da organização federativa. É indispensável, antes de tudo, que a distribuição das competências entre a União e os Estados seja feita na própria Constituição, para não haver o risco de que a perda ou a redução excessiva das autonomias rompa o equilíbrio federativo ou mesmo anule a federação, criando um Estado que, na realidade, seja unitário pela centralização do poder. É importante acentuar que no Estado Federal o que

se tem é uma descentralização política e não apenas administrativa, isto é, existem múltiplos centros de decisão, cada um tendo exclusividade em relação a determinados assuntos, o que é muito mais do que a simples descentralização da execução.

Os seguintes pontos são fundamentais quando se trata do problema das competências:

1.º — É indispensável que não se estabeleça a supremacia da União ou das unidades federadas, devendo-se procurar uma *distribuição de competências equilibradas* (grifos nossos) *que assegure a autonomia de cada centro de poder, sem prejudicar a eficiência de qualquer um deles. Nem as unidades federadas devem ser subordinadas à União, nem esta deve ser sujeita àquelas.*

2.º — Como regra, à União são atribuídas competências para as matérias de interesse geral, que importam a todo o conjunto federativo, ficando com as unidades federadas os *assuntos de interesse preponderantemente local ou que se supõe serão tratados com mais propriedade e eficiência se entregues ao poder local* (grifos nossos).

3.º — É conveniente que se faça a enumeração das competências na própria Constituição, para reduzir a possibilidade de conflito ou de dúvida, mas deve ser desde logo estabelecido a quem pertence a competência residual ou remanescente, isto é, quem tem o poder e a obrigação de cuidar dos assuntos não contidos na enumeração.

Deve-se recorrer à Constituição para se saber de quem é a competência e a qual dos entes federativos ela pertence.

Não se pode perder de vista que a distribuição de competências significa uma atribuição de poderes e, ao mesmo tempo, de encargos, pois *quem recebe a competência para determinado assunto é que deve legislar sobre ele* (grifos nossos) e adotar as providências de que ele necessite no âmbito da administração pública, inclusive a criação e a manutenção de serviços. *Maior número de competências pode significar mais poder político, mas significa também maiores encargos, mais responsabilidade*".

Dentro do atual sistema de competência da Constituição, a União foi a mais beneficiada.

Ficou com a competência privativa para legislar sobre determinados assuntos (os expressos no art. 22), além de toda a extensa gama de competências, de que trata o art. 21, e da competência comum (art. 23).

Quando não possui competência privativa ou concorrente, a União dispõe de competência comum com os Estados e Municípios, prevalecendo suas normas sobre as dos Estados e as destes sobre as dos Municípios.

Aos Estados coube a competência residual, ou seja, o direito de legislar supletivamente, quando a matéria não for de competência exclusiva da União.

Quando inexistir lei federal sobre normas gerais, no âmbito da legislação concorrente, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades.

Entretanto, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

De acordo com a doutrina exposta, quem recebe a competência para determinado assunto é que deve legislar sobre ele.

No entanto, não foram esses ensinamentos alvo de respeito pelo legislador constituinte.

A exemplo, o texto constitucional declara que é *competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios* proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Entretanto, *foi excluída a competência do Município para legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.*

Deverá também o Município proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. *No entanto, não poderá legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto.* Outros contra-sensos foram cometidos nesse sentido.

O que não se pode negar, e voltamos a insistir, é a lamentável perda sofrida pelos Municípios no tocante à competência para legislar sobre assuntos de seu *peculiar interesse*, com plena autonomia.

Aboliu-se o respeito do legislador federal e estadual diante da competência municipal, em se tratando de assuntos locais, se estes, apesar de locais, pertencerem às esferas de competência da União e dos Estados.

Em se tratando de poderes comuns, a supremacia das leis federal e estadual é indiscutível.

Não mais têm os Municípios poderes enumerados e, ainda, os que defluem destes, de maneira implícita ou explícita, como na Constituição anterior.

Certo é que mais uma vez saiu a União fortalecida, vindo, a seguir, os Estados-Membros e, por último, os Municípios.

c) Vícios a serem evitados

Deverão ser extirpados das Cartas Municipais todos os vícios que fazem parte das Leis Orgânicas atuais, vale dizer, da totalidade ou, senão, da quase totalidade das leis impostas pelos Estados aos Municípios brasileiros.

Primeiramente, deve-se evitar *a mania de cópia do legislador brasileiro*, pois, assim, serão repetidos os mesmos vícios das Leis Orgânicas Estaduais.

além de não terem aqueles diplomas legais qualquer preocupação com a realidade local, com as peculiaridades de cada um.

Nunca se esquecer de que há Municípios urbanos e rurais, pobres e ricos, industriais e agrícolas. Cada qual com a sua lei, de acordo com o seu *modus vivendi*, os seus interesses próprios, as suas condições econômico-financeiras e sociais.

Outro cuidado, será o de não inserir matérias totalmente alheias ao conteúdo das Cartas Municipais.

Não se deve explicitar assuntos que, por descerem a minúcias, talvez sejam melhor colocados em outro diploma legal, tais como o Regimento Interno de uma Câmara Municipal, ou constituírem objeto de um Código de Polícia Administrativa, de um Código de Obras, de um Plano Diretor do Município, de um Código Tributário ou mesmo de uma Lei de Pessoal ou de Organização Administrativa de um órgão.

Nas Cartas Municipais deve-se traçar as linhas gerais de organização, de estrutura e de funcionamento do governo municipal, sem se ater a detalhes, que serão objeto de diplomas legais específicos.

Deve-se ainda extirpar do texto o chamado *falso didatismo*, ou seja, sob pretexto de ensinar, incluir no texto das Cartas Municipais tudo o que interesse ou possa interessar aos Municípios, inclusive textos completos da Constituição, das Leis Federais e Estaduais, de cumprimento obrigatório.

Deste modo, a lei, que poderia ter um número bastante inferior de artigos, passa a ter o triplo, sem necessidade, criando situações complexas e dificultando a simplicidade que deve ter o texto legal.

Devem também ser evitados os *vícios de competência*, que são cometidos ao se transcrever matéria de lei federal ou estadual. Corre-se o risco de que, com a transcrição, além de se incorrer no vício de competência, a legislação municipal se desatualize celeremente, em face das constantes mutações desses preceitos, obrigando-se o cumprimento de regras já revogadas.

O problema se agrava ainda mais quando se copia apenas parte do sistema, ignorando-se o conteúdo do todo.

A exemplo, de que adiantará copiar nas Cartas Municipais parte da Lei Federal de Orçamento ou parte do Código Tributário Nacional, se se deve obedecer a toda legislação?

Não devem as Cartas Municipais conter uma miscelânea generalizada de normas, inclusive que não têm aplicação prática no Município, em razão das peculiaridades locais.

Devem, pois, ser, na medida do possível, sucintas e voltadas para os assuntos de interesse local, contendo regras gerais de organização do governo municipal e dos serviços públicos locais, respeitados os princípios já enumerados da Constituição Federal e do Estado.

V — Inovações a serem introduzidas no texto das Cartas Municipais

a) Governo participativo

Por governo municipal entende-se não só o Poder Executivo, que tem como chefe o Prefeito, como também a Câmara Municipal, órgão do Poder Legislativo.

O conceito de *governo* é mais amplo do que o de Administração Pública, envolvendo, a nível municipal, os dois Poderes Públicos (Executivo e Legislativo), razão pela qual preferimos usar o primeiro.

Não se tem muito o que inovar em termos de Administração Pública.

Entretanto, ao organizar o Governo do Município, poderão as Cartas Municipais ter como princípio inovador a instituição de um *Governo mais participativo*, vale dizer, constituído à base de Conselhos Comunitários, formados de membros das diversas classes e categorias sociais, de representantes das associações de bairros e dos vários segmentos da sociedade local, que irão funcionar, paralelamente, junto da Administração Pública e da Câmara Municipal, buscando alcançar, unicamente, o mesmo fim: o bem comum, o interesse público. Esses Conselhos não representam violação às bases do regime democrático indireto de representação política, pois irão funcionar ao lado do Prefeito e dos Vereadores, participar do processo administrativo, sem, contudo, substituí-los. Também deverão agir de forma a não violar o princípio de independência entre os Poderes Públicos, no caso, Executivo (Prefeito), de um lado, e Legislativo (Câmara Municipal), de outro.

Várias formas de se obter um Governo participativo, por meio da atuação efetiva de representantes da comunidade, poderão ser inseridas nas Cartas Municipais.

A própria Constituição prevê a *participação do povo no governo*, quando no processo legislativo federal inclui em seu texto a iniciativa popular, que pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada um deles.

No mesmo sentido, poderão as Câmaras Municipais admitir a iniciativa de projetos de lei, desde que assinados por, no mínimo, *um por cento do eleitorado municipal*, distribuído, inclusive, pelos distritos, cuja participação torna-se necessária com um percentual mínimo de eleitores de cada um deles, quando se tratar de matéria de interesse também dos mencionados distritos.

A participação consiste em tomar parte ativa nas decisões governamentais e não apenas de alguma maneira, no processo que leva à respectiva

resolução. Consiste em governar, em intervir no Governo de forma real e decisiva.

A participação política permite às comunidades utilizar o conhecimento de suas necessidades para resolver os assuntos que a elas interessam. Afirma com razão que DR. JOSÉ CONSUEGRA: "Ninguém pode, por mais bem intencionado que seja, manifestar melhor do que as próprias pessoas, o que convém às regiões periféricas onde vivem".

Durante séculos negou-se aos mais necessitados a participação que merecem, alegando sua escassa instrução e incapacidade para compreender sua própria situação. O primeiro argumento leva as autoridades centrais e os que têm um "saber conhecido" a determinarem quais as necessidades reais daquela parte da população. Ninguém é mais consciente do que o outro; o que acontece é que *peessoas diferentes são conscientes de coisas diferentes*.

O avanço que se registra na participação política, embora seja considerável em nossa democracia restrita, é nada mais do que um incentivo para outras conquistas, como o direito de ser nomeado para cargos na administração pública com base no mérito, de intervir na formação da opinião pública, bem como a participação na orientação política geral da sociedade.

Na Colômbia, hoje, fica cada vez mais evidente a exigência da participação das pessoas e entidades no governo, nas empresas, na Igreja, nas Forças Armadas, na economia e nos meios de informação. A participação dos colombianos na política por meio de voto direto, até 1985, limitava-se à eleição do Presidente da República, dos deputados federais e estaduais e dos vereadores.

Em 1986, pelo Ato Legislativo n.º 1, foi estendida à eleição dos prefeitos — pelo voto dos cidadãos — e à conduta popular para decidir sobre assuntos de interesse dos habitantes do respectivo Município. A Lei n.º 11 permitiu a eleição, pelo voto direto dos cidadãos das zonas urbanas (comunas) e dos distritos rurais (corregimientos), de pelo menos um terço dos membros que formam as juntas administrativas locais e a eleição de delegados para as juntas ou conselhos administrativos das entidades descentralizadas, por parte das entidades cívicas e das ligas de usuários, na proporção de um terço.

A decisão dos cidadãos para eleger, pelo voto direto, os dirigentes para os novos postos mencionados é um avanço considerável na participação política, que permite às comunidades utilizar o conhecimento de suas necessidades para resolver os assuntos que a elas interessam.

Consideramos de grande vantagem a consulta prévia à população interessada, como acontece na Colômbia, sobre determinados assuntos, tais como *o uso do solo urbano, as definições quanto à política de transporte*

coletivo e de outros serviços públicos considerados essenciais à coletividade.

Em termos de participação administrativa, poderá o prefeito, previamente autorizado pela Câmara, *firmar convênios com as associações comunitárias para melhoria das obras públicas, as associações recreativas para melhoria do lazer, as sociedades de defesa civil e de usuários, domiciliadas no Município e que sejam pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, a fim de participarem do exercício das funções e da prestação dos serviços referentes ao Município.*

A participação das entidades cívicas na administração local por meio de contrato — o que se chama de participação comunitária — pode ser benéfica para ambas as partes, especialmente para os Municípios. Na verdade, ao fazer um contrato, o Município diminui sua ação direta, ao mesmo tempo que aumenta sua eficácia, quando, por exemplo, as *associações comunitárias fazem a manutenção das estradas vicinais e reparos em escolas, e as sociedades, para melhoria das obras públicas, fazem a manutenção e melhoria de parques e a arborização urbana, sempre que essas entidades atuem com eficácia.*

As entidades cívicas beneficiam-se com a participação por contrato sempre que essas atividades estejam ligadas aos seus próprios objetivos, porque podem cumprir mais facilmente o propósito para o qual foram criadas.

Esse é o sistema que vem sendo adotado pelo Governo colombiano, que poderá perfeitamente ser adaptado à nossa realidade, assim como o sistema francês de governo.

Dentro do Governo participativo, poderão ser instituídas outras formas de participação comunitária como: *a) vistoria de problemas urbanos por um representante das associações de bairros; b) a instituição de campanhas de conscientização do povo para manutenção da cidade limpa; c) o uso de palestras para a tomada de consciência popular, de medidas higiênicas e sanitárias; d) o envolvimento dos proprietários rurais em tarefas educacionais; e) a participação da comunidade no planejamento urbano, no sistema de transporte coletivo; f) o sistema de mutirão para construção e melhoria de escolas, de hospital rural etc. g) líderes comunitários conservando praças da cidade; h) a instituição de um mutirão verde para plantio de árvores etc.*

A participação é um movimento histórico para a descentralização governamental, o ideal de realização do governo democrático, a representação popular, a distribuição de rendas e a supervisão comunitária.

b) Criação da Ouvidoria do Povo

Muito combatida e criticada por uns, embora ardorosamente defendida por outros, os constituintes do Estado de Minas Gerais depararam com a criação da Ouvidoria do Povo, no anteprojeto da Constituição mineira.

Inovação maior não poderia acontecer. Tiveram os constituintes um certo receio, pois tudo o que inova geralmente assusta.

A clássica figura do Ouvidor Mor existiu no Brasil na época colonial, com grande sucesso, e nos Estados europeus e outras Nações desenvolvidas é tradicional a figura do "Ombudsman", instituto de experiência já vitoriosamente comprovada.

O "Ombudsman", com o nome de direito mais adequado a cada país, é instrumento eficaz para a boa e correta aplicação das leis. Ele se encaixa na doutrina norte-americana dos pesos e contrapesos, indispensáveis no regime democrático, onde cada poder exerce controle sobre os outros, de modo que haja harmonia entre eles.

No Brasil, a denominação do instituto equivalente seria a "Ouvidoria do Povo", com a figura do Ouvidor.

Na terminologia do Direito antigo, Ouvidor era a denominação atribuída ao juiz que os donatários punham em suas terras, denominação que existiu mesmo após a extinção das capitanias.

As Ouvidorias, que exprimiam o cargo e ofício do Ouvidor, foram extintas pela lei de 19 de julho de 1790 e substituídas pelas corregedorias.

Ouvidoria vem de "ouvir", e o povo precisa ser ouvido para que haja participação mais direta deste no processo democrático.

A experiência histórica indica a necessidade de introduzir nas Cartas Políticas Municipais formas jurídico-constitucionais verdadeiramente democratizantes do exercício do poder político.

É estranho que um poder dito democrático resista à fiscalização de outro poder igualmente democrático.

Na hipótese do "Ombudsman", o que é bom para tantos países desenvolvidos, haveria possibilidade de dar certo no Brasil, desde que adaptado o instituto à realidade brasileira.

Poderia, por exemplo, ser adotado o sistema de "Ouvidoria do Povo", no âmbito municipal, órgão com a função de auxiliar a Câmara e as suas comissões no exercício do *controle dos atos da administração pública em geral*. A Ouvidoria poderia ser composta de representantes da comunidade e dirigida pelo Ouvidor-Geral, cujos requisitos e atribuições seriam estabelecidos em lei.

Inicialmente, não seria um órgão autônomo, mas sim um órgão público, dentro da estrutura da Câmara Municipal, para auxiliá-la no exercício de suas funções. O Ouvidor-Geral teria sua nomeação feita pela Câmara dentre pessoas que preenchem as condições estabelecidas por lei, para exercício

da função por tempo determinado, que poderia ser o de duração do mandato do Vereador.

Dentre as atribuições da Ouvidoria do Povo estaria a de apurar as reclamações contra os serviços públicos, bem como os atos ou omissões do poder público, com ofensa aos princípios a que se sujeita a Administração Pública, especialmente o da moralidade administrativa.

A Ouvidoria teria plenos poderes de requisitar dos órgãos da administração documentos, dados, informações ou certidões pertinentes ao objeto de suas atividades, *sob pena de responsabilidade* por parte das autoridades em caso de não atendimento.

Sairia, com isso, o Poder Legislativo bastante fortalecido e teria o Executivo maior respaldo popular em face desta organização, que em nada substitui o papel desempenhado pelo Poder Legislativo, mas apenas o auxilia, de forma eficiente e democrática.

Obtém-se, assim, com mais facilidade e maior rapidez a consecução dos objetivos de interesse público.

Os municípios iriam se beneficiar muito, e o governo municipal estaria realizando suas funções com maior segurança porque teria ao seu lado o "povo ouvido" por órgão capaz de exercer somente esta tarefa, com vistas à realização do bem comum.

c) Instituição de medidas para que os serviços públicos não sejam interrompidos

A importância dos serviços públicos, conforme os ensinamentos de DUGUIT, é tão grande para a Administração Pública que o constituinte municipal deve dar-lhe aspecto preponderante na organização, visando o bem-estar da coletividade.

É o administrador público responsável pela eficiência e continuidade dos serviços públicos: transporte coletivo, água e esgoto, energia elétrica, educação, saúde e outros.

Serviços há que são considerados essenciais à coletividade, que deles não pode prescindir.

O conceito de serviços essenciais é para nós bastante subjetivo, dependendo de cada circunstância, embora alguns, pelas suas características marcantes de essencialidade, possam ser facilmente detectados, porque estão diretamente relacionados à vida do ser humano. A exemplo, o serviço de abastecimento de água.

A Constituição brasileira atual assegura o direito de greve para o servidor público, inclusive. Caberá à lei definir os serviços ou atividades essenciais e dispor sobre o atendimento às necessidades inadiáveis da comuni-

dade. Esta já os definiu. Não podem ser, de modo algum, paralisados ou interrompidos.

Portanto, serviço essencial à coletividade será aquele que o ordenamento jurídico assim o definir como tal.

Caberá, pois, ao *direito positivo* dizer quais são os serviços essenciais e as formas de se atender às necessidades coletivas.

Para garantir a continuidade dos serviços públicos, devem os governantes intervir com o monopólio da força que eles detêm. Daí o reconhecimento do *ius imperii* do Estado, daquilo que a doutrina francesa chama *puissance publique* e que leva, inclusive, à alteração unilateral dos contratos de concessão feitos pelo poder público.

Não se pode deixar ao alvedrio do administrador público a tomada de decisões que dizem respeito à garantia da prestação desses serviços.

Trata-se de direito do usuário e de dever do poder público a sua prestação em caráter contínuo.

Por isso devem as medidas estar previstas em lei, de modo a não se permitir a sua interrupção.

As Cartas Municipais definirão os serviços a serem realizados mediante *concessão, permissão ou autorização* e os que serão prestados pela *própria Administração Pública* ou por *seus órgãos*, por meio de *entidades autárquicas e paraestatais* que integram a administração indireta.

Será conveniente o uso de sanções aplicadas aos responsáveis pela execução dos serviços públicos, em casos da não continuidade dos mesmos, além da retomada destes pelo poder público. Para isso, deverá o município se aparelhar como prestador de serviços, seja de forma direta ou indireta.

Também se poderá cogitar nas Cartas Municipais da municipalização dos serviços públicos, entendendo-se por esta um segundo sentido dado por Mário Masagão, que significa a atribuição aos Municípios, com caráter de monopólio, de serviços que comumente são executados por particulares.

A municipalização poderá ocorrer se houver interesse público e se a realidade local assim o permitir.

“*Certos Interesses*”, afirma o Prof. PAULO NEVES DE CARVALHO, “por sua direta e próxima vinculação ao indivíduo e ao grupo, devem efetivamente ser confiados à *Entidade Municipal*”.

VI — Conclusão

Não se pode ter a pretensão de traçar diretrizes para as Cartas Municipais, estabelecendo as suas linhas mestras, sem antes se fazer toda uma

regressão ao passado histórico, que deu origem à Organização Municipal brasileira.

Segundo o processo evolutivo, partimos para o Sistema de Cartas Próprias mantido pelo Estado do Rio Grande do Sul, para uma breve análise das Leis Orgânicas Municipais impingidas pelos Estados aos Municípios e dos vícios desses diplomas legais, que deverão ser evitados pelos constituintes municipais.

Procurou-se, ainda, mostrar o novo panorama dos Municípios brasileiros na atual Constituição, seus avanços e derrocadas de alguns institutos, principalmente o da autonomia municipal, apesar do direito concedido às Câmaras de votarem as Cartas Municipais.

Foi necessário também a explicação do sistema de competência no novo texto constitucional para que se possa compreendê-lo, separando-se o que cabe ao Município legislar segundo os critérios de competência comum; o que lhe resta sobre determinados assuntos, que, mesmo de interesse local, foram colocados no campo da competência residual do Estado.

Os grandes avanços alcançados também mereceram destaque, considerando que a elucidação geral do texto da Constituição, na parte que diretamente interessa aos Municípios, é indispensável, já que as Cartas Municipais terão de observar os princípios da Constituição Federal (normas centrais) e da Constituição do Estado.

Quanto ao conteúdo das Cartas Municipais, em resumo, este se refere às normas gerais de estrutura, de funcionamento e de organização política do governo local, compreendendo o Poder Executivo (Prefeito) e o Poder Legislativo (Câmara Municipal), além da importância a ser dada aos serviços públicos.

No tocante às inovações a serem introduzidas nas Cartas Municipais, destacam-se as formas para realização de um *Governo participativo*: vale dizer, da participação ativa da comunidade local por meio dos Conselhos e outros.

Embora esses Conselhos já existam na organização das modernas administrações públicas, a forma preconizada, isto é, o funcionamento desses nos moldes do estatuído na França, ligados diretamente ao Poder Executivo (Prefeito) e ao Legislativo (Câmaras Municipais), bem como a adoção de medidas que regulem a iniciativa de projetos de lei por uma parcela de eleitores da cidade e do distrito, têm algo de inovador.

A oportunidade que se tem hoje de realização de um Governo eminentemente participativo e de torná-lo realidade, introduzindo-o nas Cartas Municipais, ou seja, na própria Lei de Organização de Município, apresenta-se como um avanço dentro do processo municipalista e democrático.

“Não se pode esquecer de que a organização comunitária vincula-se, diretamente, à proteção dos interesses coletivos.” (Professor PAULO NEVES DE CARVALHO em *Autonomia Municipal* (XIII Encontro Nacional de Procuradores Municipais — Maceió-AL).

“E esta entrega, dos negócios municipais”, salienta JOÃO BARBALHO, “sem exceção, aos próprios Municípios, é não somente lógica num regime federal representativo como é benéfica e de salutareos efeitos”.

BIBLIOGRAFIA

- LAUBADÈRE, M. A. de — *Cours de Droit Constitutionnel* — Paris.
- DUGUIT, Léon — *Traité de Droit Constitutionnel* — Tome Deuxieme — Paris, 1928.
- JAMERSON, Samuel Haig — *Administração Municipal* — Serviço de Publicações da Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 1965.
- OLIVEIRA, Yves de — *Curso de Direito Municipal* — 2ª ed., São Paulo — 1958.
- JÚNIOR, José Cretella — *Direito Administrativo Municipal* — Rio de Janeiro — 1981.
- GODOY, Mayr — Artigo publicado na *Revista da Procuradoria Geral de Municípios de Porto Alegre* — 1983.
- SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco — *Manual dos Municípios* — São Paulo — 1975.
- IBAM — *Revista de Administração Municipal* — Junho/Setembro — Rio de Janeiro — 1986.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de — Artigo publicado na *Revista de Direito Público* — São Paulo — vol. 15 — 1971.
- MUKAY, Toshio — *O Regime Jurídico Municipal e as Regiões Metropolitanas* — São Paulo — 1976.
- MELLO, Diogo Lordello de — *O Papel do Vereador e a Câmara Municipal* — IBAM — Rio de Janeiro — 1981.
- Revista de Direito Público* — São Paulo — Vol. 12 — 1970 — 16 — 1971 e 19 — 1972.
- FAGUNDES, Miguel Seabra — *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*.
- MEIRELLES, Hely Lopes — *Direito Municipal Brasileiro* — 3ª ed. — São Paulo — 1977.
- DALLARI, Dalmo de Abreu — *O Estado Federal* — São Paulo — 1986. Fundação Dom Cabral — II Fórum Jurídico.
- A Constituição Brasileira* — 1988 — Editora Forense Universitária — 1988.