Número 5 – janeiro/fevereiro/março de 2006 – Salvador – Bahia – Brasil

INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ESTADUAIS QUE VERSAM SOBRE REMUNERAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS

Prof. Anderson Sant'Ana Pedra
Mestre em Direito pela FDC/RJ.Especialista em Direito Público pela Consultime/Cândido Mendes/ES. Chefe da Consultoria Jurídica do TCEES. Consultor do DPCC – Direito Público Capacitação e Consultoria. Professor da UVV e da NOVO MILÊNIO de Dir. Constitucional e Administrativo
andersonpedra@dpcc.com.br

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O Poder constituinte e o poder constituído Estadual; 3. Dos princípios; 4. O Princípio federativo e a autonomia municipal; 5. Conclusão; 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A matéria versada é de indiscutível relevância cuja solução interessa a diversos Municípios, especialmente àqueles que possuem na estrutura jurídica do seu respectivo Estado Federado, incluindo-se aqui suas Constituições Estaduais, normas que disciplinam a remuneração dos agentes públicos municipais, sejam eles agentes políticos (vereadores, prefeitos e secretários municipais) ou agentes administrativos[1].

A experiência histórica parece confirmar que os eventuais detentores de poder, inclusive o legislador, não são infalíveis e sucumbem, não raras vezes, à

[1] Cf. a tradicional classificação de MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 69-74, destacando que não acompanhamos o autor no que tange a classificação dada aos magistrados e aos membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

tentação do abuso de poder e da perversão ideológica, adentrando, em estranha competência legislativa.

A abordagem do tema aqui proposto ainda tem sido tímida pela doutrina nacional, razão pela qual fomos conduzidos a pesquisá-lo com o intuito de trazer à balha discussão de tema que se apresenta tão importante para os dias atuais, afinal, parece que a ninguém é possibilitado desconsiderar que se vive em tempo de reforma e de discussões acerca da remunerabilidade dos agentes públicos.

2. O PODER CONSTITUINTE E O PODER CONSTITUÍDO ESTADUAL

Quando se elege como objeto de estudo um tema intrinsecamente ligado à Constituição, deve-se destacar a relevância da proposta, vez que o cerne da conclusão será retirado do próprio Texto Normativo que domina o cenário jurídico, em razão da supremacia hierárquica das normas constitucionais.

Não é demais trazer à lume, de imediato, a argumentação de CARLOS AYRES, que com a sensibilidade e inteligência peculiar, ao cotejar *Deus* com a *Constituição* alinhava:

> *"Deus é o poder que tudo pode, menos deixar de ser o poder que tudo pode. Deus nem pode deixar de ser o poder que tudo pode, como não pode permitir que outro poder tudo possa. Lógico, porque a onipotência está condenada a solidão. Onipotência é concomitantemente unipotência ou potência única."*[2]

Dentre as diversas classificações a que se submetem as leis em sentido largo, verifica-se aquela concernente a sua maior ou menor intensidade criadora do direito. Nesse aspecto, a classificação hierárquica se baseia na conformidade das normas inferiores às de categoria superior e esta conformidade se traduz no princípio fundamental da *constitucionalidade*, sendo que no grau mais elevado da hierarquia encontra-se a Constituição à qual todas as demais normas devem-se amoldar.[3]

É indiscutível que a importância do estudo da Constituição reside na reconhecida superioridade hierárquica de suas normas em relação às demais normas que constam em nosso ordenamento jurídico-positivo.

Como sobejamente conhecido, as normas constitucionais fundam o ordenamento jurídico, inauguram a ordem jurídica de um dado povo soberano e se põem como suporte de validade de todas as demais regras de direito. São normas originárias, fundamentantes e referentes, enquanto que as demais se

---

[2] BRITO, Carlos Ayres. Poder constituinte *versus* poder reformador. In: MAUES, Antônio G. Moreira (Org.). *Constituição e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 40.

[3] RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos.* 5. ed. São Paulo: RT, 1999, p. 305.

posicionam, perante elas, como derivadas, fundamentadas e referidas. Aquelas de hierarquia superior, e estas, logicamente de menor força vinculatória.[4]

KELSEN ao dissertar sobre a Constituição e a estrutura escalonada da ordem jurídica traz:

> *"... a particularidade que possui o Direito de regular sua própria criação. Isso pode operar-se de forma a que uma norma apenas determine o processo por que outra norma é produzida. Mas também é possível que seja determinado ainda – em certa medida – o conteúdo da norma a produzir. Como, dado o caráter dinâmico do Direito, uma norma somente é válida porque e na medida em que foi produzida por uma determinada maneira, isto é, pela maneira determinada por uma outra norma, esta outra norma representa o fundamento imediato de validade daquela. A relação entre a norma que regula a produção de uma outra e a norma assim regularmente produzida pode ser figurada pela imagem espacial da supra-infra-ordenação. A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior. A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas."*[5]

Tem-se que a Constituição designa o conjunto de normas jurídicas positivas (*regras* e *princípios*) geralmente plasmadas num documento escrito ("constituição escrita", "constituição formal") e que apresentam relativamente às outras normas do ordenamento jurídico caráter *fundacional* e *primazia normativa*.[6]

A Constituição é uma lei dotada de características especiais, pois tem um brilho autônomo expresso por intermédio da forma, do procedimento de criação e da posição hierárquica das suas normas, vez que é produzida pelo *poder constituinte originário* que é *incondicionado*, *autônomo*, *independente* e *ilimitado*.[7]

---

[4] BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 13.

[5] KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 246-247.

[6] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 1111-1112.

[7] *Inicial* por entender que uma Constituição inaugura um ordenamento jurídico; *ilimitado*, pois não é submetido a qualquer restrição; e *incondicionado* por não observar as formas e modos de exteriorização previstas pelo Direito Positivo.

Já a Constituição Estadual é oriundo de um *poder constituinte derivado*[8]*, decorrente,*sendo caracterizado pela *derivação* e *limitação*.

Derivado, pois a Constituição da República estabelece o modo de elaboração da Constituição Estadual mediante a definição do órgão competente, procedimento adequado e declaração prescritiva a ser veiculada.

Já a *limitação* denota que a Constituição da República estatui limitações ao poder de instituição estadual, divididas em *princípios constitucionais sensíveis* ou *enumerados*, *estabelecidos* ou *organizatórios* e *extensíveis*.[9]

Para o que aqui se pretende serão destacados os *princípios constitucionais sensíveis*, que na lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA ganham esta conotação, pois facilmente são percebidos pelos sentidos, daquilo que se faz evidente, manifesto, visível, sendo, portanto, aqueles mostrados pela Constituição clara e indubitavelmente.[10] No Diploma Base de 1988 estes princípios estão arrolados no art. 34, VII, que constituem o cerne da organização constitucional do País, de tal sorte que os Estados Federados, ao se organizarem, estão circunscritos à sua adoção, cobrando relevo destacar o contido na alínea "*c*": "*autonomia municipal*", que merecerá tratamento puntual, após serem tecidas algumas considerações perfunctórias sobre *princípios*.

---

[8] Alguns doutrinadores preferem titular de "*poder constituinte constituído*". Cf. nesse sentido: BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed., São Paulo: Malheiros, p. 129.

[9] PEÑA, Guilherme. *Direito constitucional*: teoria da constituição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 52. Cf. Ibidem, p. 53: "*Os* princípios sensíveis *são expressos na Constituição da República, na medida em que constituem o fundamento da organização jurídica do Estado federal, com o escopo de assegurar o equilíbrio federativo, sob pena da decretação de intervenção, compreendendo: i)* forma republicana, sistema representativo e regime democrático, *ii)* direitos humanos, *iii)* autonomia municipal *e iv)* prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta*, com exsurge do art. 34, inc. VII. Os* princípios estabelecidos *são extraídos da Constituição da República uma vez que contribuem para a limitação da auto-organização dos Estados federados, divididos em: i)* limitações expressas, *ii)* limitações implícitas *e iii)* limitações decorrentes*. As primeiras são expungidas de normas definidas na Constituição da República, podendo ser recobertas de natureza mandatória ou vedadótias, de forma que aquelas obrigam a absorção de certos princípios (exemplo: art. 37) pelas Constituições dos Estados, ao passo que estas proíbem a aceitação de determinados atos (exemplo: art. 19) e procedimentos (exemplo: art. 35) pelos Estados federados. As segundas são expurgadas de normas esparsas na Constituição da República, podendo ser revestidas de natureza mandatória (exemplos: arts. 27 e 28) ou vedatórias (exemplos: arts. 22 e 30). As terceiras são extirpadas do texto constitucional globalmente considerado (exemplos: dignidade da pessoa humana e igualdade constitucional dos entes federativos). Os* princípios extensivos *são normas de organização da União, sujeita à aplicação obrigatória pelos Estados, como, por exemplo, o princípio conforme o qual o subsídio mensal dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça não pode exceder a 95% (noventa e cinco por cento) da retribuição pecuniária dos Ministros dos Tribunais Superiores (art. 93, inc. V).*"

[10] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 593.

Frisa-se, desde logo, que o ponto mais importante na análise da autonomia municipal está na definição dos limites concernentes a organização do Estado-membro de modo que este não ofenda a autonomia da comuna.[11]

3. DOS PRINCÍPIOS

A importância dos princípios, em qualquer Ciência, evidencia-se no fato de ser irrealizável fazer ciência desconsiderando os princípios, afinal nenhum conhecimento é possível sem sustentáculo em princípios, sem pressupostos que se admitem como verdades, independente da experiência.

O direito, como sabido, se constitui num organismo, num sistema, e todo sistema é instrumento de uma finalidade, é encarnação de um valor; a sua unidade espiritual, a sua harmonia interior se assentam nas idéias que lhe são imanentes e nenhum sistema adquire significação, ou pode ser entendido e explicado sem referência aos seus princípios.[12]

MIGUEL REALE com propriedade leciona:

> *"A nosso ver, princípios gerais de direito são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. Cobrem, desse modo, tanto o campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática."*[13]

Esses princípios, por vezes, não vêm declarados explicitamente nas normas jurídicas, mas estão implícitos nelas e podem ser descobertos, como foram os princípios científicos.

No dizer de REALE os princípios são eficazes independentemente do texto legal. Este, quando os consagra, dá-lhes força cogente, mas não lhes altera a substância, constituindo um *jus* prévio e exterior à *lex*.[14]

Por *princípio* deve-se entender uma espécie de norma jurídica diversa das meras *regras*, e que estabelece o ponto de partida e os caminhos possíveis a serem seguidos pelo aplicador do direito.

De acordo com os ensinamentos de GERALDO ATALIBA, tem-se que:

---

[11] FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 125.

[12] NÓBREGA, J. Flóscolo. *Introdução ao direito*. 5. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: José Konfino editor, 1969, p. 131.

[13] REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 306-307.

[14] Ibidem, p. 307.

> *"Os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos).*
>
> *Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até as últimas conseqüências."*[15]

Ao invocar os *princípios do direito,* o aplicador investiga o pensamento mais alto da cultura jurídica, perquirindo o pensamento filosófico sobranceiro ao sistema, ou as idéias estruturais do regime, impondo, por consectário lógico, a regra em que dada espécie se contém implícita no organismo jurídico nacional, permitindo ao aplicador do direito suprir a deficiência legislativa com a adoção de um cânon que o legislador não chegou a ditar sob a forma de preceito, mas que se contém imanente no espírito do sistema jurídico.[16]

Inquestionável que os *princípios do direito* são fonte de máxima importância, contudo da mais difícil utilização, pois exigem do aplicador do direito um manuseio com instrumentos mais abstratos, complexos e de idéias de maior teor cultural do que os preceitos singelos de aplicação quotidiana.

HART, em seu pós-escrito dirigido às críticas que seu pensamento recebeu, ensina que os *princípios jurídicos* diferem das demais *regras* de "tudo ou nada" porque, quando são aplicáveis, não "obrigam" a uma decisão, mas apontam para uma decisão, ou afirmam uma razão que pode ser afastada. E comenta, ainda, o entendimento de DWORKIN, para quem os *princípios jurídicos* diferem das *regras* porque têm uma dimensão de *peso*, mas não de validade, e, por isso, sucede que, em conflito com outro *princípio* de maior peso, um *princípio* pode ser afastado, não logrando determinar a decisão, mas, não obstante, sobreviverá intato para ser utilizado noutros casos em que possa prevalecer em concorrência com qualquer outro *princípio* de menor peso. Por outro lado, as *regras* ou são válidas ou inválidas, mas não tem essa dimensão de peso, por isso quando entrarem em conflito, apenas uma delas pode ser válida e a outra reformulada, de forma a tornar a norma coerente com a sua concorrente e, conseqüentemente, inaplicável ao caso dado.[17]

Compulsando ainda as lições de DWORKIN observa-se que para ele os *princípios* estão acima da prática, e é a eles que os aplicadores do direito e os

---

[15] ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. atual., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 34.

[16] PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 6. ed., v. I, Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 49.

[17] HART, Herbert L. A. *O conceito de direito.* 2. ed. Trad. A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1986, p. 323.

cidadãos estão adstritos[18], afinal os princípios são as idéias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso e racional, permitindo a compreensão de seu modo de se organizar, sendo imprescindível sua identificação pelo cientista jurídico, sob pena deste não poder jamais trabalhar com o direito.[19]

Longe vai a época em que os *princípios* eram considerados como elementos secundários no Direito, aos quais se recorria apenas na hipótese de lacuna legal. A doutrina contemporânea reforça ao extremo o papel normativo dos princípios, acentuando a sua multifuncionalidade no ordenamento constitucional.[20]

Tem-se também que os princípios constitucionais desempenham um papel hermenêutico essencial, configurando-se como genuínos vetores exegéticos para a compreensão e aplicação das demais normas constitucionais e infraconstitucionais.

Trata-se de uma exegese em que se prestigia os princípios fundamentais enraizados ao longo da Carta, cumprindo ao intérprete, criteriosamente, desvelá-los e proteger-lhes a eficácia ou efetividade, no sentido dilatado do termo.[21]

A lesão a um princípio é indubitavelmente a mais grave das inconstitucionalidades porque sem princípio não há ordem constitucional, sem ordem constitucional não há garantia para as liberdades cujo exercício somente se faz possível fora do reino do arbítrio e dos poderes absolutos.

BANDEIRA DE MELO afirma quanto à violação de um princípio:

> *"É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra."* [22]

Os princípios de Direito põem-se, destarte, como as *bases teóricas* ou as *razões lógicas* do ordenamento jurídico, que deles recebe o seu sentido

---

[18] DWORKIN, Ronald. *O império do direito.* Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 492.

[19] SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. rev. aum. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 143.

[20] PEDRA, Anderson Sant'Ana. Interpretação e aplicabilidade da constituição: em busca de um direito civil constitucional. *Revista de direito administrativo.* Rio de Janeiro: Renovar, v. 232, abr./jun. 2003, p. 183.

[21] FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito.* 2. ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 161.

[22] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo.* 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p.300.

ético, a sua medida racional e a sua força vital[23], por isso ferir um *princípio* é muito mais grave do que ferir uma *regra*, e é nesse jaez que o *princípio da autonomia municipal* será abordado.

4. O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A AUTONOMIA MUNICIPAL

Na órbita mundial, junto à democracia e ao estado de direito social, coloca-se na ordem constitucional da Lei Fundamental como terceira forma básica dessa ordem o Estado Federal.[24]

> "*No desenvolvimento do processo democrático brasileiro, dois temas têm grande saliência: República e Federação*." [25]

Não é demais trazer à colação que o Município constitui hoje uma peça de vital importância na organização do Estado moderno. Via de regra, os principais Estados democráticos aperfeiçoam o seu regime pelo aprimoramento das instituições municipalistas[26], vez que possibilitam, pela aproximação, melhor vivência coletiva local, com repercussões em outros níveis da estrutura governamental.[27]

A importância do Município para a vida democrática vem sendo destacada desde 1883, senão vejamos:

> *"Para convencer que a liberdade municipal é condição elementar de todas as outras, bastaria refletir que, onde não tem o povo a franqueza de reger por si os negócios que mais de perto lhe interessam, falta-lhe também a virilidade precisa para exercer com estímulo qualquer dos outros direitos. Dê-se ao Município a posse de si mesmo, e ele saberá incutir no espírito público o sentimento do dever e da responsabilidade que tornam o civismo espontâneo e resistem a todo o gênero de opressões."*[28]

---

[23] REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*, p. 319.

[24] HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris Editor, 1998, p. 178.

[25] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal. Ano 22, n. 85, jan./mar. 1985, p. 164. Nesse sentido ainda: HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 184.

[26] FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 11 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001, 263.

[27] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município, p. 180.

[28] MAIA, João de Azevedo Carneiro. O município. *Estudos sobre administração local*. Rio de Janeiro, 1883, p. VII, apud, BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município, p. 173.

No mesmo sentido leciona VALMIR PONTES FILHO para quem o ordenamento constitucional brasileiro elegeu, dentre outros, como pedras angulares de sua estrutura os princípios do *pacto federativo* e da *república*, ficando estes em posição de primazia diante das demais normas constitucionais, vinculando o entendimento e a aplicação de qualquer outra norma jurídica, inclusive as insertas no próprio Texto Maior.[29]

Os Municípios brasileiros têm origem histórica longínqua e suas instituições deitam raízes desde o Brasil Colônia, podendo-se afirmar que o Império foi fundado com o voto e o apoio das Câmaras Municipais, o que por si só reflete que os Municípios (ou ao menos seus antecedentes – as vilas) antecederam aos Estados-membros na história de nossa organização estatal.[30]

As prescrições da Carta de 1988 a respeito da autonomia dos entes federados, inclusive dos municípios configuram, irrefratavelmente, o mais considerável avanço de proteção, abrangência e reforço de jurisdicidade concernente a esse instituto.[31]

Sob o aspecto formal, o Município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente no mundo inteiro. No exercício das suas atribuições, ele atua em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais.[32]

Do manancial vocabular do Texto Constitucional de 1988, jorra do seu art. 1º que o Brasil é uma República Federativa, e sendo a Federação uma forma complexa de organização política, é, na verdade, forma de descentralização do poder, de descentralização geográfica do poder do Estado, consubstanciado pelo princípio da autonomia dos entes parciais que o formam, sendo que suas competências e limitações decorrem tão-somente das prescrições normativas do Texto Constitucional de 1988.[33]

O mesmo dispositivo constitucional (art. 1º) proclama que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, determinando-se, assim, a existência de várias ordens na composição de nossa Federação: a União – ordem total, os Estados – ordens regionais e os Municípios – ordens locais; ficando assim o poder político repartido entre os entes coletivos que compõem a Federação.

---

[29] PONTES FILHO, Valmir. Federalismo e autonomia municipal. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal. Ano 22, n. 85, jan./mar. 1985, p. 139.

[30] FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*, p. 150.

[31] BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 311.

[32] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 7. ed. São Paulo : Malheiros, 1994, p. 39, 81s.

[33] PEDRA, Anderson Sant'Ana. Possibilidade de edição de medidas provisórias pelos municípios. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v. 230, out./dez. 2002, p. 11.

A equiparação formal dos Municípios com os Estados-membros e a União mediante a sua elevação para a terceira esfera estatal da Federação foi ainda fortalecida pelas prescrições contidas nos arts. 18[34], 29[35] e 30[36] da Constituição Federal.

Vê-se que ficou garantida a autonomia aos Estados Federados e aos Municípios, que se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de auto-administração[37], modificando, dessa forma, profundamente a posição do Município na Federação[38], porque o considera componente da estrutura federativa, entidade estatal integrante da Federação, entidade político-administrativa, dotada, inclusive, de autonomia política.

Autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior, *detendo a Constituição Federal, exclusivamente*, o poder de distribuir as competências e impor limites às três esferas de governo.[39]

Vê-se então que além do reconhecimento da autonomia às entidades estatais – isto é, de capacidade de autodeterminação dentro das balizas estabelecidas pela Constituição – a idéia de Federação envolve, ainda, um outro conceito fundamental que é o de *repartição de competências*. União, Estados e Municípios têm suas atribuições demarcadas pela Constituição Federal e estabelecem entre si relações que não têm a marca da hierarquia, mas a do desempenho por legitimação própria das funções constitucionalmente estabelecidas.[40]

Criou-se assim uma nova instituição municipal no Brasil, sendo-lhe reconhecida o poder de auto-organização, ao lado de governo próprio e de competências exclusivas.

---

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

[35] "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 seguintes preceitos:"

[36] "Art. 30. Compete aos Municípios:"

[37] Arts. 18, 29 e 30 da CRFB.

[38] Antes da Constituição de 1988 o reconhecimento da autonomia municipal tinha um sentido remissivo. Já as atuais normas constitucionais instituidoras da autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios, dando-lhes o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas leis orgânicas e de suas competências.

[39] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 592.

[40] BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 142.

Ficaram ainda estipulados na Constituição brasileira de 1988 os limites do poder constituinte decorrente para a promulgação das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais – espécie de Constituição Municipal[41], sendo que estas deverão atender os *princípios* estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual respectiva[42], sublinhando-se, desde logo, que a obediência cingir-se-á aos *princípios*.

A autonomia das coletividades parciais é essencial para a existência de uma Federação, a tal ponto que sem ela a organização federal não se distinguiria de um Estado unitário complexo.

Observa-se então que a autonomia dos Estados e dos Municípios está na base do *princípio republicano*, sendo um dos mais importantes princípios do nosso direito público, que na pena de GERALDO ATALIBA ganha o seguinte destaque:

> *"Posta a autonomia municipal como princípio constitucional dos mais eminentes - ao lado da forma republicana representativa e democrática (art. 34, VII, 'a') e da independência dos poderes (inciso IV) –, protegido pela mais drástica das sanções institucionalmente previstas (a intervenção federal, art. 34), é, no Brasil, ingrediente necessário e ínsito da própria república; é decorrência imediata e indissociável do princípio republicano."*[43]

Tem-se assim que o *princípio da autonomia dos entes federados* (Estados e Municípios) é uma derivação dos *princípios fundamentais da república* e da *federação*.[44]

Ainda o mestre ATALIBA destaca que no Brasil os *princípios da federação* e da *república* são os mais importantes, exercendo assim função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se deve interpretar os demais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menoscabo ou detrimento para a força, eficácia e extensão dos primeiros, o que guia, por consectário lógico, o *princípio da autonomia dos entes federados* a patamar idêntico, já que este está na base do *princípio republicano*.[45]

Viu-se até aqui que a República Federativa do Brasil estabeleceu-se em um trinômio integrado, pois além do Governo Central e dos Estados-membros, também, em um terceiro nível, trouxe os Municípios.

---

[41] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 623.

[42] Art. 29, *caput* da CF: "*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 seguintes preceitos:*"

[43] ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*, p. 46.

[44] PEDRA, Anderson Sant'Ana. Possibilidade de edição de medidas provisórias pelos municípios, p. 13.

[45] ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*, p. 36-45 passim.

Conquanto ocupe um terceiro nível na escala constitucional federativa, estabelece a Constituição plena igualdade entre os entes federados, não se permitindo falar em supremacia de um sobre qualquer dos outros, pois todos dispõem de autonomia, e limitados aos ditames vicejados pela Carta Magna.

CÁRMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA com sua costumeira escrita aguda traz:

> *"Detém o Município uma competência que lhe é, pois, privativa, vale dizer, eliminatória da presença de outras entidades políticas na mesma matéria. Essa competência é afirmada, especialmente, pela garantia constitucional de que os próprios Municípios elaboram as suas respectivas Leis Orgânicas (art. 29). São estas que oferecem os fundamentos da organização municipal, assegurando-se, pois, dessa forma, a auto-organização política e autônoma das entidades locais."*[46]

CARLOS ARI SUNDFELD trata tal assunto como o *princípio da igualdade das pessoas políticas* asseverando que o Estado brasileiro não é unitário, já que suas atribuições são descentralizadas entre os entes – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, sendo estes absolutamente iguais entre si, pois são criaturas da Constituição, que outorgou a cada qual uma *esfera irredutível e impenetrável de competências, exercidas com total independência*.[47]

Nos limites normativos trazidos pela Constituição Federal, os Municípios, os Estados-membros, o Distrito Federal e à União merecem idêntico tratamento, não podendo um ente invadir a esfera de competência e de autonomia do outro ente, sob pena de se ver estapeado o *pacto federativo*.

SUNDFELD ainda adverte que se deve ter cuidado ao pretender extrair as normas do art. 29, *caput*, *in fine* da Constituição Federal que prescreve que "*o Município reger-se-á por sua lei orgânica, [...], atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*", pois:

> *"Os princípios estaduais a serem observados são exclusivamente os princípios de organização adotados pelo constituinte regional para estruturar os Poderes do Estado, não quaisquer princípios (ou regras) inseridos na Constituição Estadual. O sentido do artigo 29, nesse passo, é apenas garantir a adoção, em todos os níveis da federação, do modelo estrutural que a Constituição Nacional traçou para a União e que também o Estado está jungido a respeitar (art. 25); não há qualquer diminuição da autonomia municipal.*

---

[46] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *República e federação no Brasil*: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 291.

[47] SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*, p. 185.

Os Municípios têm, por outorga constitucional, uma esfera impenetrável e irredutível de competências, cujo exercício não pode, a nenhum título, ser condicionado ou restringido pela Constituição Estadual. [...]

Portanto, não teria cabimento a pretensão do Estado-membro absorver parcelas de atribuições normativas municipais, exercendo-as por via de comandos inseridos na Carta Estadual.

[...]

O Constituinte Estadual não está titulado a impor padrões de conduta aos entes locais, mas tão-somente a definir a organização dos Poderes Estaduais.

Tanto é assim que, quando o Constituinte Nacional quis submeter a organização do Município a certas regras a serem editadas pelo Constituinte Estadual, disse-o expressamente. Consulte o artigo 29, inciso VII, mandando aplicar aos vereadores as normas sobre proibições e incompatibilidades dos deputados estaduais. Ele é a demonstração definitiva de que a Constituição Estadual não tem poderes normativos em relação aos Municípios, porquanto: a) [...]; b) se do caput do artigo 29 resultasse um genérico poder de ditar regras aos Municípios, não haveria porque o inciso VII conferir novamente tal poder, com vistas a um tema em especial."[48]

No mesmo sentido entendeu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em sede liminar, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.112-5/RJ que analisou a (in)constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que impunha limite à remuneração dos vereadores, cuja ementa saiu vazada nos seguintes termos:

"...

III. Municípios: sentido de submissão de sua Lei Orgânica a princípios estabelecidos na Constituição do Estado.

1. Dar alcance irrestrito à alusão, no art. 29, caput, CF, à observância devida pelas leis orgânicas municipais aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado, traduz condenável misoneísmo constitucional, que faz abstração de dois dados novos e incontornáveis do trato do Município da Lei Fundamental de 1988: explicitar o seu caráter de 'entidade infra-estatal rígida' e, em conseqüência, outorgar-lhe o poder

[48] SUNDFELD, Carlos Ari. Regime Constitucional do Município, *rev. PGESP. d*ez. 90, nº 34/45/68, apud, ADIN 2.112-5-RJ em http://www.stf.gov.br. Acesso em 19 de julho de 2004. A redação original do art. 29, VII prescrevia: "*proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembléia Legislativa;"*

de auto-organização, substantivado, no art. 29, pelo votar a própria lei orgânica.

2. É mais que bastante ao juízo liminar sobre o pedido cautelar a aparente evidencia de que em tudo quanto, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) – a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar."[49]

Com o objetivo de inumar qualquer dúvida sobre a impossibilidade de intromissão do constituinte estadual na competência municipal, cobra relevo destacar o brilhante voto que consubstanciou a ementa acima, onde o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE após trazer à colação os ensinamentos retro do professor SUNDFELD risca:

"Ainda que não se queira tomar compromissos definitivos com a visão do ilustrado publicista, não creio se lhe possa recusar densa plausabilidade neste juízo de delibação: ela parece a mais adequada a conjugar a letra do art. 29 CF com a evidência de que a Constituição de 1988 não mais permite – sob pena de esvaziar o status que conferiu ao Município a partir do seu art. 1º - a sua subordinação, sem fronteiras nem condições, a quanto entenda de impor-lhe a Constituição do Estadual [sic].

[...]

Não nego que impressione a denúncia de abusos da autonomia municipal, contida nas informações da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro.

Mas, de um lado, ela não basta a seduzir o Tribunal ao abandono da lógica da Constituição que lhe incumbe guardar."

Ainda nessa esteira, e a guisa de conclusão exemplificativa, destaca-se essa mesma Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas agora em apreciação última, entendendo a Corte Suprema:

"...

II – Prefeito e Vice-Prefeito: subsídios: critérios de fixação impostos por norma constitucional do Estado: violação do art. 29, V, CF: inconstitucionalidade."[50]

---

[49] Rel Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, *in* ADIN 2.112-5-RJ em http://www.stf.gov.br. Acesso em 19 de julho de 2004.

[50] http://www.stf.gov.br. Acesso em 19 de julho de 2004.

> *Singrando ainda pela doutrina pátria observa a lição de OSWALDO TRIGUEIRO na sua clássica obra que cuida do Direito Constitucional Estadual, mas já arraigado na nova concepção de federação trouxe que "o Estado foi inteiramente esvaziado de sua competência originária, não desfrutando de qualquer relevante parcela de autonomia para traçar o regime jurídico da Municipalidade".*[51]

A doutrina recente palmilha no mesmo sentido dos entendimentos aqui já expostos, tendo SÉRGIO FERRARI, em recente monografia que trata de *Constituição Estadual e Federação* escrito:

> *"A partir da Constituição de 1988, a organização municipal passou a ser regulada em dois planos distintos: na Constituição Federal e na lei orgânica municipal. Os dois vetores restritivos da competência constitucional estadual (autonomia municipal e preordenação dos Municípios) expandiram-se e encontraram-se, eliminando a área antes existente entre eles. Em outras palavras, a competência estadual para tratar de organização municipal simplesmente extinguiu-se sob a égide da atual Constituição, tomada que foi toda a sua área pelos dois fatores já apontados."*[52]

E continua dizendo que: "*Qualquer disposição da constituição estadual sobre a organização do Município, ou sobre suas competências, poderá ter duas sortes distintas: ser inconstitucional, se amplia ou restringe o disposto na Carta Federal; ou ser ociosa, se a repete.*" [53]

Vê-se ainda que o art. 35, *caput* da Constituição Federal é taxativo ao asseverar que o Estado-membro não intervirá no Município, ressalvados os casos em que a própria Carta Fundamental especifica, não prestando a cláusula aparentemente aberta do art. 35, IV, que fala da observância de "*princípios indicados na Constituição Estadual*" a fim de criar novas hipóteses de intervenção. Isto porque os princípios da constituição estadual não são nada mais que os princípios da própria Constituição Federal, a ela incorporados automaticamente.[54]

Nada mais é observado de que como a entidade municipal integra a Federação brasileira, na condição de pessoa política autônoma (arts. 1º e 18 da Constituição Federal) não se pode ter como válida qualquer norma estadual, inclusive de sua Constituição, que, ao cuidar, do tema, agrida, restrinja ou anule a autonomia municipal. Tudo o que exceder à condição constitucional

---

[51] TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 264.

[52] FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*, p. 154. Cf. também seu Capítulo VII – "Análise Casuísta das Constituições Estaduais" onde trás: "*[...] O principal vício foi a predeterminação de normas que deveriam constar nas leis orgânicas, como, por exemplo, [...] subsídios de vereadores (Ceará, art. 33; Goiás, art. 68, § 3º) [...].*", p. 165-166.

[53] FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*, p. 155.

[54] Ibidem, p. 156-157.

autônoma do município é contrário à organização federativa adotada pelo poder constituinte originário e não deve subsistir validamente no sistema jurídico brasileiro.[55]

5. CONCLUSÃO

Conforme foi observado da dicção expressa do art. 1º da Constituição brasileira de 1988 tem-se que o Brasil é uma República Federativa – o que traduz a forma de Estado eleita pelo poder constituinte originário, ou seja, o modo como se reparte o poder político no âmbito do território, tendo como pressuposto a descentralização política.

Da leitura do Texto Constitucional, principalmente dos arts. 1º, 18, 29 e 30 vê-se que o legislador constituinte originário esposou o *princípio da igualdade das pessoas políticas*, ombreando desse modo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios sem qualquer hierarquia, haja vista a dignidade constitucional atribuída a cada um deles.

A autonomia municipal decorre então do princípio federativo, logo qualquer violação à autonomia do Município ter-se-á também o atingimento do pacto federativo, já que a existência de múltiplas ordens jurídicas dentro de um mesmo Estado Federal exige uma compatibilidade entre elas.

Quando o constituinte originário elegeu o Município como um ente federativo com sua autonomia e limites tatuados na Constituição Federal, a um só tempo firmou que ali seria o único berço fecundo de suas normas, bem como o protegeu da ingerência de qualquer outra norma que não se extraia da Constituição Federal, impossibilitando, desse modo, que qualquer outro instrumento normativo, inclusive as Constituições Estaduais, invada a delimitação feita pelo poder constituinte originário.

Alfim, pode-se então afirmar que a legislação estadual, incluindo aqui as Constituições Estaduais, possuem na realidade um mínimo espaço de atuação legítima, espaço este que deve se amoldar, sem transbordar, em sua Administração (política, financeira ou administrativa), sendo inaceitável que qualquer instrumento normativo estadual prescreva uma conduta voltada para os municípios, sob pena de ser ver invadida a competência municipal ferindo de morte um princípio constitucional – a *autonomia municipal*.

Desse modo, qualquer texto normativo elaborado pelo legislador estadual, seja ele legislador constituinte derivado decorrente ou legislador ordinário, que cuide da remuneração dos agentes públicos municipais incluindo-se, obviamente, os agentes políticos (vereadores, prefeitos e

[55] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *República e federação no Brasil*, p. 296.

secretários municipais)[56], encontra-se eivado pelo vício da inconstitucionalidade.

6. REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo.* 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal. Ano 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985.

BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed., São Paulo: Malheiros.

BRITO, Carlos Ayres. Poder constituinte *versus* poder reformador. In: MAUES, Antônio G. Moreira (Org.). *Constituição e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito.* Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 11 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito.* 2. ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 1998.

HART, Herbert L. A. *O conceito de direito.* 2. ed. Trad. A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1986.

[56] Cf. a classificação de MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 69-74.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris Editor, 1998, p. 178.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Direito municipal brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

NÓBREGA, J. Flóscolo. *Introdução ao direito*. 5. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: José Konfino editor, 1969, p. 131.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Interpretação e aplicabilidade da constituição: em busca de um direito civil constitucional. *Revista de direito administrativo.* Rio de Janeiro: Renovar, v. 232, p. 177-198, abr./jun. 2003.

_____. Possibilidade de edição de medidas provisórias pelos municípios. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, v. 230, p. 5-19, out./dez. 2002.

PEÑA, Guilherme. *Direito constitucional*: teoria da constituição. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 6. ed., v. I, Rio de Janeiro: Forense, 1995.

PONTES FILHO, Valmir. Federalismo e autonomia municipal. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal. Ano 22, n. 85, p. 139-150, jan./mar. 1985.

RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos.* 5. ed. São Paulo: RT, 1999.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *República e federação no Brasil*: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. rev. aum. e atual., São Paulo: Malheiros, 2000.

TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Inconstitucionalidade de Normas Estaduais que Versam sobre Remuneração de Agentes Públicos Municipais. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 5, janeiro/fevereiro/março, 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

Publicação Impressa:

Informação não disponível.