

Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa

Fabricao Ricardo de Limas Tomio
Fernando Santos de Camargo
Marcelo Augusto Biehl Ortolan

Resumo: A atribuição constitucional do *status* de ente federativo ao Município brasileiro é uma formação única dentre todas as federações. Este artigo aborda as implicações político-jurídicas da constitucionalização do governo local como unidade federativa através de uma análise comparativa dos modelos de organização e das atribuições dos governos locais nos sistemas federativos alemão, argentino, australiano, austríaco, brasileiro, indiano, norte-americano e suíço. O estudo comparativo permite constatar que, do ponto de vista normativo, a previsão no texto constitucional federal da autonomia e forma de organização dos governos locais garante o mais alto grau de institucionalização, mas não a mais ampla e efetiva autonomia ao Município brasileiro. Além disso, a ausência de variações no grau de autonomia e organização dos governos locais no Brasil determina que, em virtude da padronização constitucional, todos os Municípios detenham as mesmas prerrogativas e garantias, independentemente de extensão territorial, quantidade populacional e complexidade socioeconômica. Estes são, certamente, fatores que restringem o exercício político da autonomia nos pequenos e grandes Municípios e cria expectativas não realistas sobre a extensão da autonomia de autogoverno dos milhares de Municípios brasileiros.

Palavras-chave: Governo local. Município. Federalismo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Federalismo e governo local – 3 Federalismo comparado – 4 Metodologia e indicadores – 5 Governos locais em sistemas federativos – 5.1 Alemanha – 5.2 Argentina – 5.3 Austrália – 5.4 Áustria – 5.5 Brasil – 5.6 Estados Unidos da América – 5.7 Índia – 5.8 Suíça – 6 Conclusões – Referências

1 Introdução

A atribuição constitucional do *status* de ente federativo ao Município brasileiro¹ atenta para a conquista da autonomia política plena do governo local, conformação inexistente, ou, pelo menos, não generalizada e constitucionalmente garantida nos demais Estados federativos. Na maioria das federações a organização dos governos locais é competência das unidades federadas, que podem conferir, pela Constituição ou por lei da unidade federada, diferentes e variáveis graus de autonomia aos governos locais. O arranjo político-territorial federativo *típico* é exemplificado pelos casos norte-americano e australiano, nos quais inexistente padronização para nomes e organização de instituições locais, nem garantia da delegação de atribuições ou de qualquer espécie de autonomia: os Estados têm total independência na definição da quantidade, tipos, formas e grau de autonomia das unidades de governo local (TOMIO, 2002, p. 36). Ou seja, a ocorrência de autonomia dos governos locais é frequente em federações, porém essa autonomia é variável em extensão e institucionalização.

O objetivo deste artigo é refletir sobre o significado institucional da autonomia, para a administração e coordenação das políticas locais, resultante da constitucionalização do Município

brasileiro como unidade federada. Para isso, o artigo compara, com base nas regras de atribuição de competências normativas e não normativas, a autonomia do governo local brasileiro a dos sistemas federativos alemão, argentino, australiano, austríaco, norte-americano, indiano e suíço, nos quais a instituição local não é elevada à qualidade de ente constitutivo da federação.

2 Federalismo e governo local

Os sistemas federativos são tradicionalmente concebidos como forma de Estado em que o poder é dividido entre duas esferas de governos — nacional e regional —, cada qual com autoridade exclusiva em áreas de atuação previamente definidas (LIJPHART, 2003, p. 213-214; TSEBELIS, 2009, p. 205; ARRETICHE, 2001, p. 26; STEPAN, 1999).

A princípio, portanto, pouco importaria o fato de o governo local situar-se em uma Federação ou em um Estado unitário, já que a organização das instituições locais independeria da forma de Estado, não lhe sendo assegurada, em um primeiro momento, maior autonomia em um sistema federativo ou unitário. Nos *Federalist Papers*, por exemplo, menções às instituições locais das unidades constitutivas são escassas e, normalmente, o termo “governo local” é usado como sinônimo de governo estadual.² É verdade que a pretensão dos autores era em outra direção: definir a relação e soberania entre os Estados e a União em um Estado concomitantemente nacional e federal. Entretanto,³ isto revela, ao menos, que essa não era uma questão essencial na organização da federação americana.⁴ Também em Tocqueville, a importância da autonomia dos governos locais está essencialmente atrelada à ideia de democracia e não de federalismo (FREY, 2000, p. 93). Recentemente, essa tendência é denunciada pela abordagem equânime de textos referentes às municipalidades independentemente da forma de Estado (MEIRELLES, 2001, p. 47-65; CORRALLO, 2006, p. 187-210).

Contudo, a autonomia das subunidades constitutivas (e a própria ideia de “autonomia” como um princípio) nos estados federais fornece um forte impulso na direção de maiores liberdades às entidades locais, na medida em que, se o seu modo de organização não estiver definido constitucionalmente, cabe aos entes federativos estabelecerem como elas serão criadas, organizadas e geridas. Portanto, ao menos em tese, governos locais em sistemas federativos teriam maior probabilidade de constituírem-se como instituições autônomas.

Fixado o âmbito da problematização, passa-se a definição dos parâmetros que servirão de base para um estudo comparativo que supere a mera descrição de casos particulares.

3 Federalismo comparado

O conceito de federação não é consensual. Apesar de congregarem elementos comuns, as diferenças terminológicas referem-se não somente aos requisitos essenciais para a classificação de um arranjo político como federativo, mas também ao emprego distinto dos termos federação, sistema federativo e federalismo (WATTS, 2008, p. 8-10). Na literatura especializada, as referências tradicionalmente apontam o conceito de Riker como mais influente.⁵

É possível identificar, na teoria do federalismo, dois métodos interpretativos. Um primeiro, exemplificado pelas propostas teóricas de Riker e Wheare, é o método *USA*-centrado, que adota os EUA como parâmetro para a formulação do conceito e para a interpretação histórica da formação das federações. Um segundo modelo parte da diversidade dos sistemas federativos e tenta abarcar as diferentes realidades numa mesma categoria, sem ignorar a variação institucional. A divergência entre essas orientações parte da própria discordância a respeito da própria definição de federação.

Em relação à primeira orientação hermenêutica, para Riker, a federação, como forma de Estado, supõe um governo verticalmente dividido entre governos regionais e governo central, cada qual com autoridade exclusiva em sua área de atuação, sobre o mesmo território e sobre a mesma população. Assim, a autoridade, derivada do voto popular direto e de recursos próprios para o exercício do poder, lhes possibilita a tomada de decisões independentemente do outro (RIKER citado por ARRETCHÉ, 2001, p. 23). Esse modelo de divisão do poder resultaria, por sua vez, de uma barganha racional entre estados previamente independentes organizados em uma confederação (ou, na terminologia de Riker, "federações descentralizadas") (STEPAN, 1999; ARRETCHÉ, 2001, p. 24), cuja característica distintiva fundamental da forma federativa seria a inexistência de um governo central soberano. Assim, não só o conceito de federação empregado por esse autor, como também a interpretação da origem das federações tem por referência óbvia os Estados Unidos, tradicionalmente considerados a primeira federação.

Contudo, as insuficiências do método *USA*-centrado são evidenciadas pela impossibilidade em conceber sistemas de divisão vertical de poderes que contenham qualquer aspecto destoante do sistema federativo norteamericano como federativo.⁶ A rigor, essa opção normativa exclui a grande maioria dos países considerados atualmente como federais. A diversidade de arranjos institucionais nesses Estados, bem como as diferentes razões que influíram na decisão por um sistema federativo, exigiria, nessa metodologia, uma categoria terminológica para cada país, o que inviabiliza ou distorce estudos comparativos.

Na verdade, as deficiências dessa orientação já haviam sido apontadas por contemporâneos de Riker, como Ivo Duchacek e Preston King, que reconheceram a diversidade de trajetórias e conformações federativas, sem, no entanto, desenvolver uma teoria alternativa (ARRETCHÉ, 2001, p. 26). A partir de então, importantes contribuições conceituais ao estudo do federalismo surgiram nos trabalhos sobre democracia e processo decisório. Nesse caminho, Arend Lijphart, em estudo comparativo de trinta e seis democracias, une o federalismo ao modelo consensual de democracia, uma vez que a democracia necessariamente exige, em certa medida, a divisão de poder entre governo central e governos não centrais (2003, p. 213).⁷

A ideia de que sistemas federativos poderiam ser diferenciados por características institucionais exclusivas ou necessárias (bicameralismo, maiorias qualificadas, fragmentação de partido ou independência do Judiciário), embora estejam associados à maioria dessas características, é contestada por George Tsebelis, que entende o federalismo como uma "variável independente evasiva" (2009, p. 205).

De fato, em verdade são as diversas combinações entre essas instituições que determinam as diversas variações entre as federações que conhecemos. Além disso, ao lado da formal e estática divisão de competências realizadas pela Constituição, não pode ser esquecida a dinâmica das

relações intergovernamentais entre os entes federados, que ao se desenvolverem mais de acordo com necessidades pragmáticas de cooperação, constituem-se nas principais causas do processo de transformação institucional de um sistema federativo, com a potencialidade de direcioná-lo para o caminho da cooperação ou, ao contrário, afastá-lo.⁸ Assim, modernamente, como uma alternativa hermenêutica mais apta que o método *USA*-centrado para avaliar os sistemas federativos sem ignorar sua variação institucional, vem se desenvolvendo o método de análise proposto por Alfred Stepan (1999), que sugere uma abertura conceitual dos sistemas federativos por meio de sua análise através de um *continuum*.

Nesse sentido, a proposta de Stepan é conceber o federalismo democrático como um *continuum*, em que nas extremidades estão situados sistemas que apresentam restrições mínimas e máximas ao poder central, (ou seja, da máxima restrição — *high demos constraining* — à ampliação do poder do *demos* — *demos enabling*), o que viabilizaria a referida abertura conceitual capaz de englobar as diferentes conformações do sistema federal de organização de Estado (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010).

Com base nessa orientação, contudo utilizando-se de critérios diversos daqueles fixados por Stepan (que analisou o grau de restrição/amplitude do poder da *demos*), neste estudo pretende-se aferir a autonomia dos governos locais comparativamente situando-os em um *continuum* de mínima a máxima autonomia.⁹

4 Metodologia e indicadores

A proposta de construção de um *continuum* que permita comparar a autonomia dos governos locais em sistemas federativos deve, antes de tudo, considerar a dificuldade na escolha de critérios que traduzam efetivamente a autonomia dessas instituições como capacidade de gestão dos próprios negócios. Reconhecer as limitações envolvidas nesse processo auxilia na prevenção de armadilhas.

Em primeiro lugar, a comparação foi realizada com base nas características normativas. A *autonomia "formal"* dos governos locais é abordada segundo as atribuições e as prerrogativas asseguradas pelos textos legais, razão pela qual escapa aos objetivos deste estudo qualquer análise referente a uma "efetiva" ou "real" autonomia.¹⁰ Em verdade, a consideração apenas dos aspectos institucionais é aqui uma exigência metodológica na medida em que a comparação pretende ser abrangente e abordar características gerais de determinadas modalidades de governos locais — e não de um ou alguns particularmente.

O parâmetro institucional utilizado para definir os critérios comparativos foi o Município brasileiro, cuja autonomia se estenderia nos aspectos financeiro, administrativo e político.¹¹ Na primeira dimensão comparada, a capacidade de gestão autônoma dos negócios locais, a cada prerrogativa prevista aos governos locais foi atribuído um valor entre 0 (zero) e 1 (um), de acordo com a extensão da autonomia em que a prerrogativa é assegurada (ver QUADRO 1). A somatória dos indicadores de Autonomia Financeira (geração renda própria — instituição e arrecadação de tributos), Autonomia Administrativa (organização e prestação de serviços locais) e Autonomia Política (elaboração de Lei Orgânica própria; eleição dos representantes locais; e, iniciativa legislativa de interesse local ou *home rule*) formam uma escala que varia entre 0 (zero) e 5

(cinco), o que permite mensurar as prerrogativas institucionais de autonomia dos governos locais nas oito federações comparadas.¹²

Na segunda dimensão, a análise da autonomia “formal” dos governos locais dimensiona o grau de institucionalização: a espécie do texto normativo regulamentador das atribuições e das prerrogativas do governo local. Em princípio, dois governos locais em estados distintos teriam a mesma autonomia financeira se pudessem instituir e arrecadar determinados tributos. No entanto, se tal prerrogativa é assegurada por uma norma constitucional a um governo e por uma lei estadual a outro, é previsível que no primeiro caso a autonomia teria maior grau de institucionalização, em razão da existência de obstáculos legislativos e jurídicos maiores à sua supressão.¹³ Assim, verificou-se a origem e hierarquia das normas que (a) garantiam a autonomia, (b) definiam as formas e (c) organizariam os aspectos gerais das instituições locais, atribuindo valores de 0 (zero) a 1 (um) (ver QUADRO 2).

QUADRO 1

Prerrogativas dos governos locais (indicadores de Autonomia)

Prerrogativa	Extensão	Valor	Descrição
<i>Geração de renda própria – instituição e arrecadação de tributos</i>	Máxima	1,0	Instituição e arrecadação de determinados tributos é assegurada por norma constitucional (nacional ou da subunidade) ou por lei.
	Parcial	0,5	Instituição e arrecadação de determinados tributos é assegurada por lei e de forma não generalizada aos governos locais.
	Inexistente	0,0	Não há arrecadação e instituição de tributos pelo governo local.
<i>Organização e prestação de serviços</i>	Máxima	1,0	Prestação e coordenação de serviços públicos locais é atribuição do governo local por norma constitucional (nacional ou da subunidade) ou por lei.
	Parcial	0,5	Prestação e coordenação de serviços públicos locais é atribuição do governo local em conjunto com instituições locais específicas e/ou com outras esferas locais (ex.: distritos especiais e condados nos EUA, respectivamente).
	Inexistente	0,0	Prestação e coordenação de serviços públicos locais não é atribuição do governo local.
<i>Lei Orgânica Própria</i>	Máxima	1,0	A possibilidade de edição de Lei Orgânica Própria é assegurada a todos os governos locais por norma constitucional (nacional ou da subunidade) ou por lei.
	Parcial	0,5	A possibilidade de edição de Lei Orgânica Própria é assegurada a alguns governos locais, conforme o atendimento de determinados requisitos estabelecidos por norma constitucional (nacional ou da subunidade) ou por lei.
	Inexistente	0,0	Não há possibilidade de edição de lei orgânica própria.
<i>Eleição dos Representantes locais</i>	Máxima	1,0	Todos os representantes locais são eleitos diretamente pela população local.
	Parcial	0,5	Apenas parte dos representantes locais é eleita diretamente pela população local, coexistindo com autoridades eleitas indiretamente ou nomeadas.
	Inexistente	0,0	Nenhum representante local é eleito.
<i>Iniciativa legislativa (home rule)</i>	Máxima	1,0	Iniciativa legislativa ampla, em diversas áreas (administrativa, políticas públicas, financeiras, tributárias etc.), assegurada por norma constitucional (nacional ou da subunidade) ou por lei.
	Parcial	0,5	Iniciativa legislativa local restrita a determinadas matérias, conforme definido em lei.
	Inexistente	0,0	Não há iniciativa legislativa local.

QUADRO 2

Institucionalização da Autonomia dos governos locais (indicadores)

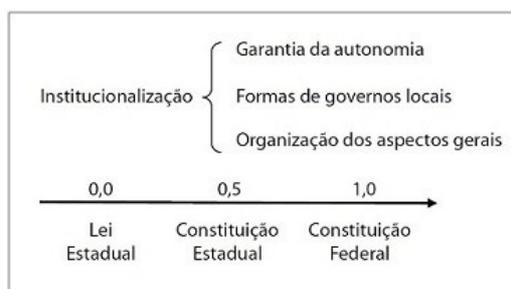


TABELA 1

Prerrogativas (Autonomia) dos governos locais

Federação	Unidade Federada	Tipo de Governo Local	Prerrogativas (Autonomia)				
			Geração de renda própria	Organização e prestação de serviços	Lei Orgânica própria	Eleição dos representantes	Iniciativa legislativa (home rule)
Alemanha	Niedersachsen	Gemeinden	Máxima (LF, arts. 57, §4º e 58)	Parcial (LF, art. 28, §2º)	Inexistente (art. 8º NLO)	Máxima (art. 30 NLO)	Inexistente
		Kreis ou Landkreis	Máxima (LF, arts. 57, §4º e 58)	Parcial (LF, art. 28, §2º)	Inexistente (art. 7º NGO)	Máxima (art. 61 NGO)	Inexistente
Argentina	Buenos Aires	Partido	Máxima (CPBA, arts. 192, 5 e 193, 2)	Máxima (CPBA, arts. 190 e 194)	Inexistente (CPBA, arts. 191 e 192)	Máxima (CPBA, arts. 190 e 191)	Parcial (CPBA, art. 192, 6)
	Córdoba	Municipio	Máxima (CPC, art. 180)	Máxima (CPC, arts. 180 e 185)	Parcial se reconhecido como cidade (CPC, arts. 181 e 183)	Máxima (CPC, art. 180)	Máxima (CPC, arts. 180 e 183)
		Comuna	Parcial (lei estadual)	Máxima (lei estadual)	Inexistente	Máxima (CPC, art. 194)	Parcial (lei estadual)
Austrália	New South Weales	City	Parcial (lei estadual)	Máxima (CNSW, seção 51)	Inexistente	Máxima (CNSW, seção 51)	Parcial (lei estadual)
	Queensland	City	Parcial (lei estadual)	Máxima (CQ, art. 71)	Inexistente	Máxima (CQ, art. 71)	Parcial (lei estadual)
Áustria	Vorarlberger	Gemeinden	Máxima (B-VG, art. 116, §2º)	Parcial (B-VG, art. 118)	Inexistente (B-VG, art. 115, §2º)	Máxima (B-VG, art. 117)	Inexistente
		Gemeindeverbände	Inexistente	Parcial (B-VG, art. 116º)	Inexistente (B-VG, art. 116a, §4º)	Inexistente (B-VG, art. 116a, §4º; VG, art. 93, §3º)	Inexistente
Brasil	Todos	Município	Máxima (CF, arts. 30, III; 145, 149-A e 156)	Máxima (CF, art. 30, IV, V, VI, VII, VIII e IX)	Máxima (CF, art. 29)	Máxima (CF, art. 29, I, II e III)	Máxima (CF, art. 30, I)
EUA	New York	City/Village/Town	Máxima (NYSC, art. IX)	Parcial (NYSC, art. IX)	Parcial se reconhecida como city (lei estadual)	Parcial (NYSC, art. IX)	Parcial (NYSC, art. IX)
	Califórnia	City	Máxima (CC, art. 11)	Parcial (CC, art. 11)	Parcial se reconhecida como Charter City (lei estadual)	Máxima (CC, art. 11)	Parcial (CC, art. 11)

					dual)		
Índia	Todos	Municipa- lity	Parcial (CI, art. 243X)	Máxima (CI, arts. 243W, 243ZD e 243ZE)	Inexistente	Parcial (CI, arts. 243R e 243ZA)	Parcial (CI, art. 243W)
		Pan- chayat	Parcial (CI, art. 243H)	Máxima (CI, art. 243G)	Inexistente	Parcial (CI, arts. 243C e 243K) 243ZA)	Parcial (CI, art. 243G)
Índia	Todos			243ZE)			
		Pan- chayat	Parcial (CI, art. 243H)	Máxima (CI, art. 243G)	Inexistente	Parcial (CI, arts. 243C e 243K)	Parcial (CI, art. 243G)
Suíça	Bern	Gemein- den	Inexistente (KB, art. 111)	Inexistente (BV, art. 50)	Inexistente (KB, art. 111)	Máxima (GG, art. 13)	Inexistente
		Gemein- deverbän- de	Inexistente (KB, art. 111)	Inexistente (BV, art. 50)	Inexistente (KB, art. 111)	Inexistente	Inexistente

Fonte: Lei Fundamental Alemã (1949); Constituição do estado da Baixa-Saxônia (NV: Niedersächsische Verfassung, 1993); Lei de Organização dos Municípios (NGO: Niedersächsische Gemeindeordnung, 2006) e a Lei de Organização das Circunscrições Estaduais (NLO: Niedersächsische Landkreisordnung, 2006); Constitución Nacional Argentina; Decreto-Ley nº 6.769/58 (Ley Orgánica de Municipalidades) da Província de Buenos Aires; Constitución de la Provincia de Cordoba (1984); Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas) da Província de Córdoba; Commonwealth Of Australia Constitution Act; New South Weales Constitution Act (1902); Local Government Act (1993) de New South Weales; Constitution of Queensland; Local Government Act (2009) de Queensland; Constituição Federal Austríaca (B-VG: 1920); Constituição do Estado de Vorarlberger (LV: Landesverfassung Voralberger, 1990); Lei de Organização Municipal do Estado de Vorarlberger (VG: Vorarlbergergemeindegesezt, 1985); Constituição da República Federativa do Brasil; Constitution Of India; New York State Constitution; Constitution Of California; United States Constitution. Constituição Federal da Confederação Suíça (BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1999); Constituição do Cantão de Berna (KB: Verfassung des Kantons Bern, 1993); Lei de Organização Municipal do Cantão de Berna (GG: Gemeindegesetz des Kantons Bern, 1998).

A combinação dessas duas dimensões em cada federação comparada, deste modo, permitiria aferir a autonomia dos governos locais quanto à capacidade de gestão autônoma das políticas locais e quanto ao grau de institucionalização das prerrogativas municipais. A TAB. 1 procura resumir os principais dados obtidos quanto à organização das instituições locais nas federações alemã, argentina, australiana, austríaca, brasileira, norte-americana, indiana e suíça — nas subunidades (províncias, estados, *Länders* e Cantões) que tiveram suas instituições formais comparadas.¹⁴ A TAB. 2, por sua vez, traz os resultados obtidos quanto aos textos normativos que definem o grau de institucionalização e, por conseguinte, garantem a manutenção das características institucionais dos governos locais dos sistemas federativos comparados.

TABELA 2

Institucionalização dos governos locais

Normatização	Alemanha	Argentina	Austrália	Áustria	Brasil	EUA	Índia	Suíça
Autonomia	Constituição Federal	Constituição Federal	Lei estadual	Constituição Federal	Constituição Federal	Constituição Estadual	Constituição Federal	Constituição Estadual
Formas de Governo Local	Lei estadual	Constituição Estadual	Lei estadual	Lei estadual	Constituição Federal	Constituição Estadual	Constituição Federal	Lei estadual
Organização dos aspectos Institucionais	Lei estadual	Constituição Estadual	Lei estadual	Constituição Federal	Constituição Federal	Constituição Estadual	Constituição Federal	Lei estadual

Fonte: *vide* Tabela 1.

A comparação dos valores atribuídos aos indicadores referentes às prerrogativas e às garantias institucionais dos governos locais pode ser visualizada no GRÁF. 1.

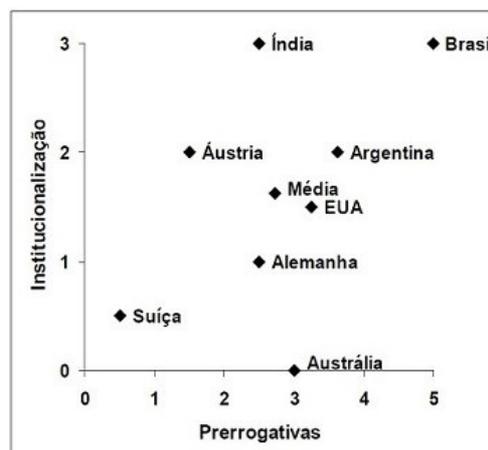


GRÁFICO 1 – Autonomia dos governos locais (Prerrogativas/Institucionalização)

O fato de o Brasil se situar no vértice superior direito das duas dimensões comparativas não é ocasional. Conforme alertado anteriormente, a comparação teve como parâmetro as regras formais de autonomia brasileiras porque o objetivo era compreender o significado da autonomia municipal brasileira. Nesse sentido, algumas evidências podem ser percebidas nessa comparação. Primeiro, observando somente o eixo das ordenadas, é fácil verificar que, com exceção da Índia, todas as outras federações constituíram a autonomia dos governos locais com menor grau de institucionalização que o Brasil, segundo o *status* jurídico do texto normativo que as concedeu. Ou seja, todos os três aspectos mensurados (autonomia, variação no tipo/forma e organização institucional), no caso brasileiro, são definidos uniformemente a todos os Municípios na constituição federal. Como resultado, independentemente de variações socioeconômicas (população, urbanização, desenvolvimento, etc.) e/ou de decisões políticas estaduais, há só um

tipo/forma de governo local (o Município), com as mesmas instituições e autoridades locais (prefeitura, gabinete, câmara de vereadores, etc.) e mesmo nível de autonomia. Tal grau de rigidez na institucionalização, como a elevação a ente federativo, é algo incomum quando se observa o direito e as instituições comparativamente.

Segundo, a comparação das prerrogativas de autonomia dos governos locais (eixo das abscissas) revela que, na média, as atribuições que permitem gerir os negócios locais são mais elevadas no Brasil que qualquer outra federação aqui comparada. Certamente, há casos específicos, por delegação de constituições ou lei estaduais, de governos locais em outras federações com maior autonomia financeira, administrativa e política que o Município brasileiro. Entretanto, em média, nenhum conjunto de governos locais de outras federações possui maiores prerrogativas de autonomia que os governos municipais do Brasil. Porque, como descrito, só há, formalmente, uma forma de autonomia local no Brasil: a de ente federativo.

5 Governos locais em sistemas federativos

Para aprofundar a compreensão do descrito anteriormente, a seguir são analisadas as especificidades dos governos locais de cada federação comparada, com a pretensão de prevenir conclusões precipitadas que os resultados obtidos poderiam sugerir. Assim, neste item, recorre-se à análise da literatura e legislação estrangeira a fim de demonstrar as similaridades e diferenças entre os governos locais comparados.

5.1 Alemanha

A República Federal da Alemanha estrutura-se em apenas duas pessoas políticas: a União (*Bund*) e os estados (*Länder*). No âmbito administrativo, contudo, a federação alemã pode ser estruturada em quatro ou mais níveis: União, estados, circunscrições estaduais (*Kreis* ou *Landkreis*) e municípios (*Gemeinden*). É assunto próprio dos *Länder* darem a si mesmos uma Constituição Estadual e determinar a organização de sua administração direta e indireta. Os governos locais alemães se inserem na esfera da administração estadual indireta, sendo juridicamente classificados como *entidades administrativas territoriais* (*Gebietskörperschaften*) integrantes do Poder Executivo estadual, encarregados de executar suas tarefas públicas como verdadeiros *agentes administrativos* (*Verwaltungsträger*), sob fiscalização estadual. As *entidades administrativas territoriais* (*Gebietskörperschaften*) que constituem as formas básicas de governo local alemão são representadas pelos municípios (*Gemeinden*) e pelas circunscrições estaduais (*Kreis* ou *Landkreis*).

Mas se por um lado os governos locais fazem parte da administração indireta estadual, por outro lado, a Lei Fundamental (art. 28, §2º) assegura especificamente aos municípios a garantia de autonomia administrativa (*Selbstverwaltungsgarantie*) para “regularem sob sua própria responsabilidade e em obediência às leis, todos os assuntos da comunidade local” e às circunscrições estaduais (*Kreis* ou *Landkreis*), de forma menos ampla, “o direito de auto-administração no âmbito de suas tarefas legalmente atribuídas, na medida da lei”.

Nesse sentido, “o município alemão tem um ‘duplo caráter’: é entidade da auto-administração e, ao mesmo tempo, órgão executor do seu respectivo estado federado” (KRELL, 1999, p. 11). Em

termos jurídicos, os governos locais possuem um círculo próprio de atuação (*eigenem Wirkungskreis*), sobre o qual os *Länder* possuem unicamente o poder de fiscalização da legalidade de seus atos (*Rechtmäßigkeit*), ao lado de um círculo delegado de atuação (*übertragenen Wirkungskreises*), que, por sua vez, está submetido ao controle estadual da legalidade e também da oportunidade e conveniência de seus atos (*Zweckmäßigkeit*).

A garantia de autonomia administrativa é processualmente complementada pela reclamação constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) como meio processual de defesa dos municípios e circunscrições estaduais contra violações a esta garantia (Lei Fundamental, art. 93, §1º, 4b). Contudo, o Tribunal Constitucional Alemão (*Bundesverfassungsgericht*) tem admitido limitações ao direito de autoadministração comunal, desde que essas limitações estejam previstas em lei ou dela decorram, que não violem o núcleo intangível da autoadministração comunal e que considerem o princípio da proporcionalidade (MAURER, 2006, p. 642-643).¹⁵

Em 2006, a reforma federativa alemã reforçou ainda mais a garantia de autonomia administrativa ao introduzir a proibição de imposição direta (*Durchgriffsverbot*) pelo *Bund* de tarefas para os municípios e circunscrições estaduais (Lei Fundamental, art. 84, §1º, parte final). Assim, os municípios alemães têm competência administrativa para regular (através de estatutos e regulamentos administrativos) e conduzir (através de órgãos próprios) a execução de todos os assuntos da comunidade local, a não ser que exista lei formal e superior dispendo de maneira diferente (KRELL, 1999, p. 11).

A federação alemã, portanto, estrutura-se realmente de acordo com o princípio da subsidiariedade, na medida em que o grande peso da execução de leis e tarefas públicas estaduais (*Landesverwaltung*) é implementada pelos governos locais, na forma de municípios menores (*Gemeiden*) e circunscrições estaduais (*Kreise* ou *Landkreise*), que estruturam a chamada administração comunal (*Kommunalverwaltung*) (KRELL, 1999, p. 1-2).

A regulação da organização administrativa e das competências dos governos locais faz-se exclusivamente através das leis de organização municipal emitidas por cada estado (*Landeskommunalordnungen*). Por exemplo, no estado da Baixa-Saxônia (*Niedersachsen*) a Lei de Organização dos Municípios (*Niedersächsische Gemeindeordnung* – NGO) e a Lei de Organização das Circunscrições Estaduais (*Niedersächsische Landkreisordnung* – NLO) disciplinam, em detalhes, os mais variados aspectos da organização dos órgãos de representação do povo e de execução das tarefas públicas, a forma das eleições, a extensão do território abrangido pelo município ou circunscrição estadual, suas competências e assim por diante. Assim, embora cada município alemão possa editar um regulamento administrativo sobre sua organização básica (*Hauptsatzung*), poderá regular apenas aspectos circunstanciais do funcionamento de sua administração não disciplinados pelas referidas leis estaduais, razão pela qual os estatutos básicos dos governos locais alemães diferem em muito das leis orgânicas dos Municípios brasileiros.

A organização dos municípios pequenos (*Gemeinden*) consolidou-se de maneira muito variada até 1990,¹⁶ quando ocorre a chamada “marcha triunfal” do modelo de organização municipal do Conselho da Alemanha do Sul (*süddeutsche Ratsverfassung*), como resposta à crescente exigência de ampliação da participação popular no plano comunal (MAURER, 2006, p. 648).

Hoje, portanto, a organização dos governos locais alemães segue, via de regra, o modelo tripartite

de organização do Conselho da Alemanha do Sul. A organização dos municípios alemães é composta por um *Conselho Municipal (Rat)*,¹⁷ formado por representantes municipais eleitos diretamente pelos cidadãos do município (inclusive por outros europeus residentes no lugar), que representa um “parlamento municipal”, sendo o órgão responsável pela tomada de decisões sobre todos os assuntos essenciais à comunidade local; por uma *Comissão Administrativa (Verwaltungsausschuss)*,¹⁸ integrada por membros do Conselho Municipal e responsável pela execução das decisões administrativas e tarefas municipais; e por um *Prefeito (Bürgermeister)*,¹⁹ que ocupa a função de presidente da Comissão Administrativa e membro do Conselho Municipal, podendo ser eleito indiretamente pelo Conselho Municipal ou diretamente pelo povo do município.

De maneira idêntica, as circunscrições municipais compõem-se, respectivamente, de uma *Câmara Distrital (Kreistag)*, um *Conselho Distrital (Landrat)* e uma *Comissão Administrativa Distrital (Kreisausschuss)* e são formadas com o fim de implementar competências que ultrapassam a capacidade de cada município executá-las adequadamente, de maneira isolada. Assim os *Kreise* ou *Landkreise* são considerados como os órgãos clássicos de cooperação na federação alemã, na medida em que cumprem uma dupla função: por um lado, ao atuarem como comunidade territorial supralocal ou microrregião municipal fomentam a cooperação intermunicipal; por outro, ao exercerem suas funções de circunscrições governamentais dinamizam as relações intergovernamentais.

Deve-se observar que, na Alemanha, todo município (*Gemeinde*) encontra-se inserido em uma circunscrição estadual (*Landkreis*), de maneira que haverá sempre um entrelaçamento de funções entre eles. Excepcionalmente, existem as chamadas *ciudades-livres (Freiestädte)*, que correspondem a grandes metrópoles as quais, em razão de seu tamanho e população, acumulam as funções de município e de circunscrição estadual.

Contudo, ao lado destas *entidades administrativas territoriais (Gebietskörperschaften)*, há ainda outras formas de associação e cooperação entre as localidades alemãs. Em nível inferior, podem existir as chamadas *associações municipais (Samtgemeinde)*, que consistem em associações entre pequenos municípios inseridos em uma circunscrição estadual (*Landkreis*), a fim de viabilizar a execução de tarefas a pedido e sob a orientação desta. No estado da Baixa-Saxônia, por exemplo, as *Samtgemeinde* devem reunir, no mínimo, 7.000 habitantes (NGO, art. 71, §1, 3). Em nível superior, podem existir as *associações comunais superiores (Höhere Kommunalverbände)*, que se formam da união entre circunscrições estaduais e cidades-livres (como os *Bezirksverbände* na Baviera; as *Landschaftsverbände* na Renânia do Norte-Vestfália; as *Bezirksverband Pfalz* na Renânia-Palatinado) (RUDOLF. In: ERICHSEN; MARTENS, 1981, p. 569-570). Ainda, para o cumprimento de tarefas específicas (prestação conjunta de serviços públicos como o abastecimento de água potável, o tratamento do esgoto doméstico etc.) podem os municípios e as associações municipais (*Samtgemeinde*) se unirem em *associações com finalidade específica (Zweckverbände)* (KRELL, 2008, p. 132).

Por fim, a Lei Fundamental estatui a autonomia financeira dos governos locais (art.106, §§5º a 9º) ao garantir a repartição e o repasse de parcelas do imposto de renda, do imposto sobre a indústria e do imposto sobre circulação de mercadorias aos municípios e circunscrições estaduais, que, além disso, realizam a arrecadação direta dos impostos de sua competência.

5.2 Argentina

A Constituição federal argentina faz apenas três referências ao governo local (arts. 5º, 75, inciso 30, e 123). O dispositivo mais incisivo (art. 123) determina que as Constituições provinciais devem assegurar a autonomia municipal, incluídas as ordens institucional, política, administrativa, econômica e financeira. A regra é uma das inovações da reforma constitucional promovida em 1994 e representa, para doutrina constitucional (SAGÜÉS, 1999, p. 251; ZARINI, 1999, p. 342), um fortalecimento das instituições federais após sucessivos movimentos de centralização. A exigência, assim, implicaria no reconhecimento do governo local como instituição natural, necessária e não dependente de uma decisão arbitrária do constituinte estadual (ZARINI, 1999, p. 342),²⁰ e posições mais radicais compreendem a federação argentina como uma formação de ordem tripla, que congrega o Estado-nação, o Estado-província e o Estadomunicípio (VILLAFANE; BERNAD citado por SAGÜÉS, 1999, p. 248). A intervenção por outro ente federativo, portanto, só seria admissível para fortalecer o sistema federal (SAGÜÉS, 1999, p. 251). A interpretação da extensão da autonomia aos níveis institucional, administrativo, político, econômico e financeiro procura afirmar a competência do poder local de eleger governantes, coordenar instituições, arrecadar impostos, gerar rendas e gerir recursos. A regra foi recepcionada pelas Constituições de grande parte das províncias²¹ que, respeitada a garantia, estabeleceram diferentes regimes nessa matéria por meio de uma Lei Orgânica de Municipalidades, pelo reconhecimento de que o fortalecimento da autonomia municipal não implica a concessão de um mesmo status jurídico a todas as entidades locais (ZARINI, 1999, p. 342).

Para fins comparativos da variação institucional argentina, aborda-se a organização do poder local em duas províncias entre as mais populosas, Buenos Aires e Córdoba. A província de Buenos Aires se divide territorial e administrativamente em *partidos*, que podem ser criados por lei ordinária estadual.²² A administração dos interesses e serviços locais de cada um desses departamentos é realizada por uma Municipalidade (*Municipalidad*), composta por um departamento executivo unipessoal, exercido por um prefeito, e um departamento deliberativo, com seis vereadores no mínimo e, no máximo, vinte quatro (estabelecido segundo critérios populacionais), eleitos diretamente para mandatos de quatro anos, com metade da câmara renovada a cada dois anos (*Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, arts. 190 e 191; *Decreto-Ley* nº 6.769/58 – *Ley Orgánica de Municipalidades*, arts. 1º e 2º).

A Constituição provincial atribui aos *partidos* a responsabilidade na administração dos interesses e dos serviços locais (art. 190), definidos por lei estadual (*Decreto-Ley* nº 6.769/58, arts. 27 e 28) como regulamentação do funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais; conservação de estradas e do patrimônio histórico e cultural; proteção dos animais; criação de hospitais, bibliotecas; serviços de saúde e funerário etc. Os conflitos de competência e demais controvérsias são dirimidos pela Suprema Corte estadual que, no caso de nulidade da constituição do Conselho Deliberativo, autoriza a intervenção pelo Poder Executivo estadual (*Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, art. 196; *Decreto-Ley* nº 6.769/58, arts. 261-265).

A Província de Córdoba é dividida em departamentos, mas as unidades administrativas locais são os municípios (*Municipios*) e as *Comunas*, definidas segundo o número de habitantes locais, e cujos territórios podem se estender por mais de um departamento. Assim, a Constituição provincial determina que assentamentos estáveis com população inferior a dois mil habitantes serão

Comunas e que serão *Municipios* os que apresentarem população superior a esse número (arts. 181 e 194).

O reconhecimento de comunidades locais como *Comunas* exige edição lei estadual, após requisição da população local, atendidos os requisitos legais (*Constitución de la Provincia de Córdoba*, art. 194; *Ley nº 8.102 – Regimén de Municipios e Comunas* arts. 5º, 188, 189 e 190). Unidades administrativas mais simples (*Constitución de la Provincia de Córdoba*, art. 194; *Ley nº 8.102*, arts. 192 e 193;), elas são governadas e administradas por uma comissão de três membros eleitos por votação direta, sendo que o mais votado será o Presidente. A competência normativa e administrativa da comissão é definida pela lei de organização municipal, que estabelece, entre suas atribuições (além das que venham a ser delegadas pelo governo provincial): a preservação dos recursos naturais e saúde pública; a promoção da educação, cultura e esporte; a elaboração do orçamento; a construção de obras públicas, etc. (*Ley nº 8.102*, art. 197).

Os *Municipios*, assentamentos estáveis com população superior a dois mil habitantes, também são reconhecidos por lei estadual, mas segundo procedimento diverso ao utilizado para as *Comunas* (*Ley nº 8.102*, art. 3º). A lei de organização municipal determina, ainda, que os *Municipios* com população superior a dez mil habitantes serão considerados cidades, concessão que implica na possibilidade, garantida pela Constituição provincial, de elaborar Lei Orgânica Municipal própria (*Ley nº 8.102*, art. 2º; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, art. 181). A forma de governo municipal é facultativa, com a possibilidade de se optar por um Conselho Deliberativo, constituído por vereadores, e um Departamento Executivo, a cargo de um Prefeito, ou por um sistema de comissão (*Ley nº 8.102*, art. 9º). Em ambos os sistemas é assegurado o voto direto e o número de representantes do Conselho Deliberativo ou da Comissão é definido segundo critérios populacionais (*Ley nº 8.102*, arts. 9º, 12 e 51; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, art. 180). Entre as atribuições do *Municipio*, além das comuns à organização comunal, estão a possibilidade de regular o regime eleitoral, de remover membros do Tribunal de Contas Municipal, de iniciar comissão investigativa para infrações administrativas, de elaborar a Lei Orgânica Municipal, no caso de *Municipios* com população superior a dez mil habitantes (*Ley nº 8.102*, arts. 30 e 37).

5.3 Austrália

Não há menção aos governos locais na Constituição australiana que, em razão disso, contam com tratamento legal exclusivamente na legislação estadual. As poucas funções desempenhadas, a pequena população relativamente atendida, as limitadas fontes de recurso e o controle dos estados são apontadas como algumas das razões para a desconsideração dos governos locais, preexistentes à federação, na instituição do sistema federativo australiano em 1901 (MCNEILL. *In*: DOLLERY; MARSHALL, 1997, p. 21).

Assim, embora em termos legais evidencie-se a semelhança com a disciplina concedida aos governos locais nos Estado Unidos, que igualmente recebem tratamento exclusivo pela legislação estadual, a importância política das instituições locais era reduzida, tornando-as mais vulneráveis do que as existentes no sistema federal norte-americano (MCNEILL. *In*: DOLLERY; MARSHALL, 1997, p. 21). Alterações legislativas recentes buscaram assegurar a autonomia dessas instituições na gestão da política local, contudo muitas delas ainda atuam como extensões do aparato administrativo estadual (MCNEILL. *In*: DOLLERY; MARSHALL, 1997, p. 22).

A inexistência de qualquer exigência constitucional de garantia de autonomia permitiu múltiplas conformações das organizações municipais, de diferentes denominações e *status* de autonomia, com tratamento legal disposto, quanto aos aspectos gerais, na Constituição estadual e, específicos, nas leis sobre governos locais.²³ Para os fins deste artigo, são analisadas as características gerais dos governos locais de *New South Wales* e *Queensland*, com base nas Constituições estaduais e leis de organização das municipalidades.

A existência de um sistema de governo local com atribuições específicas, administrado por um corpo de governantes eleitos ou nomeados é mencionada na Constituição estadual de *New South Wales* (seção 51), que, no entanto, delega à lei estadual a tarefa de defini-lo pormenor. A norma que atualmente disciplina as instituições, promulgada em 1993, se propõe a dotar os Conselhos, denominação genérica para referir-se ao poder municipal, de capacidade para a oferta de bens e prestação de serviços úteis ao atendimento das necessidades locais e condições para a gestão de suas demais atividades em uma área (divisão administrativa territorial), que, por decisão do Executivo estadual, pode ser declarada cidade (*Local Government Act 1993, New South Wales*, seção 7). Os objetivos traçados nessa lei para a atuação do Conselho, definido como órgão político do estado, o delineiam como um canal de comunicação direto com a população e intermediário entre a população e o estado, devendo, assim, manter tanto a comunidade local como o estado informados de suas atividades (seções 7 e 220). Os recursos financeiros para a realização de tais tarefas provêm do pagamento de tributos, empréstimos e demais encargos e investimentos. Os governos locais cobram, por exemplo, impostos sobre propriedades rurais, residências e comerciais (seções 491-504).

O Conselho municipal, composto por vereadores e por um prefeito, é responsável pela realização de funções administrativas, normativas e de arrecadação de receitas (seções 21-23A), como atividades referentes à saúde pública, educação, cultura, esporte, meio-ambiente, transporte público, indústria, turismo, energia etc. (seções 24-54B). O prefeito pode ser eleito pelos próprios vereadores, para mandato de um ano, ou diretamente pela população, para mandatos de quatro anos, se assim for decidido por referendo (seções 225, 226, 230 e 282), enquanto os vereadores são sempre eleitos diretamente para mandatos de quatro anos (seção 233).

Como *New South Wales*, o estado de *Queensland* é dividido em áreas que, por exigência legal, devem ser administradas por governos locais classificados, a princípio, em quatro categorias, conforme atendam os requisitos legais (*Constitution of Queensland*, seção 70, *Local Government Act 1993, Queensland*, seções 15-18):²⁴ região (*region*), cidade (*city*), vila (*town*) e aldeia (*shire*). Administrado por um corpo de representantes eleitos, o governo local exerce atribuições legislativas (legislação de interesse local) e não legislativas (administração local, implementação de políticas etc.) (*Local Government Act 1993*, seções 20 e 36). Os recursos para a execução dessas tarefas provêm de tributos, destacadamente o imposto sobre propriedade imóvel, e de repasses estaduais. Como as municipalidades são criadas e extintas por lei estadual, portanto, dependentes da vontade da Assembleia legislativa, a sua configuração como entidade autônoma é prejudicada (embora a Constituição estadual estabeleça mais restrições para a extinção dos governos locais) (*Constitution of Queensland*, seções 73-76). Ainda, o caso de incompatibilidade entre lei local e lei estadual é solucionado de plano pela lei de organização municipal, que afirma a prevalência da norma estadual (*Local Government Act 1993*, seção 31).

A administração do governo local é exercida por um prefeito e por vereadores, em número de cinco (caso regulamentação local não estabeleça número diverso), eleitos diretamente para mandatos de quatro anos (*Local Government Act 1993*, seções 32 e 227).

5.4 Áustria

Assim como na Alemanha, a República Federal da Áustria estrutura-se em apenas duas pessoas políticas: a União (*Bund*) e os estados (*Länder*). Diferentemente daquela, contudo, no âmbito administrativo, a federação austríaca estrutura-se, basicamente, em três níveis: União, estados, municípios (*Gemeinden*).

A Constituição austríaca (*B-VG*) foi minuciosa ao tratar da organização e autonomia administrativa dos municípios (arts. 115 a 120), constituídos como *entidades administrativas territoriais* (*Gebietskörperschaften*) — integrantes do Poder Executivo estadual — com o direito (fundamental) à autonomia administrativa (*mit dem Recht auf Selbstverwaltung*) (art. 116, §1º). Assim, como entidades administrativas da administração estadual indireta (*Verwaltungssprengel des Landes*), não possuem quaisquer competências legislativas ou judiciárias.

A *B-VG* descreve o círculo próprio de atuação (*eigener Wirkungsbereich*) dos municípios como “todos os assuntos que exclusivamente ou preponderantemente personificam os interesses localizados na comunidade e adequados a serem executados pela comunidade dentre suas fronteiras locais. As leis devem descrever esses assuntos expressamente como do círculo próprio de atuação dos municípios” (art. 118, §2º). Segundo Bruno Binder e Gudrun Trauner, essa fórmula não é definida e deixa bastante espaço para interpretação (BINDER; TRAUNER, 2008, p. 132). Apesar disso, de forma exemplificativa, o artigo 118, §3º, da *B-VG*, enumera alguns assuntos como próprios dos municípios, dentre os quais se destacam os seguintes: a regulamentação interna das instituições municipais para execução das tarefas municipais; a organização da polícia, bombeiros e emergência locais; a administração das zonas de tráfego municipais; ordenamento do território local.

A garantia de autonomia administrativa assegura ao município austríaco a execução das tarefas públicas locais (*örtliche staatlichen Aufgaben*) sob responsabilidade própria e com autonomia política da administração estatal, assim, “livre de instruções” (“*weisungsfreie*” *Verwaltung*) (RASCHAUER, 2003, p. 95), mas vinculada às leis e regulamentos estaduais e federais *B-VG*, art. 118, §4º), e, por isso, submetidas à fiscalização da legalidade de seus atos pelos *Länder* e *Bund*.²⁵ Por outro lado, o município se submete às instruções (*Weisungsbindung*) dos *Länder* e *Bund* no caso da tarefa pública a ser executada terem sido por estes delegada (*übertragener Wirkungsbereich*). Interessa notar que as tarefas individuais do círculo próprio de atuação podem ser delegadas, a pedido de um município (*auf Antrag einer Gemeinde übertragen*), respectivamente, aos *Länder* ou ao *Bund* (*B-VG*, art. 118, §7º).

Como o município é parte do estado, a *B-VG* atribui ao Poder Legislativo estadual (art. 115, §2º) a competência para regulamentar a organização municipal, nos limites e princípios constitucionalmente estabelecidos nos artigos 115 a 119. Basicamente, o legislador estadual é livre para disciplinar o direito comunal (*Kommunalrecht*) através da própria Constituição Estadual, ou através de leis ordinárias. A maioria dos *Länder* optou por regulamentá-lo por meio de um

conjunto de leis ordinárias.²⁶

O município, como menor e mais próxima entidade administrativa territorial “do local”, é denominado pela Constituição (art. 115, §1º) como “município local” (*Ortsgemeinde*). Há, contudo, significativas diferenças entre os municípios. Assim, excepcionalmente, o estado pode elaborar uma lei de organização própria (um estatuto próprio) para cidades com mais de 20.000 habitantes, a seu pedido e desde que não ameace os interesses do estado (*B-VG*, art. 116, §3º). Ainda de acordo com este artigo, as “cidades com estatuto próprio (*Stadt mit eigenem Statut*) devem executar, ao lado das tarefas da administração municipal (*Gemeindevverwaltung*), também aquelas da administração distrital (*Bezirksverwaltung*)”, garantida sua autonomia administrativa.

Interessante notar que lei federal pode constituir “municípios regionais” (*Gebietsgemeinde*) para executarem assuntos supralocais, de acordo com o modelo da autonomia administrativa (*B-VG*, art. 120). Bruno Binder e Gudrun Trauner anotam, contudo, que esta competência não foi utilizada e que, atualmente, todos os interesses supralocais são executados por “distritos políticos” (*politischen Bezirke*), que integram a administração estadual, mas não dispõem de autonomia administrativa, sendo, assim, sujeitos a instruções do estado (BINDER; TRAUNER, 2008, p. 135).²⁷

Apesar das diferenças entre os municípios, o *B-VG* estrutura de maneira uniforme, tanto para os municípios locais, quanto para as cidades com estatuto próprio, três órgãos municipais necessários (art. 117, §1º): 1) um Conselho Municipal (*Gemeinderat*) é composto por vários mandatários diretamente eleitos pelos cidadãos do município (art. 117, §2º). A regulamentação destas eleições é feita por leis estaduais de ordenação eleitoral (*Wahlordnung des Gemeinderat*). O Conselho Municipal é o órgão administrativo superior do município, e, por isso, competente para emitir instruções a todos os demais órgãos municipais (art. 118, §5º); 2) uma Direção Municipal (*Gemeindevorstand* ou *Stadtrat*) para os municípios locais, e o Senado da Cidade (*Stadtsenat*) para as cidades com estatuto próprio, que são formados por alguns mandatários municipais eleitos do Conselho Municipal; e 3) o Prefeito (*Bürgermeister*), que é eleito indiretamente pelo Conselho Municipal, a não ser que a Constituição estadual preveja sua eleição direta pelo povo do município (art. 117, §6º, parte final). Observada esta estrutura organizacional, outras leis estaduais poderão prever outros órgãos municipais.²⁸

A Constituição austríaca ainda prevê que os municípios poderão se associar em “associações municipais” (*Gemeindevverbände*) para a execução de tarefas específicas, as quais, em razão desta limitação de atuação, não são consideradas como *entidades administrativas territoriais* (*Gebietskörperschaften*), apesar de se constituírem em pessoas jurídicas de direito público. Quando se trata de assuntos relativos ao seu círculo próprio de atuação, os municípios têm liberdade para decidir se associam ou não, através de acordos (*B-VG*, art. 116a, §1º). Por outro lado, em assuntos delegados à execução municipal (círculo delegado de atuação), os municípios poderão ser obrigados, através de leis ou decretos competentes, a se associarem (*B-VG*, art. 116a, §2º).²⁹

É da competência dos estados a regulamentação da estrutura administrativa das associações municipais, que deverá compor-se de, no mínimo, uma Assembleia da Associação (*Verbandsversammlung*) — que se constitui em um órgão colegiado formado por representantes eleitos dos municípios associados, responsável pela elaboração de atos administrativos gerais —, e um Coordenador da Associação (*Verbandsobmann*) — que corresponde ao órgão monocrático da associação, responsável pela implementação das decisões administrativas — (*B-VG*, art. 116a, §4º)

(RASCHAUER, 2003, p. 102). A Lei de Organização Municipal do Estado de Vorarlberger(VG: *Vorarlbergergemeindegeseztz, 1985*), prevê em seu artigo 93, §3º, ao lado destes, a Direção da Associação (*Verbandsvorstand*), que se trata de um órgão colegiado formado por membros eleitos indiretamente “do meio” da Assembleia da Associação.

Por fim, a autonomia financeira dos municípios austríacos é garantida pelo artigo 116, §2º, da *B-VG*, que estabelece que os municípios “têm o direito (...), no âmbito de sua constituição financeira, de executar autonomamente seu orçamento e estabelecer impostos”.

5.5 Brasil

Como dito anteriormente, a Constituição de 1988 inovou ao elevar o Município de organização política autônoma para ente federativo, conformação inexistente nas demais federações comparadas. Contudo, simultaneamente à universalização da autonomia municipal, a organização das instituições locais é pormenorizada no texto constitucional, independentemente de extensão geográfica, densidade populacional etc. A capacidade de organização e ação nas dimensões política, administrativa e financeira é exercida conforme o modelo único definido constitucionalmente.

O Município é regido por Lei Orgânica votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa Municipal (CF, art. 29), que deve atender exigências do texto constitucional quanto à forma e ao momento de eleição dos governantes e a sua posse e subsídios, ao número de vereadores; à iniciativa legislativa popular em determinadas hipóteses; à competência para julgamento do prefeito e as hipóteses de perda de mandato; aos tributos cobrados etc. Assim, todos os Municípios elegem um Poder Executivo, formado pelo Prefeito, e um Poder Legislativo, que consiste numa Câmara de Vereadores cujo número de membros é determinado conforme o número de habitantes; ambos eleitos diretamente para mandatos de quatro anos.

As atribuições constitucionais ao ente municipal asseguram a autonomia nas dimensões financeira, política e administrativa. Deste modo, os Municípios podem, por exemplo, criar e suprimir distritos, instituir e arrecadar tributos de sua competência, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30). A garantia de geração de renda própria, além de repasses obrigatórios por parte do Estado e da União, permitem a gestão efetiva dos negócios municipais pela entidade local, embora a real capacidade varie conforme o potencial socioeconômico de cada Município.

5.6 Estados Unidos da América

A estrutura dos governos locais nos Estados Unidos da América é definida pelas Constituições estaduais e demais leis que eventualmente regulem o tema nos Estados. Como não há menção às instituições locais na Constituição federal norte-americana, as unidades constitutivas têm ampla liberdade na divisão político-administrativa do seu território. Podem, assim, conferir diferentes graus de autonomia e poder municipal, que podem ou não ser assegurados pelo texto constitucional estadual. Normalmente, as divisões administrativas territoriais são divididas em Condados (*county*) e Municipalidades (*municipal ou township government*) (U.S CENSUS BUREAU

2002, p. V).

Condado, na maior parte dos estados, designa governos locais aos quais as constituições e as leis estaduais atribuem a administração das divisões territoriais do Estado ou simplesmente a área referente a essas divisões, sem a exigência da presença de uma organização política responsável pela gestão da região. Municipalidades, por sua vez, normalmente indicam os governos locais formados pelas subdivisões dos condados, embora não sejam incomuns municípios cuja área extrapole os limites do condado. Segundo critérios estabelecidos nas legislações estaduais, as municipalidades são classificadas em diversas categorias, sendo as mais comuns *city*, *town*, *borough* e *village* (U.S CENSUS BUREAU, 2002, p. V-VI).³⁰ Essa extrema diversidade dificulta generalizações. Para fins comparativos, este estudo abordará a organização do poder local em dois estados: *New York* e *California*.

Os governos locais do estado de *New York* compreendem condados (*counties*), *cities*, *villages* e *towns* (STATE OF NEW YORK, 2008, p. 29). Contudo, não há na Constituição estadual a fixação de diferentes estatutos de autonomia para tais governos (art. IX, seção 1). A Constituição estadual, na verdade, embora assegure determinadas prerrogativas às unidades locais genericamente, como a eleição, pela população local, de corpos legislativos competentes para a aprovação de leis locais, atribui à Legislatura estadual a competência para a edição de leis referentes à criação e à organização das instituições locais (art. IX, seções 2 e 3). Assim, asseguradas as garantias firmadas constitucionalmente, as atribuições podem ser alteradas por leis estaduais de caráter geral, dirigida a todos os governos locais ou a uma determinada categoria deles, ou mesmo de caráter específico, quando destinada a um ou a alguns governos locais (art. IX, seção 3).

Os condados correspondem às subdivisões administrativas maiores, responsáveis pela execução de serviços estaduais, que englobam as demais categorias de municipalidades.³¹ Originalmente pensados como instrumentos de atuação do governo estadual, atualmente os condados são concebidos como instância de comunicação entre as populações locais e o governo estadual, assumindo, deste modo, a posição de principal responsável pelo oferecimento de serviços públicos nas áreas urbanas (STATE OF NEW YORK, 2008, p. 40, 49).

As *cities*, ao lado das *villages* e *towns*, representam os governos locais de unidades territoriais inferiores à área do condado e são administradas, em sua maioria, por um prefeito (*mayor*) e por um conselho (*council*), embora as atribuições das autoridades variem conforme a *city* (STATE OF NEW YORK, 2008, p. 54). A sua criação se realiza por lei estadual, normalmente mediante consulta a população local, contudo, as *cities* organizam-se por suas próprias cartas, diferentemente das *villages*, organizações locais administradas por uma câmara legislativa composta por cinco membros (incluído o prefeito) e disciplinadas por uma lei estadual única (STATE OF NEW YORK, 2008, p. 51, 68-70). Não há, no entanto, critérios populacionais ou territoriais para a constituição de um governo local como *village* ou *city*, nem a ideia de progressão ou conformação de uma a outra: há, por exemplo, *villages* com população superior a diversas *cities* (STATE OF NEW YORK, 2008, p. 51). *Towns*, por sua vez, correspondem às áreas não ocupadas por *cities* ou reservas indígenas, englobando, portanto, as *villages*. Concebidos como subdivisões territoriais para facilitar a prestação de serviços públicos pelo estado, variam quanto ao tamanho e à população e, assim, são agrupados em duas classes conforme define lei estadual (STATE OF NEW YORK, 2008, p. 59). A administração, por sua vez, é exercida por um corpo legislativo e por um supervisor (STATE OF NEW YORK, 2008, p. 62).

O estado da *California* é dividido administrativamente em condados (*counties*), que, por sua vez, subdividem-se em cidades (*cities*), sendo ambos responsáveis, em princípio, pela prestação de serviços públicos locais, como transporte, água e energia elétrica (*California Constitution*, art. 11, seções 1, 2 e 9).³²

A formação e consolidação dos condados são disciplinadas, de modo uniforme, por lei estadual, porém a constituição estadual lhes assegura competência para a edição de suas próprias cartas orgânicas, desde que respeitadas exigências como a existência de um conselho, composto por ao menos cinco membros, um *sheriff* e um procurador distrital, todos escolhidos pela população local através de eleições (art. 11, seções 1, 3 e 4).

As cidades, embora tradicionalmente empreguem a denominação *city* ou *town*, distinguem-se, legalmente, em duas espécies: cidades regidas por lei estadual geral (*General Law Cities*) ou cidades regidas por Carta Orgânica própria (*Charter Cities*) aprovada pela população local (art. 11, seção 5).³³ Embora a criação das cidades e as suas atribuições sejam definidas por lei estadual (art. 11, seção 2), a Constituição do estado da *California* assegura a competência municipal na organização de força policial própria, na criação de subgovernos, na condução de suas eleições (art. 11, seção 5) e, além disso, determina que em caso de conflito com a Carta Orgânica do Condado, prevalece a da cidade (art. 11, seção 9).

5.7 Índia

A Constituição indiana atribui aos estados a competência legislativa exclusiva sobre a organização dos governos locais (*Constitution of India, Seventh Schedule, List II, 5*), mas reserva dois minuciosos capítulos para tratar dos seus aspectos institucionais gerais (Partes IX e IXA). Assim, restringe a atuação estadual na matéria, que deve organizar seus governos locais como *panchayats*, se localizados em área rural, ou como municipalidades, caso se situem em áreas urbanas (arts. 243 e 243Q).

Os *panchayats* são instituições de autogoverno em áreas rurais organizados em três níveis conforme a área abrangida: local (*village panchayat*), intermediário (*intermediate level panchayat*) e distrital (*district panchayat*) (arts. 243, 243B e 243C). A administração é exercida por um Presidente (*chairperson*), que pode ser eleito diretamente pela população no nível local e, nos demais âmbitos, eleitos pelos presidentes dentre os próprios presidentes do nível inferior (art. 243C). As atribuições dos *panchayats*, assim como o modo de eleição das autoridades locais e poderes de tributação, são definidas por lei estadual (arts. 243H e 243G).

As municipalidades, por sua vez, correspondem às esferas de autogovernos nas áreas urbanas (art. 243Q). Diferentemente dos *panchayats*, não têm a prerrogativa de autogoverno assegurada constitucionalmente (art. 40). No entanto, a inclusão da Parte IXA, referente à organização dos governos locais em áreas urbanas, pela Emenda Constitucional nº 74 de 1992, denota a tendência de extensão dessa qualidade também às municipalidades. Deste modo, as municipalidades são distinguidas constitucionalmente em *Nagar Panchayats*, Conselhos Municipais e Corporações Municipais (art. 243Q).

As *Nagar Panchayats* são as municipalidades localizadas no território de transição entre as áreas urbana e rural. A administração é exercida por um Presidente e um Conselho, com membros eleitos e nomeados (arts. 243Q e 243R).

Os Conselhos Municipais (*Municipals Councils*) são as organizações locais destinadas ao governo de pequenas áreas urbanas, disciplinadas por uma lei estadual uniforme.³⁴ Contudo, a Constituição federal traça algumas exigências básicas, como o exercício do governo local por um Presidente, eleito direta ou indiretamente, e Vereadores (*Councillors*) eleitos pela população local. Ainda, auxiliam o governo Comitês, que se destinam a gerência de determinado setor, e um Diretor (*Executive/Chief Officer*), que trata das questões internas da administração pública (arts. 243Q, 243R e 243ZA).

Por fim, as Corporações Municipais (*Municipals Corporations*) são os governos locais de grandes áreas urbanas. A composição do governo é semelhante aos Conselhos Municipais, mas aqueles detêm maior autonomia na medida em que se comunicam diretamente com o governo central, sem intermediação dos funcionários dos distritos (divisões administrativas estaduais controladas diretamente pelo Governo Estadual), como ocorre com as demais instituições de autogoverno municipal. Assim, possuem um departamento deliberativo, constituído por uma Câmara de Vereadores (*Corporation Council*), com membros eleitos e nomeados e pelo Prefeito (*Mayor*), representante eleito pelos Vereadores para a gerência interna da administração pública, com mandatos de um ano com a possibilidade de renovação, e um departamento Executivo, constituído por um Comissário Municipal (*Municipal Commissioner*), responsável pela execução de políticas, e outras autoridades conforme a lei estabelecer (arts. 243Q, 243R e 243ZA).

5.8 Suíça

A Confederação Suíça converteu-se em uma legítima federação em 1848, combinando o histórico modelo confederativo germânico e o novo modelo federativo estadunidense de 1787. A mais recente revisão constitucional suíça ocorreu em 1999, e reordenou a repartição de competências entre a União (*Bund*) e os Cantões (*Kantonen* ou *Ständen*),³⁵ que são suas duas únicas pessoas políticas. No âmbito administrativo, contudo, a federação é integrada pelos municípios (*Gemeinden*), que são entidades administrativas territoriais (*Gebietskörperschaften*), responsáveis por executarem autonomamente as tarefas estatais de interesse local (TSCHANNEN, 2007, p. 249).

A Constituição suíça (BV) estabelece que “a autonomia municipal é assegurada dentro dos limites do direito cantonal” (art. 50, §1º). Ou seja, de maneira semelhante aos governos locais americanos, cada Cantão suíço tem ampla liberdade para determinar, através da constituição e leis cantonais, “se” e “em que grau” os municípios terão autonomia sobre uma determinada matéria, sendo que, somente nesse definido limite, a autonomia municipal será garantida pelo Tribunal Federal (*Bundesgericht*) (HÄFELLIN; HALLER, 2005, p. 280), através da reclamação constitucional por violação da autonomia municipal (art. 189, §1º, e). O Tribunal Federal, portanto, protege apenas o poder discricionário dos municípios (*das Ermessen der Gemeinde*) contra usurpações do Poder Executivo cantonal, através de regulamentos administrativos, tanto em assuntos próprios quanto delegados. O legislador constitucional e ordinário cantonal, por outro lado, é livre para

restringir a esfera de autonomia dos municípios.³⁶

Considerando que cada Cantão regulamentou a autonomia municipal à sua maneira, chama a atenção o grau de diversidade da autonomia administrativa e financeira, da organização e estrutura dos órgãos municipais, das funções³⁷ e da divisão de tarefa entre os municípios suíços (FLEINER-GERSTER, 1980, p. 467), de modo que o regime jurídico de um município só pode ser compreendido, se estudada a legislação específica de cada Cantão. Assim, no âmbito da divisão de tarefas entre Cantões e municípios, por exemplo, poderão existir Cantões, como *Appenzell Innerhoden*, que executam suas tarefas praticamente sem municípios, sem que isso represente violação à autonomia municipal; ou Cantões como Berna, que “garante aos municípios a mais ampla discricionariedade possível” (Constituição do Cantão de Berna, art. 109).

Por outro lado, a transferência de tarefas aos municípios pode ser realizada de maneira ilimitada pelos Cantões, sendo considerado pelo Tribunal Federal, não como uma *delegação* de tarefas (segundo ocorre na Áustria e Alemanha), mas como uma regulamentação da divisão de competências cantonais (cf. a decisão BGE 97 I 202 E.5a e BGE 805 E.7). Os órgãos cantonais têm o direito de inspeção da legalidade bem como da conveniência e oportunidade dos regulamentos e atos do poder municipal, existindo determinados regulamentos municipais que exigem a aprovação do Conselho Regional ou do diretor de um órgão cantonal para sua validade (FLEINER-GERSTER 1980, p. 476).

A organização do município é composta, via de regra, por dois ou três órgãos: os Votantes (*Stimmberechtigten*); o Conselho Municipal ou Executivo (*Gemeinderat* ou *Exekutive*); e o Parlamento Municipal (*Gemeindeparlament*). Mas, conforme já referido, a organização é diversa. Por exemplo, a lei de organização municipal do Cantão de Berna (*GG: Gemeindegesetz des Kantons Bern*) prevê, em seu artigo 10, outros três órgãos ao lado destes: um órgão de fiscalização contábil (*Rechnungsprüfung beauftragte Stelle*); comissões administrativas específicas (*Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis*); e órgão de representação municipal (*zur Vertretung der Gemeinde befugte Personal*).

Os Votantes (*Stimmberechtigten*) constituem o órgão superior do município, e o direito de voto é estabelecido por cada lei cantonal. Por exemplo, nos municípios do Cantão de Berna, votantes são aqueles que residem no município por mais de 3 meses (GG, art. 13). Em municípios pequenos, as decisões são tomadas diretamente através de Assembleia Municipal (*Gemeindeversammlung*), enquanto em municípios grandes, elas são alcançadas, por iniciativa ou com referendo popular, através do Parlamento Municipal (*Geimendeparlament*). Os Votantes têm competência para eleger o Conselho Municipal (*Gemeinderat*), decidir sobre a organização do município, a entrada de um município em uma associação municipal, sobre tributos, e outras competências a eles atribuídas por lei cantonal. Algumas dessas decisões exigem a aprovação de órgãos cantonais. Os Parlamentos Municipais (*Gemeindeparlament*) dos municípios maiores também têm competência para o estabelecimento de impostos, tomada de contas e outras funções de fiscalização sobre órgãos municipais.

Por fim, o Conselho Municipal ou Executivo (*Gemeinderat* ou *Exekutive*) é o órgão de planejamento e execução administrativa das tarefas dos municípios, podendo organizar-se de maneira monocrática ou colegiada. Via de regra, é ele que representa o município para fora e celebra negócios jurídicos que o vinculam. Ele também é responsável pela direção da administração

financeira e da polícia local. No Cantão de Berna, atribua-se ao Conselho Municipal todos os poderes não transferidos aos demais órgãos, que fica responsável por resolver todos os casos omissos (GG, art. 25, §2º). O Conselho Municipal é eleito pelos Votantes através de votação por urnas, via de regra, mas pode também ser eleito através da Assembleia Municipal. Os Cantões também têm competência para transferir tarefas municipais para execução por comissões administrativas específicas (*Kommissionen*).

A fim de fortalecer sua força administrativa, os municípios suíços poderão se reunir em associações municipais (*Gemeindeverbände*), associações com fim específico (*Zweckverbände*) ou em associações regionais (*Regionalverbände*). Essas associações se constituem em pessoas administrativas geridas por órgãos cantonais, ou órgãos próprios, sempre sob a fiscalização do Cantão, de modo que o cidadão municipal não tem nenhuma possibilidade de influência em suas decisões.

A respeito da autonomia financeira, os municípios possuem patrimônio próprio, sob sua administração autônoma e privativa. Se autorizados e previstos por lei cantonal, os municípios poderão estabelecer impostos próprios, contudo a grande parte dos Cantões exclui essa possibilidade aos municípios (FLEINER-GERSTER, 1980, p. 475).

6 Conclusões

A atribuição do *status* de ente federativo favoreceu a posição do Município brasileiro nas extremidades máximas dos critérios de institucionalização e prerrogativas, situando-o como o governo local mais autônomo entre os comparados. No entanto, a posição dos governos locais indianos (*panchayats* e municipalidades) como os detentores de menos prerrogativas demonstra que a institucionalização (compreendida neste trabalho como garantia de manutenção das regras que estabelecem atribuições e liberdades das entidades locais) não garante por si só a autonomia. *Panchayats* e municipalidades têm suas características institucionais gerais e poderes definidos pela Constituição federal — ao modo do Município no Brasil, embora não lhes seja atribuída a qualidade de ente federativo —, contudo o texto constitucional prescreve, simultaneamente, fortes restrições a sua atuação, atrelando-os a leis estaduais.

Os governos locais na Argentina, com autonomia financeira, administrativa, institucional e política contempladas — mas não definidas e minudenciadas — pela Constituição federal situam-se como detentores de amplas prerrogativas. Embora não possa ser apontada como única responsável pelo resultado, como demonstra o exemplo indiano, a garantia constitucional influiu na redação dos textos constitucionais provinciais, que a reproduzem e reforçam a intenção de constituir as entidades locais como instituições verdadeiramente autônomas. Assim, as leis estaduais referentes ao tema concedem a tais entidades diversas prerrogativas.

Por sua vez, os governos locais nas federações norte-americana e australiana aparecem como os menos autônomos dentre os comparados. Contudo, particularidades desses sistemas federativos devem ser relevados. Em ambos não há qualquer menção às instituições locais na Constituição federal que, em razão disso, tem tratamento legal exclusivamente estadual. As subunidades nacionais dessas federações, por sua vez, costumam dividir os governos locais em, ao menos, dois níveis: condados (*counties*) e subdivisões dos condados (*cities, towns, villages* etc.). No entanto,

neste estudo consideram-se apenas as instituições locais no nível inferior (*cities, towns, villages* etc.), determinadas prerrogativas não atribuídas a tais entidades não eram, necessariamente, estaduais ou federais, mas sim relativas a condados ou regiões. Além disso, é comum, principalmente nos EUA, a existência de distritos especiais — instituições locais responsáveis pela prestação e coordenação de serviços específicos — que, por isso, não são de atribuição das *cities, towns, villages* etc.

Por fim, os governos locais da Alemanha e Áustria, apesar de considerarem os governos locais como entidades administrativas territoriais inseridas no Poder Executivo estadual, possuem, na prática, além de variadas formas de organização territorial (pequenos municípios, cidades livres, associações municipais, associações com fim específico etc.), uma autonomia administrativa muito mais ampla que a da maior parte dos Municípios brasileiros. Ressalva deve ser feita aos governos locais suíços que têm sua autonomia diretamente dependente do grau autonomia que lhe for concedida pelos Cantões.

Assim, a exigência no texto constitucional federal da criação e organização de governos locais nas subunidades nacionais garante a institucionalização, mas não ampla autonomia, do ponto de vista normativo. Nesse sentido, os governos locais norte-americanos, tratados exclusivamente na legislação estadual, firmam-se como instituições mais autônomas em relação ao poder estadual — fenômeno que só recentemente se observa, em razão de alterações legislativas, na Austrália, onde historicamente a importância dos governos locais foi reduzida (MCNEILL. *In*: DOLLERY; MARSHALL, 1997, p. 12), e também na Argentina, onde o resgate da importância dos governos locais veio por reforma constitucional após sucessivos movimentos de centralização (ZARINI, 1999, p. 342).

Na Alemanha e na Áustria, por outro lado, o texto constitucional assegura a autonomia administrativa e financeira além de uma esfera própria de atuação aos governos locais, que, apesar disso, integram a administração estadual indireta. Chama-se atenção para a particularidade da Constituição austríaca reservar aos governos locais grau de institucionalização semelhante ao Município brasileiro. Já a ampla institucionalização do governo local indiano não representou na garantia de extensas prerrogativas, como ocorreu no Brasil. De modo diverso, na Suíça os governos locais possuem a menor autonomia dentre as federações comparadas, na medida em que cada Cantão tem ampla liberdade para definir o grau de institucionalização e autonomia dos governos locais.

Neste particular, deve-se ressaltar que nossa federação é composta por mais de 5.500 Municípios, sendo que quase 80% de toda população brasileira se concentra em não mais que 10% destes Municípios, sendo sintomático que a grande maioria de nossos Municípios ainda não possui condições para exercer autonomamente as competências que lhe foram constitucionalmente atribuídas.³⁸ Tendo isso em vista, Marta Arretche afirma que na federação brasileira, é indispensável o papel coordenador dos governos federal e estaduais no processo de descentralização administrativa da execução de políticas públicas, principalmente em razão da heterogeneidade das Regiões, estados e Municípios brasileiros, os quais, em sua grande maioria, se caracterizam pela baixa disponibilidade de recursos financeiros e fraca capacidade administrativa para assumir a execução autônoma de políticas públicas (ARRETCHÉ, 2000, p. 248).³⁹

Conclui-se, portanto que o modelo único de organização municipal delimitado pela Constituição é contraproducente, tendo em vista que todos os Municípios detêm as mesmas prerrogativas e

garantias, independentemente de extensão territorial, quantidade populacional e complexidade socioeconômica. Nesse sentido, poder-se-ia buscar nas experiências estrangeiras outras formas de organização territorial que melhor atendessem às heterogêneas necessidades dos diferentes Municípios brasileiros. Também um reforço na ação dos executivos federal e estaduais no processo de descentralização de políticas públicas, especialmente no âmbito municipal, seria essencial para fazer frente à reduzida capacidade técnica-administrativa e financeira da grande maioria dos Municípios brasileiros.

Autonomy of Local Governments in Federations: a Comparative Analysis

Abstract: The assignment of the constitutional status of federative entity to the Brazilian municipality is a unique formation among all federations. This article discusses the political and legal implications of the constitutionalization of local government as a federative entity through a comparative analysis of the organization models and attributions of the local governments in the federal systems of Germany, Argentina, Australia, Austria, Brazil, India, United States and Switzerland. The comparative study shows that, from the normative point of view, the provision in the Federal Constitution of the autonomy and form of organization of the local government guarantees the highest degree of institutionalization, but not the most effective and wide autonomy to the municipalities. In addition, the lack of variation in the degree of autonomy and organization of local governments in Brazil determines that, because of constitutional standardization, all municipalities hold the same rights and guarantees, regardless of land area, population number and socioeconomic complexity. These are certainly factors that restrict the exercise of political autonomy in small and large municipalities and creates unrealistic expectations about the extent of autonomy of the self-government of the thousands Brazilian municipalities.

Key words: Local government. Municipality. Federalism.

Referências

- ANDERSON, George. *Federalismo: uma introdução*. São Paulo: FGV, 2009.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001.
- BASTOS, Celso. R. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BINDER, Bruno; TRAUNER, Gudrun. *Öffentliches Recht – Grundlagen*. Vienna: Linde, 2008.
- BRASIL, Pesquisa de Informações Básicas Municipais. *Perfil dos Municípios brasileiros: gestão pública 2001*, elaborados pelo IBGE. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf>>.

CARREIRÃO, Yan. de S.; BORBA, Julian (Org.) *Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis: Insular, 2006.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República Brasileira*. Brasília: Ed. UnB, 1983.

CORRALLO, Giovani. *A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição Brasileira*. 305 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

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

DOLLERY, Brian; MARSHALL, Neil *Australian Local Government: Reform and Renewal*. Melbourne, Australia: Macmillan Education Australia, 1997. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=S_XqbJ3ViuoC&pg=PP1&dq=Australian%20local%20government&hl=pt-BR&pg=PR2#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 20 ago. 2010.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ELSTER, Jon. *Ulisses liberto*. São Paulo: Unesp, 2009.

FERRARI, Regina M. M. N. *Controle da constitucionalidade das leis municipais*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

FERRARI, Regina M. M. N. *Direito municipal*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA FILHO, Manuel. G. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FLEINER-GERSTER, Thomas *Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts*. 2. Aufl. Zurique: Schulthess, 1980.

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 15, nov. 2000.

GRUMM, J. G.; MURPHY, R. D. Dillon's Rule Reconsidered *Annals AAPSS* Philadelphia, v. 416, p. 120-132, 1974.

HÄFELIN, Ulrich; HALLER, Walter. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 6. Aufl. Zurique: Schulthess, 2005.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HOLFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José M. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

HOLLANDER, Robyn; PATAPAN, Haig. Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard. *Australian Journal of Public Administration*, 66, 3, p. 280-297. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8500.2007.00542.x/pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2010.

- HORTA, Raul M. *Direito constitucional*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- KAUFMAN, Hebert. *Politics and Polices in State and Local Governments* Englewood Cliffs, New Jersey, USA: Yale University, 1963.
- KRELL, Andreas J. Autonomia municipal no Brasil e na Alemanha: uma visão comparativa *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557>>. Acesso em: 05 ago. 2011.
- KRELL, Andreas J. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MALINVERNI, Giorgio. Le droit comparé dans le contexte fédéral suisse *Revue Internationale de Droit Comparé*, Paris, v. 40, n. 3, p. 583-607, 1988.
- MAURER, Harmut. *Direito administrativo geral*. Tradução de Luís Afonso Heck. São Paulo: Manole, 2006. (Allgemeines Verwaltungsrecht).
- MCNEILL, J. Local Government in Federal System. In: DOLLERY, Brian; MARSHALL, Neil *Australian Local Government: Reform and Renewal*. Melbourne, Australia: Macmillan Education Australia, 1997. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=S_XqbJ3ViuoC&lpg=PP1&dq=Australian%20local%20government&hl=pt-BR&pg=PR2#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 20 ago. 2010.
- MEIRELLES, Hely L. *Direito municipal brasileiro*. 12. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MORAES, Marcos R. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Konrad Adenaur, 2001.
- NEIVA, Pedro R. P. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 2006.
- NICE, David C. *Federalism: the Politics of Intergovernmental Relations*. New York: St. Martin's Press, 1987.
- NUNES, José de C. *Do Estado federado e sua organização municipal*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- OSTROM, Vincent. *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*. San Franscisco: ICS Press, 1991.
- PAGANO, M. A. State-Local Relation in the 1990s. *Annals AAPSS* Philadelphia, v. 509, p. 94-105, 1990.
- RASCHAUER, Bernhard. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. Aufl. Vienna: Springer, 2003.

- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.
- ROUSSEAU. *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- RUDOLF, Walter. Verwaltungsorganisation. In: ERICHSEN, Hans-Uwe; MARTENS, Wolfgang *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. Aufl. Berlin: W. de G., 1981.
- SAGÜÉS, N. P. *Elementos de derecho constitucional*. 3. ed. atual. e ampl. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1999. t. II.
- SCHWARTZ, B. *O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.
- SEERVAI, H. M. *El federalismo en la India*. México: UNAN, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- SILVA, José A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- STATE OF NEW YORK *Local Government Handbook*. 5th ed. New York, USA: Department of State, 2008. Disponível em: <http://www.dos.state.ny.us/LG/publications/Local_Government_Handbook.pdf>. Acesso em: 1º out. 2010.
- STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 jun. 2010.
- TOMIO, Fabricio. *Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos Estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988*. 300 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- TOMIO, Fabricio R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005.
- TOMIO, Fabricio R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, 42, 2005.
- TOMIO, Fabricio R. L.; ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S. de. Análise comparativa dos modelo de repartição de competências nos Estados Federados. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, n. 51, 2010.

TSCHANNEN, Pierre. *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. 2. Aufl. Berna: Stämpfli Verlag AG, 2007.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

U.S. CENSUS BUREAU. *2002 Census of Governments*. Washington: U.S. Government Printing Office, v. 1, n. 2, jul. 2002.

WASHINGTON, DC, 2002. WALKER, David. *Toward a Functioning Federalism*. Cambridge, USA: Winthrop Foundations of Public Management Series, 1981.

WATTS, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. 3rd ed. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista"*. 13. ed., 13. reimp. São Paulo: Ática, 2006. v. 1.

ZARINI, H. J. *Derecho constitucional*. 2. ed. atual. e ampl. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1999.

ZIPPELIUS; WÜRTEMBERGER. *Deutsches Staatsrecht*. 32. Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2008.

Recebido em: 06.09.11

Aprovado em: 15.09.11

¹ A definição do Município como ente federativo não é conclusiva para muitos autores, mesmo após o texto constitucional de 1988. O debate sobre essa controvérsia, no entanto, foge aos objetivos deste trabalho. Comparar, por exemplo, Silva (2007, p. 640); Meirelles (2001, p. 44-45); Ferrari (2005, p. 85-88); Bastos (1999, p. 311); Ferreira Filho (2009, p. 72-73).

² "É fato reconhecido que a afeição dos homens se debilita à proporção da distância ou da pluralidade dos objetos sobre o qual recaí: pelo mesmo princípio porque um homem tem mais afeição à sua família que aos seus vizinhos, e aos seus vizinhos que aos outros habitantes do país, por esse mesmo o povo de cada Estado experimentará mais forte inclinação para o seu governo local que para o governo da União (...)" (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 104). "Já expusemos as razões que há para crer que os governos dos Estados já de ter sempre disposição para entrar com o da União em rivalidades de poder; e que, nos debates entre o governo federal e qualquer dos seus membros, é sempre de esperar que o povo se uma com o seu governo local" (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 154).

3 James Madison, no artigo n. 39, define concisamente o caráter da Constituição norte-americana: “a Constituição proposta (...) não é nem verdadeiramente federativa, nem verdadeiramente nacional, é um composto de ambas; nos princípios que lhe servem de base é federativa; na origem de seus poderes é mista (...); na operação destes poderes é nacional; na extensão deles é federativa; na maneira de introduzir as reformas nem é inteiramente federativa, nem inteiramente nacional” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

4 A autonomia dos governos locais não é essencial, inclusive, na doutrina constitucional norte-americana. A *Dillon’s Rule*, estabelecida pelo juiz da Suprema Corte de mesmo nome, no século XIX, ao solucionar em favor do estado um conflito entre leis locais e estaduais, estabeleceu as unidades locais como criaturas do governo estadual que, por princípio, poderia criá-las ou extingui-las livremente, a despeito dos interesses locais. Neste sentido, os governos locais não são entes federativos, sendo que sua eventual autonomia é resultante de delegação promovida pelos legisladores e/ou constituintes estaduais. Na prática, contudo, apesar do *home rule* não ser garantido necessariamente, há uma tradição de respeito à autonomia dos governos locais norte-americanos na maioria dos estados (GRUMM; MURPHY, 1974; PAGANO, 1990).

5 A influência de Riker nos estudos sobre federalismo é exemplificada por Stepan (1999): “Há uma série de grandes analistas sobre federalismo (...). Mas William H. Riker foi quem obteve maior impacto nos estudos da ciência política sobre federalismo, e não se vai muito longe sem explorar seus argumentos ou apresentar boas razões para refiná-los ou para rejeitá-los (...). Em uma recente tentativa de construir critérios para a criação de uma lista dos mais famosos politólogos, no período entre 1954 e 1994, o nome de Riker apareceu no topo de duas importantes revistas indexadoras. Nesse período, ele publicou dezesseis artigos na *American Political Science Review*, mais do que qualquer outro cientista político”.

6 Por exemplo, Wheare considera como uma instituição decisiva na caracterização de uma federação o poder de veto estadual às emendas constitucionais, requisito presente na constituição norte-americana. Contudo, assim, a possibilidade do Congresso brasileiro emendar a Constituição sem a ratificação dos Estados denotaria a subordinação dos governos regionais às instituições centrais, característica típica de Estados unitários. Nesse sentido escreve Arretche (2001, p. 25) que: “Para Wheare, nem a União Soviética, nem a República de Weimar, nem os países latino-americanos poderiam ser considerados federações, pois, embora se auto-definissem constitucionalmente como federativos, o funcionamento efetivo de suas instituições políticas permitia que as instituições centrais subordinassem os governos regionais. No Brasil, a existência de corpos legislativos separados nos níveis central e regional, a clara divisão de atribuições entre as esferas de governo e o bicameralismo não seriam instituições políticas suficientes para garantir a efetiva independência entre os níveis de governo. O poder do Congresso para emendar a Constituição, *sem a ratificação dos Estados*, implicaria na prática a subordinação dos governos regionais às instituições centrais”.

7 “A principal característica do modelo majoritário de democracia (...) é a concentração do poder nas mãos da maioria. O modelo consensual se caracteriza pela *não*-concentração do poder (...). Em todas as democracias o poder é, até certo ponto, necessariamente dividido entre governos centrais e não-centrais, mas é uma divisão extremamente unilateral na democracia majoritária. Para manter a regra majoritária no modelo majoritário puro, o governo central precisa controlar não

apenas seu aparato, mas também todos os governos não-centrais e potencialmente competidores. O modelo consensual inspira-se no objetivo oposto. Seus métodos são o federalismo e a descentralização — isto é, não apenas uma divisão garantida do poder entre os níveis central e não-central do governo, mas também, na prática, fortes governos não-centrais que exercem uma porção substancial do poder total disponível em ambos os níveis” (LIJPHART, 2003, p. 213-214).

⁸ No mesmo sentido, afirma Zippelius (2008, p. 154) que: “Em cada Estado Federal existem regras que assentam a estabilidade da situação constitucional (elementos estáticos). Os elementos dinâmicos abrem caminhos sem necessitar do ‘difícil’ processo de uma mudança constitucional”.

⁹ Stepan (1999) utiliza quatro variáveis para mensurar o *continuum* federativo: 1) o grau de super representação na Câmara Territorial; 2) a “abrangência das políticas” formuladas pela Câmara Territorial; 3) o grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação; 4) o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos.

¹⁰ Como instituições não são monolíticas, a *efetiva* ou *real* autonomia proporcionada por um desenho institucional, como bem define Elster (1994, p. 186), “é explicada em termos dos motivos e oportunidades” dos indivíduos “que interagem uns com os outros e com pessoas de fora das instituições”.

¹¹ Cf. Meirelles (2001, p. 93-113); Ferrari (2005, p. 85-92); Silva (2007, p. 640-643); Ferreira Filho (2009, p. 72-73); Bastos (1999, p. 310-313).

¹² Nas federações em que há variações nas prerrogativas atribuídas a diferentes tipos de governos locais e/ou entre governos locais de diferentes unidades federadas, os indicadores descrevem uma média da extensão dessas prerrogativas.

¹³ Cf. propõe Tsebelis (2009, p. 49 *et seq.*), o aumento do número de atores com poder de veto (partidários ou institucionais, e “cujo acordo é necessário para uma mudança do status quo”), resultante das maiorias qualificadas necessárias para emendar o texto constitucional, quando comparado às maiorias capazes de alterar uma legislação ordinária, dificultaria uma mudança significativa no *status quo*, como as prerrogativas de autonomia dos governos locais. De forma semelhante argumenta Elster (2009, p. 122 *et seq.*) ao enfatizar que dispositivos como a “exigência de maiorias qualificadas” para a alteração constitucional são “restrições essenciais” que intencionalmente buscam limitar a capacidade de futuras maiorias alterarem o *status quo*.

¹⁴ Com exceção do Brasil e da Índia, as demais federações institucionalizam total ou parcialmente as prerrogativas dos governos locais em constituições e leis das unidades federadas. Isto significa que para essas seis federações os dados limitam-se à variação institucional da amostra selecionada de unidades constitutivas dessas federações: *Länder* de *Niedersachsen*, na Alemanha; Províncias de *Buenos Aires* e de *Córdoba*, na Argentina; Estados de *New South Weales* e de *Queensland*, na Austrália; *Länder* de *Vorarlberger*, na Áustria; Estados de *New York* e da *California*, nos EUA; e, o Cantão de *Bern*, na Suíça.

¹⁵ O autor se refere às seguintes decisões do Tribunal Constitucional Alemão: *BVerfGE* 1, 167, 174 ff (garantia da autoadministração e seu âmbito nuclear); *BVerfGE* 23, 353, 365 ff (soberania

financeira e distribuição de cota de circunscrição estadual); *BVerfGE* 38, 258, 278 ff (organização municipal); *BVerfGE* 50, 50 (reforma territorial); *BVerfGE* 56, 298, 312 ff (soberania de planejamento); *BVerfGE* 79, 127, 143 ff (delimitação dos âmbitos de competência de municípios e circunscrições estaduais); *BVerfGE* 91, 228 (soberania organizacional); *BVerfGE* 103, 332, 358 ff (soberania financeira e de planejamento).

¹⁶ A doutrina aponta a existência dos seguintes modelos: Constituição do Prefeito (*Bürgermeisterverfassung*); Constituição do Conselho da Alemanha do Norte (*norddeutsche Ratsverfassung*); Constituição da Câmara Municipal (*Magistratsverfassung*) e Constituição do Conselho da Alemanha do Sul (*süddeutsche Ratsverfassung*) (RUDOLF. In: ERICHSEN; MARTENS 1981, p. 567-568). A este respeito, interessa notar que a primeira lei disciplinando a organização municipal alemã que se tem notícia nos remete à Lei Prussiana das Cidades e Comunas (*Preußische Städte- und Gemeindeordnung*) de 1808.

¹⁷ De acordo com o art. 40, §1º, da NGO e art. 36, §1º, da NLO, as competências privativas mais importantes do Conselho Municipal/Câmara Distrital (*Rat/Kreistag*) são: o estabelecimento de linhas gerais que os municípios e as circunscrições estaduais deverão seguir; a decisão sobre estatutos e regulamentos administrativos, especialmente sobre o estatuto orçamentário; o estabelecimento de taxas, impostos e contribuições; a decisão sobre matérias relevantes de direito econômico; a assunção de crédito; a aquisição do *status* de munícipe; a associação de coalizões municipais, como associações com fins específicos; a assunção de novas tarefas por livre vontade.

¹⁸ Conforme o art. 57 e §§da NGO, a Comissão Administrativa/Comissão Administrativa Distrital (*Verwaltungs-/Kreisausschuss*) é obrigada a decidir sobre assuntos de sua chamada "competência subsidiária" (*Lückenzuständigkeit*); sobre assuntos reservados à competência do prefeito da circunscrição; sobre recursos em assuntos de seu círculo próprio de atuação (sobre assuntos delegados decide o órgão estadual de fiscalização competente); sobre assuntos relativos a seus funcionários; sobre tarefas de coordenação e direção no âmbito da circunscrição.

¹⁹ Por sua vez o Prefeito/Conselho Distrital (*Bürgermeister/Landrat*), segundo os arts. 85 e 104 da Lei Fundamental, decide privativamente em todos os assuntos relacionados à defesa da região e da proteção civil, em todos os assuntos a pedido da União e em sobre autorizações industriais e defesa de imissões, bem como sobre o sigilo de assuntos militares especiais. Ainda, de acordo com o arts. 62 e §§da NGO, decide sobre os trabalhos da Administração corrente, sobre assuntos da organização e divisão de trabalho da Administração, sobre a preparação, execução e controle da legalidade das decisões do Conselho Administrativo e outros órgãos da administração comunal.

²⁰ Uma importante mudança jurisprudencial ocorreu em 1989, antes da última reforma constitucional, quando a Suprema Corte argentina entendeu que os municípios têm origem constitucional, e não meramente legal. Deste modo, as províncias não poderiam dissolvê-los por simples vontade, nem privá-los de atribuições mínima necessárias ao desempenho de suas funções. "Rivadermar", ED, 133-536, citado por Sagüés (1999, p. 249).

²¹ Por exemplo, Constitución de Río Negro, art. 225; Constitución de Córdoba, art. 180; Constitución de La Rioja, art. 154; Constitución de Salta, art. 164; Constitución de Santiago Del Estero, art. 220, Constitución de San Juan, art. 241.

²² A maioria dos partidos foram criados ou recepcionados pela Lei Orgânica de Municipalidades da província (Decreto-Ley nº 6.769/58). A lei não disciplina sobre a criação ou extinção de novas divisões administrativas, que têm sido criadas por lei ordinária estadual, como, por exemplo, Leis nºs 10.469 (cria o Partido de Tres Lomas), 11.071 (cria o Partido de Florentino Ameghino), 11.584 (cria Partido de Punta Indio), 11.480 (cria o Partido de "Presidente Perón").

²³ Cf. Dollery e Marshall (1997). Nada impede, também, que outras leis referentes a temas específicos também deleguem poderes às instituições locais. Por exemplo, em New South Wales: Environmental Planning and Assessment Act (1979), Public Health Act (1991), Roads Act (1993), Nouxius Weed Act (1993), Impounding Act (1993).

²⁴ A lei pode prescrever outras categorias além das enumeradas pela lei de organização municipal de Queensland, conforme prevê a própria seção 18 do Local Government Act 1993 de Queensland.

²⁵ Portanto, se uma tarefa de interesse municipal derivar da esfera de assuntos de execução pelos *Länder* (B-VG, arts. 11, 12 e 15), os *Länder* exerceram a fiscalização da legalidade dos atos municipais. Por outro lado, se a tarefa municipal decorrer da esfera de assuntos de execução pelo *Bund* (B-VG, art. 10), este terá o direito de fiscalização municipal (B-VG, art. 119a, §3º).

²⁶ Assim, via de regra, cada estado tem sua lei de organização municipal (*Gemeindeordnungsgesetz*), bem como sua lei de organização das associações municipais (*Gemeindevorbandsgesetz*), que disciplinam aspectos internos da administração municipal.

²⁷ Os autores alertam que nunca houve um consenso constitucional a respeito dos "municípios regionais". Defendem, contudo, que a substituição dos distritos políticos por municípios regionais promoveriam uma democratização da administração comunal, na medida em que seus representantes seriam eleitos diretamente pelo povo e disporiam de autonomia administrativa para executar as tarefas supralocais.

²⁸ Nesse sentido, por exemplo, as comissões de apelação (*Berufungskommission*) para decisão de recursos administrativos contra decisões do Conselho Municipal e do Prefeito, conforme prevê a lei de organização municipal do Estado de Vorarlberger; ou as comissões administrativas (*Verwaltungsausschüsse*) para atuação econômica na iniciativa privada, segundo estabelece o Estatuto da cidade de Innsbruck.

²⁹ Como exemplo de associações municipais "livres", pode-se citar a associação de trânsito regional (*Regionalverkehrsverbände*) e a associação econômica regional (*Regionale Wirtschaftsverbände*). Como exemplos de associações municipais "obrigatórias", citam-se as associações para gestão de detritos (*Abfallwirtschaftsverbände*), as associações sanitárias municipais (*Gemeindesanitätsverbände*), as associações de escolas municipais (*Schulgemeindevorbande*) e assim por diante.

³⁰ Há, ainda, entidades locais responsáveis pela fiscalização ou realização de alguma atividade, denominadas distritos. Os mais comuns são os distritos escolares, responsáveis pela provisão da educação pública, mas há também distritos especiais, que podem se referir às mais variadas matérias: água, esgoto, bombeiros, etc. Como não são propriamente referentes à administração de uma divisão territorial dos estados e são constituídas para a realização de atribuições específicas e

limitadas, não serão abordadas nesse trabalho.

³¹ A exceção é a cidade de New York que, inversamente, é formada por cinco condados. Contudo, apesar da igual denominação, os condados que formam essa cidade exercem funções diferentes dos demais condados do Estado (U.S CENSUS BUREAU, 2002, p. 199; STATE OF NEW YORK, 2008, 39).

³² Cf. U.S Census Bureau (2002, p. 23).

³³ Cf. U.S Census Bureau (2002, p. 23).

³⁴ O tempo de mandato, o número de representantes e os comitês obrigatórios são, por exemplo, disciplinados por Lei Estadual.

³⁵ Atualmente existem 26 *cantões* na Suíça, sendo que 17 deles são monolíngues alemão, 4 são monolíngues francês, um italiano, 3 são bilíngues alemão e italiano e um trilingue (alemão, italiano e romanês) (WATTS. *Comparing Federal Systems*, p. 30).

³⁶ Dentre os julgados do Tribunal Federal sobre a autonomia municipal destacam-se os seguintes: BGE 110 Ia 197 (decisão sobre aquisição do *status* de município); BGE 117 Ia 352 (autonomia dos municípios do Cantão de Zurique no âmbito do planejamento local); BGE 120 Ia 203 (autonomia dos municípios do Cantão de Berna no âmbito do direito social).

³⁷ De acordo com o artigo 107 de sua Constituição, o Cantão de Berna conhece os seguintes tipos de municípios: a) municípios de moradia (*Einwohnergemeinden*); b) municípios de cidadãos (*Burgergemeinden*); c) municípios mistos (*gemischten Gemeinden*); d) municípios religiosos (*Kirchgemeinden*).

³⁸ Dados referentes ao ano de 2001, provenientes da "Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios – Gestão pública 2001", elaborados pelo IBGE. Rio de Janeiro, 2 0 0 3 . D i s p o n í v e l e m : <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf>>.

³⁹ Nas palavras da autora: "Em suma, em razão da heterogeneidade das regiões, Estados e municípios brasileiros, dado o fato de que é pequeno o número de municípios com recursos fiscais e econômicos suficientes para assumir de modo autônomo a gestão de políticas sociais e, finalmente, dado o fato de que, por um legado das políticas prévias, a maior parte dos municípios brasileiros é baixamente dotada de capacidade técnica instalada, estratégias de indução do governo federal e dos governos estaduais revelaram ter uma influência decisiva no alcance da descentralização. Dito de outro modo, *ainda que fatores de ordem estrutural e institucional possam representar um obstáculo à descentralização, variáveis derivadas de decisões políticas deliberadas revelaram ser decisivas para processos globais de reforma do Estado*" (ARRETCHE, 2000, p. 248).

Como citar este conteúdo na versão digital:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; CAMARGO, Fernando Santos de; ORTOLAN, Marcelo August Biehl. Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=76147>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

Como citar este conteúdo na versão impressa:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico impresso deve ser citado da seguinte forma:

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; CAMARGO, Fernando Santos de; ORTOLAN, Marcelo August Biehl. Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p. 53-92, jul./set. 2011.