

O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

The Municipality in 1988 Constitution

Fernanda Dias Menezes de Almeida¹.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. A posição atual dos Municípios na Federação brasileira. 3. A natureza da Lei Orgânica do Município. 4. Limitações à capacidade de auto-organização do Município. 4.1. Limitações advindas da repartição de competência. 4.2. Limitações procedentes de princípios e regras da Constituição Federal. 4.3. Limitações provenientes de princípios da Constituição do Estado. 5. Conclusão.

RESUMO

O foco deste artigo é analisar de forma crítica a posição dos Municípios na Federação brasileira, após vinte e cinco anos de vigência da Constituição Federal de 1988, com ênfase na natureza estruturante da Lei Orgânica e nas limitações da capacidade de auto-organização.

ABSTRACT

The focus of this article is to examine critically the position of the Municipalities in the Brazilian Federation, after twenty-five years of the 1988 Constitution, with emphasis on the structural nature of the Organic Law (City Charter) and the limitations of the self-organization.

Palavras-chaves: Constituição. Federação. Município. Lei Orgânica. Auto-organização. Limites.

Keywords: Constitution. Federation. Municipality. Organic Law. Self-organization. Limits.

1. INTRODUÇÃO

Escolhi para analisar nesta oportunidade um aspecto relevante ligado à questão da autonomia dos integrantes da Federação brasileira, sob o prisma da auto-organização, atendo-me à disciplina dispensada pela Constituição de 1988 à instância municipal, em que o tema mereceu um novo enfoque².

O discurso do constituinte de 87/88 foi insistentemente marcado pela tese da revitalização de nossas instituições federativas, em particular pela tese da ampliação, considerada imprescindível, da autonomia dos Estados e dos Municípios, apequenada

¹ Mestre e Doutora em Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora Senior da mesma Instituição de Ensino. Procuradora do Estado de São Paulo (aposentada). Membro do Instituto “Pimenta Bueno” – Associação Brasileira dos Constitucionalistas.

² Com base em exposição feita no dia 14/10/2013, em painel do XXII Encontro Nacional de Direito Constitucional, promovido pelo Instituto “Pimenta Bueno” – Associação Brasileira dos Constitucionalistas, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. A exposição corresponde a reflexões atualizadas sobre o tema, que já constitui objeto de análise, sob diferentes aspectos, em trabalhos da autora, anteriormente editados.

diante do crescente centralismo e fortalecimento da União, cujo arranjo institucional, nos moldes de um exagerado federalismo simétrico que entrou na moda, tornou-se padrão a ser reproduzido nas demais esferas da Federação, sem consideração de suas respectivas peculiaridades.

Em relação aos Estados, a autonomia, no viés da capacidade de auto-organização, é certo que, de há muito, consta nas nossas Constituições republicanas, pela previsão de sua competência para elaboração das Constituições Estaduais, como é típico do modelo federal de Estado. Mas, pelo corte que nos propusemos seguir, não é o caso agora de uma avaliação mais aprofundada do nível maior ou menor de autonomia para elaborá-las, que tiveram eles ao longo do tempo e na atualidade.

Já em relação aos Municípios, o reconhecimento de sua capacidade auto-organizacional, representa, esta sim, inovação da Constituição de 1988, que expressamente transferiu a eles, considerando a posição que assumiram no texto constitucional vigente, a elaboração das respectivas Leis Orgânicas, que, no regime constitucional anterior, era competência dos Estados em que se situavam.

Assim, o que pretendo analisar é, em primeiro lugar, a posição atual dos Municípios na Federação, em seguida a natureza da Lei Orgânica municipal e finalmente os limites à capacidade de auto-organização do Município em nosso ordenamento constitucional.

2. A POSIÇÃO ATUAL DOS MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Passando ao primeiro ponto, cumpre lembrar que o modelo federal de Estado não é único e definitivo. Pelo contrário, as Federações não são todas iguais, apresentando variações dentro mesmo do espírito que lhes é próprio de equilibrar a unidade com a diversidade, ou seja, de conciliar o tratamento dos aspectos pertinentes ao que é de interesse geral, de interesse do todo, com o que diz respeito às peculiaridades particulares das unidades integrantes do Estado Federal.

Pois bem, para ilustrar a diversificação que se identifica na estrutura federativa, trago o exemplo da Federação que a doutrina costuma chamar de Federação de duplo grau, cujo perfil não é o mesmo da Federação clássica, adotada na América do Norte em fins do século XVIII.

Nessa, os protagonistas que integram o arranjo federativo são a União e os Estados. Duas, portanto são as esferas de poder entre as quais se repartem as competências. Os Municípios não aparecem nesse tipo de Federação como mais uma órbita de poder autônomo, prevista na Constituição Federal. É este exatamente o modelo da Constituição dos Estados Unidos, que não faz qualquer referência a Municípios, sendo eles considerados assunto de interesse intraestadual, de que se ocupa, portanto, o Direito Constitucional legislado dos Estados, dispondo cada um como quiser sobre a organização de seus Municípios.

Já as Federações de duplo grau caracterizam-se pelo fato de que não só os Estados, mas também os entes políticos locais, os Municípios, possuem competências e autonomia irredutíveis, salvo por emenda à Constituição Federal, sendo-lhes, portanto, assegurada também a condição de unidades federadas. Há, assim, como explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “um duplo grau de federalismo: o federalismo dos Estados e o federalismo dos Municípios em cada Estado”.³

Pois bem, nos termos em que teve sua estrutura delineada na Constituição de 1988, a Federação brasileira enquadra-se no modelo de Federação de duplo grau.

De fato, dirimindo antiga controvérsia que se travava sobre a qualificação dos Municípios como integrantes da Federação, a atual Constituição posicionou-os nessa condição, ao declarar, logo no art. 1.º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.⁴

O constituinte rendeu-se à tese municipalista, advogada por muitos doutrinadores, entre eles Hely Lopes Meirelles, enfático na sustentação do Município como detentor das mesmas características do Estado-membro na Federação brasileira.⁵

Como pondera Ferreira Filho, resulta hoje bem definida a posição do Município no federalismo brasileiro como “*ente federativo, quer dizer, como um ente político-administrativo integrante da Federação e não apenas uma descentralização do Estado-membro.*”⁶

Não obstante, é preciso registrar que a doutrina não é unânime a respeito, sendo certo que José Afonso da Silva, por exemplo, rejeita esta tese, negando ao Município a condição de entidade federativa e não aceitando a ideia de uma Federação de Municípios, malgrado a dicção da Constituição.⁷

Na mesma linha, sem chegar, entretanto, a uma rejeição explícita, Gilmar Ferreira Filho, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco reconhecem fortes razões para questionar a posição do Município como membro integrante da Federação.⁸

Seja como for, o fato é que, no Brasil, salvo restrições episódicas, a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, autorizando a afirmação de que nossa Federação, desde o nascimento articulou-se, desenvolveu-se, em três planos, não se identificando nela a tradicional divisão apenas

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 1, p.207.

⁴ Para maior desenvolvimento da matéria, consultar, de minha autoria, *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Atlas, 2013, 6.ed., p.96 e ss.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal brasileiro*. 4.ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1981, p.15e ss.

⁶ *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, op. cit., vol. 1, p.207/208.

⁷ AFONSO DA SILVA, José, *Curso de Direito Constitucional positivo*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p.403.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, op. cit.p.770.

entre ordem central e ordem estadual, mas sim uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal.

Assim sendo, o constituinte de 1988, ao incluir expressamente os Municípios no art.1º, e também no art.18, em que cuidou da organização político-administrativa do Estado brasileiro, nada mais fez do que se adaptar a uma realidade histórica.

E, como corolário desta postura, não poderia deixar de completar a autonomia municipal, conferindo aos Municípios a capacidade de auto-organização que lhes faltava.

De fato, ao tempo da Constituição de 1967, embora houvesse quem entendesse que os Municípios detinham capacidade auto-organizatória, a maioria dos autores, com o aval da jurisprudência, sustentava que, à falta de previsão constitucional expressa, a organização dos Municípios se incluía na esfera dos poderes remanescentes dos Estados.

E o certo é que as Leis Orgânicas municipais eram elaboradas pelas Assembleias Legislativas estaduais, editando, cada uma, uma lei de organização comum a todos os Municípios sediados no respectivo Estado. Essa regra não prevaleceu no Rio Grande do Sul, onde os Municípios elaboravam suas leis de organização, porque se adotou naquele Estado o regime de Cartas Próprias, depois empregado também no Paraná e na Bahia especificamente em relação às respectivas Capitais – Curitiba e Salvador. Mas nos casos mencionados as Constituições dos três Estados é que determinaram que assim fosse. Não se infirma, portanto, que, no exercício de sua competência remanescente, cabia aos Estados escolher livremente o sistema de organização dos respectivos Municípios.

Hoje não faz dúvida que é o próprio Município que edita sua Lei Orgânica, dentro dos parâmetros fixados pelo art.29 da Constituição. Por outro lado, detém ele capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores; capacidade de autolegislação, mediante a elaboração das leis sobre as matérias de sua competência, e capacidade de autoadministração, que o habilita a organizar, manter e prestar os serviços públicos de interesse local.

Tanto quanto a dos Estados, a autonomia dos Municípios brasileiros é hoje, como visto, completa nos seus elementos essenciais devendo, além disso, ser respeitada pelos Estados, sob pena de se exporem a intervenção federal, como decorre do art.34, inciso VII, alínea “c” da Constituição Federal.

3.A NATUREZA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO.

Passando, desde logo, ao segundo ponto que me dispus a analisar, ou seja, a natureza da Lei Orgânica do Município, adianto que, ao tratar de todos os aspectos referidos da autonomia, a Lei Orgânica é que verdadeiramente vai estruturar os poderes municipais, disciplinando-lhes o funcionamento e distribuindo entre os diferentes órgãos as competências constitucionalmente conferidas ao Município. Estará, portanto, exercendo uma função de natureza constituinte, pois esta é a natureza da função de organizar normativamente o funcionamento dos poderes constituídos.

Abonando o caráter constituinte da Lei Orgânica à luz da Constituição de 1988, observa Ferreira Filho: “*Pode-se dizer que, em decorrência desta Constituição o município recebeu do poder constituinte originário uma emanção, um poder constituinte derivado, ou decorrente, que o auto-organiza.*”⁹

Fruto de um poder que não difere, em substância, do poder que faz a Constituição do Estado-membro, a Lei Orgânica chega mesmo, não raro, a ser chamada na doutrina de “Constituição Municipal”, como a denomina, por exemplo, José Afonso da Silva, embora se registre aí certa incongruência do autor que, como lembrado antes, não aceita a condição de ente autônomo integrante da Federação, que foi atribuída ao Município pela Constituição de 1988.¹⁰

Mas é interessante registrar que este rótulo e os argumentos que sustentam a tese da natureza constituinte do poder que cria a Lei Orgânica não sensibilizaram o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento de ações em que se invocava a inconstitucionalidade de lei municipal conflitante com a Lei Orgânica do Município.

Conforme a jurisprudência firmada naquele Tribunal, a Lei Orgânica do Município, por não ser Constituição, não é parâmetro para se aferir a inconstitucionalidade da legislação ordinária municipal que, se contrariar a Lei Orgânica, será ilegal e não inconstitucional.

Confira-se, a título ilustrativo, a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 14.609-0, que teve como relator o Desembargador Márcio Bonilha:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal – Confronto com a Lei Orgânica do Município – Inadmissibilidade jurídica do pedido – Ausência de condição da ação – Artigo 267, VI do Código de Processo Civil – Extinção parcial do processo sem exame do mérito. O controle de constitucionalidade de leis é efetivado em face de norma constitucional, não ostentando essa natureza simples regras de direito comum, que não se prestam para o cotejo almejado, pois envolvem matéria correspondente a mero tema de ilegalidade.¹¹

Por outras palavras, para o Judiciário paulista, chamar-se a Lei Orgânica do Município de Constituição Municipal é mera força de expressão, pois ela não se reveste de natureza constitucional, reunindo simples regras de interesse normativo local, que, se desatendidas, não são parâmetro para aferição de inconstitucionalidade.

Aceite-se ou não que a Lei Orgânica é fruto de atividade de natureza constituinte, o que é inegável é que a capacidade de auto-organização do Município, evidenciada na

⁹ *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, vol.1, op. cit. p.208.

¹⁰ *Curso de Direito Constitucional positivo*, op. cit., p.539.

¹¹ No mesmo sentido o posicionamento firmado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 16.453-0; nº 23.114-0; nº 15.837-0; nº 16.399-0; nº 16.045-0r nº 14.605-0.

elaboração da Lei Orgânica, conhece as limitações a que se submete todo ente autônomo, impostas pelo poder constituinte originário.

Este o terceiro ponto a analisar.

4. LIMITAÇÕES À CAPACIDADE DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO.

O art.29 da Constituição Federal, já referido anteriormente, dá os parâmetros gerais para a feitura da Lei Orgânica, sem esgotar, contudo, as previsões constitucionais a serem observadas nessa tarefa. É o que a leitura do seu *caput* demonstra:

Art.29. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

Como deflui desse enunciado, além dos preceitos constantes nos numerosos incisos do art.29 – José Afonso da Silva fala muito sugestivamente na existência de <uma certa ‘incisomania’> na redação da Constituição¹² – a Lei Orgânica deve observar outros princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado. Na verdade, o termo “princípios” foi mal empregado no art.29, pois devem ser observadas não apenas linhas mestras ou diretrizes, mas também regras precisas constantes nas Constituições Federal e Estadual, como adverte Ferreira Filho¹³.

4.1. Limitações advindas da repartição de competência.

Assim é que a Câmara Municipal, ao elaborar a Lei Orgânica, encontra limitações, em primeiro lugar, nas regras de competência postas pela Constituição Federal. Obviamente, a Lei Orgânica só pode transitar na órbita das competências atribuídas pela Constituição aos Municípios.

A maior concentração delas está no art.30, que, porém, não as esgota, havendo previsão de competências municipais em outros artigos ao longo da Constituição.

Na definição das competências do Município, o constituinte de 1988 afastou-se, em parte, da técnica tradicional, porque não se limitou a demarcar a área das competências municipais circunscrevendo-as à categoria dos assuntos concernentes ao peculiar interesse do Município.

Manteve, sim, uma área de competências privativas não enumeradas, uma vez que os Municípios legislarão sobre os assuntos de interesse local (art.30, I). Mas inovou

¹² *Curso de Direito Constitucional positivo*, op. cit. p.540.

¹³ *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, vol. 1, op. cit., p.208

quando optou por discriminar também certas competências municipais exclusivas em alguns incisos do art.30 e em outros dispositivos constitucionais, como o art.144, § 8º, relativo às guardas municipais, e o art.182, referente ao plano diretor do Município como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

Pode-se dizer, portanto, que uma parte das competências reservadas dos Municípios foi enumerada e outra parte corresponde a competências não enumeradas, para cuja identificação o vetor será sempre o interesse local.

Exposto, ainda que em linhas muito gerais, o campo das competências do Município, que delimitam a atuação da Câmara Municipal na confecção da Lei Orgânica, lembre-se que, como acontece também em relação à auto-organização dos Estados, outros condicionamentos existem em relação à auto-organização dos Municípios. É o caso de certos princípios da Constituição Federal a serem observados nas Leis Orgânicas municipais.

4.2. Limitações procedentes de princípios e regras da Constituição Federal.

A exemplo da preocupação que deve ter a Assembleia Legislativa, quando elabora a Constituição Estadual, para não expor o Estado à intervenção Federal por descumprimento de princípios da Constituição Federal que a podem ensejar, há de estar atenta também a Câmara Municipal aos princípios cuja inobservância pode ocasionar a intervenção do Estado no Município, a teor do que dispõe o art.35 da Constituição Federal.

Segundo o art.35, é possível acontecer a intervenção estadual no Município em várias circunstâncias, dentre as quais o provimento, pelo Tribunal de Justiça, de representação para observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de ordem ou de decisão judicial.

Da mesma forma que os princípios, também condicionam a elaboração da Lei Orgânica várias regras de pré-ordenação institucional, de extensão normativa e de subordinação normativa, para usar classificação proposta por Ferreira Filho.¹⁴

Do primeiro tipo, ou seja, de pré-ordenação institucional, são quase todas as normas contidas nos incisos do art.29, que descem aos menores detalhes da formatação a ser dada pela Lei Orgânica ao Legislativo e ao Executivo municipais. Ali já são previstos, por exemplo, a forma de eleição, o foro para julgamento e a perda do mandato dos Prefeitos, bem assim a forma de eleição, a duração dos mandatos, as garantias de independência, os impedimentos e os subsídios dos Vereadores e a composição da Câmara Municipal, cujo total de despesas, de outra parte, veio a ser disciplinado no art.29-A, acrescentado à Constituição pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

¹⁴ *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, vol.1, op. cit., p.203.

Exemplo de norma de extensão normativa encontra-se no art.75 da Constituição, que determina sejam aplicadas aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios as regras da Constituição referentes à fiscalização financeira e orçamentária.

Já normas de subordinação normativa são identificáveis nos arts.37 a 39, que predefinem, também para os Municípios, o conteúdo que devem conter as leis municipais referentes à Administração e aos servidores públicos.

A tudo isso se soma vedações que a Constituição estabeleceu para todos os integrantes da Federação, portanto também para os Municípios, encontráveis, entre outros, nos arts.19; 150 e incisos; 151 e 152.

Já é muito, e até aqui só se falou da Constituição Federal. Mas sabemos que, em sua auto-organização, os Municípios estão obrigados a pautar-se pelo respeito também a princípios da Constituição do respectivo Estado.

4.3.Limitações provenientes de princípios da Constituição do Estado.

As Constituições Estaduais também se ocupam dos Municípios, que, embora entes autônomos, localizam-se dentro do território do Estado-membro, devendo harmonizar-se com as regras de convivência estabelecidas pelo poder constituinte estadual. E, sem dúvida, o Estado, mesmo tendo perdido a competência de elaborar a Lei Orgânica dos Municípios, continua a ter papel de relevo em suas vidas, se se considerar, por exemplo, que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do art. 18, §4º da Constituição Federal, far-se-ão por lei estadual, dentro de período determinado por lei complementar federal.

Porém, como já afirmado em momento anterior, um dos limites que se põem ao poder constituinte estadual é justamente o respeito à autonomia municipal, que, se atingida, pode desencadear processo de intervenção federal no Estado.

Era de esperar, portanto, certa timidez do constituinte estadual na fixação de princípios referentes à organização municipal, para não caracterizar invasão em esfera de competências municipais e com isto criar o risco de uma intervenção por parte da União. E um cuidado maior do constituinte neste particular é mesmo compreensível, pois nem sempre será fácil distinguir o que é de competência do Município, uma vez que, em grande parte, sua competência, como visto, é demarcada pelo interesse local, também ele, muitas vezes, de difícil definição.

A expressão “interesse local” veio substituir, na Constituição de 1988, a tradicional expressão “peculiar interesse”, que o Direito Constitucional positivo brasileiro anterior empregava para circunscrever as competências não enumeradas dos Municípios.

A respeito do que fosse peculiar interesse, a doutrina já se pacificara, entendendo, com o apoio da jurisprudência, que seria o interesse preponderante do Município, até porque, como sintetizava Sampaio Dória, “o entrelaçamento dos interesses dos Municípios

com os interesses dos Estados, e com o interesse da Nação, decorre da natureza das coisas”. E assim, concluía, “o que os diferencia é a *predominância* e não a *exclusividade*.”¹⁵

Quando a Constituição de 1988 passou a indicar o interesse local, como critério para a demarcação de parte das competências municipais, muito se discutiu se a mudança terminológica deveria determinar mudança na interpretação antiga do que seria o interesse do Município. Prevaleceu, é certo que com a oposição de abalizado constitucionalista, como é Ferreira Filho¹⁶, o entendimento de que tudo continuava como dantes, que a mudança na letra não equivalia a uma mudança no espírito da Constituição.

De fato, como ocorreu relativamente a outras inovações de nomenclatura, parece que talvez aqui o constituinte apenas não tenha resistido ao impulso de deixar sua marca, preferindo vestir com outras palavras ideia anteriormente traduzida sob formulação diversa. E essa conclusão é apoiada pela leitura do art.30, que mostra que as matérias ali relacionadas como de competência do Município guardam pertinência também com interesses das demais unidades federadas.

O certo, porém, é que apontar a preponderância do interesse municipal pode não ser fácil em determinadas situações, o que justifica uma atitude cautelosa do constituinte estadual, para não agredir a autonomia do Município.

Bem por isso, o que a experiência tem demonstrado é que as Constituições Estaduais não têm sido muito pródigas ou originais a propósito do assunto, limitando-se, no mais das vezes, a reproduzir princípios e regras da Constituição Federal, relativos aos Municípios.

Sirva de exemplo a Constituição do Estado de São Paulo, que, no capítulo dedicado aos Municípios, limitou-se a praticamente transcrever a Constituição Federal, deixando passar a oportunidade de fixar princípios norteadores da organização municipal.

Se esta tem sido a prática, não se esqueça porém, que as Constituições Estaduais estão autorizadas a estabelecer tais princípios, em atenção às particularidades próprias de cada Estado. E se o fizerem, não contrariando os princípios de organização municipal constantes da Constituição Federal, serão eles de observância obrigatória pelos Municípios.

5. CONCLUSÃO

É tempo de arrematar, sintetizando-se a análise sobre a auto-organização municipal no ordenamento constitucional vigente, com o reconhecimento do fato de se ter

¹⁵ DÓRIA, Antônio Sampaio, Autonomia dos Municípios. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 1928, vol.24, p.419.

¹⁶ *Comentários à Constituição de 1988*, vol.1, op.cit., p.217

completado a autonomia do Município com a previsão expressa, pela primeira vez, de sua competência para elaborar a Lei Orgânica.

Mas não se pode olvidar que o ganho do Município, sob esse aspecto, representou perda de uma importante competência dos Estados.

E, em contrapartida, as limitações à auto-organização do Município são até mais minuciosas do que as impostas ao Estado, pois procedem de duas fontes: a Constituição Federal e a Constituição Estadual.

Se o arranjo federativo estabelecido em 1988 não corresponde totalmente ao esperado em relação à autonomia dos entes federados, é, mesmo assim, bem melhor do que o previsto na Constituição de 1967, mormente com a redação a ela conferida pela Emenda Constitucional n.1/69.

Por outro lado, é preciso não esquecer que a flexibilidade do federalismo, a sua plasticidade formal, é justamente um dos fatores que tem impedido o envelhecimento do regime, que conserva a sua vitalidade devido a sua capacidade de adaptação aos novos tempos, recriado na medida dos imperativos de ordem social, econômica e política que se vão colocando na evolução natural das sociedades.

Significa isso que há sempre a possibilidade de evolução nas Federações e que, portanto, também a nossa pode e há de evoluir. Uma Federação nunca está completamente pronta e acabada. Se quisermos aprimorar a que temos, nada melhor do que aprofundar o estudo de seus problemas. Alguns deles foram aqui trazidos, exatamente com o intuito de avivar-lhes a discussão, sempre útil no processo de ajustamento que ainda comporta o federalismo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO DA SILVA, José, *Curso de Direito Constitucional positivo*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

DÓRIA, Antônio Sampaio, Autonomia dos Municípios. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 1928, vol.24.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 1.

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal brasileiro*. 4.ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1981.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.