

INTERESSE NACIONAL E PECULIAR INTERESSE LOCAL: COMO DISTINGUI-LOS?

MANUELA LOURENÇO PIRES TORQUATO

*Mestra em Direito pela UFC
Professora do Curso de Direito da Unifor
Procuradora do Município de Fortaleza*

RESUMO

Este trabalho é resultado das reflexões de uma cidadã preocupada, na capital em que reside, Fortaleza, a respeito de Sociologia pró-legislativa e como pensamento sobre as dificuldades na distinção entre o interesse nacional, e o peculiar interesse local.

ABSTRACT

This paper is about Legislativ Sociological thoughts and the difficulties of the distinction between nacional interest and peculiar, local interest.

A autora dedica este trabalho a professores e alunos do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza - UNIFOR, quando se comemoram seus primeiros 25 anos.

Este trabalho é resultado das reflexões de uma cidadã preocupada, na capital em que reside, Fortaleza, por mais de vinte anos, dos quais, os últimos cuidando de explicar a seus alunos a concretização de temas de Sociologia Jurídica, nunca esquecendo què, nos derradeiros sete anos também lida substancialmente com Direito Constitucional e Administrativo em seu labor de Procuradora do Município de Fortaleza.

É um trabalho que permitirá aos colegas todo o aprofundamento do tema aqui apresentado como início de nossas reflexões, agora dadas a público.

1. Breves Noções de Sociologia Jurídica e de Sociologia Pró-legislativa

O autor brasileiro Paulo Nader conceituou Sociologia Jurídica com bastante sucesso, em seu livro "Introdução ao Estudo do Direito" como: "disciplina que examina o fenômeno jurídico do ponto de vista social, a fim de observar a adequação da ordem jurídica aos fatos sociais."

Portanto é a Sociologia da experiência da vida social sob o ângulo do controle social.

Entre os autores que mais se tem destacado neste campo, cumpre referir o professor da Escola Francesa, Jean Carbonnier. Em seu livro mais importante para nosso estudo – Sociologia Jurídica – publicado em Coimbra em 1979, o ilustre escritor manifestou a necessidade de organizar técnicas de interpretação popular. Ao dizer interpretação não se estava referindo apenas à da lei, incluiu nela a dos fatos, sem os quais, a lei feita para os evitar ou regradar, não terá qualquer eficácia.

Partindo da idéia de que este texto é para especialistas e aplicadores do Direito, é claro que as preocupações com a eficácia da lei devem colocar-se em primeira linha. Primeiro, porque devemos ter "olhar de águia" para que possamos ser eficientes e segundo, porque se não aprendermos bem, além de estarmos gastando mal o dinheiro público (educação é sempre investimento público) pior ainda, estaremos antecipando a ineficácia da lei. Se não a elaboramos como deveríamos, estamos dificultando as condições de sua aplicação.

O mesmo professor acentuou que "seria necessário inventar processos mais expeditos e econômicos". Sendo o Brasil um país extremamente criativo e a enorme maioria do povo brasileiro tendo **necessidade** de ser econômica, só **falta querer**, para apresentar à comunidade internacional também uma contribuição nesse sentido.

A quem deve consultar-se para obter conhecimento e **opinião pública**, sobre a necessidade de novas leis, a reforma das já existentes ou criação de instrumentos para torná-las mais eficazes?

A todos, seja qual for a categoria ou a atuação social, porque a lei vincula todos. (Coisa difícil é, no entanto, fazê-lo entender aos “donos do poder”).

Natural e responsabilmente é a nós os operadores do Direito que cabe maior empenho nesta tarefa.

Nossas considerações são apresentadas no sentido de estimular o **bom senso** e despertar para desenvolver condições de, em vosso trabalho profissional, contribuir para o **bem comum**. Vamos usar para isso um conceito que nos veio de Dalmo Dallari citando João XXIII: “O bem comum consiste no conjunto de **todas** as condições da vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento **integral** da personalidade humana”. O conceito externado na Encíclica *Pacem in Terris*, foi colhido em “Elementos de Teoria Geral do Estado”, pags. 19 e 91.

Ressalte-se que aos juristas, administradores e cidadãos em geral, cabe essa procura da eficiência e a denodada luta pelo bem comum. Assim, podemos tornar-nos cidadãos competentes.

2 - Portanto há que procurar conhecer a realidade e sobre ela **observar, comparar, interpretar**, pois são

essas as tarefas metodológicas da Sociologia Jurídica, que muito deve utilizá-las, sobretudo na atuação do Legislativo. Conhecendo os fatos, podemos prevenir os conflitos, o que é, como a solução deles, tarefa do Direito. Para envolver a sociedade na árdua tarefa de cumprir a lei, exatamente como a forma mais direta e fácil de prevenir conflitos, é evidente que um dos deveres dos estudiosos e técnicos da área social é também auscultar e interpretar a opinião pública, pelos métodos criados pela Sociologia.

Só após a realização dessas tarefas, nos poderíamos sentir abalizados a preparar textos legislativos ou elaborar pareceres, despachos, sentenças, no sentido de obtermos um Direito prático, fácil de entender e de aplicar.

Podemos agora destacar melhor o que é a Sociologia aplicada à Legislação.

Sociologia Pró-legislativa é a designação geral, na qual se inserem:

- I. A Sociologia pré-legislativa;
- II. A Sociologia pós-legislativa.

A primeira cuida da análise da **sociedade** e de suas circunstâncias em relação ao que se pretende com a feitura da lei. É ela que neste espaço, traremos.

Já a segunda é claro, diz respeito às condições sociais e políticas e aos reflexos da lei na **sociedade**.

Em seguida iremos deter-nos sobre a:

3. Função Prática da Sociologia Jurídica.

Depois do que já refletimos, parece bem mais evidente a necessidade de um **estudo da sociedade**, como base inicial da elaboração da lei que queremos fazer **para ela**. Depois de a lei ter sido elaborada faz-se necessário também um acompanhamento de sua atuação na sociedade. E claro se o estudo histórico e sociológico tiver existido e sido bem feito é bem mais fácil “atapetar os caminhos da lei” diz Jean Carbonnier. Simplesmente esse tapete, se foi bem tecido, levará os cidadãos a entender a mudança. Esse é o grande problema da sociologia Pró-legislativa. Quase toda lei implica numa mudança importante ou não teria sido feita... A resistência à mudança é muito alta, mesmo em sociedades mais antigas e portanto mais evoluídas, pelo menos politicamente.

Outro fator de resistência é derivado de elementos socialmente paralisadores como o patriarcalismo ou o machismo. Nossa sociedade manifesta os dois. Por isso é preciso ter motivado a população ao desejo de mudança, a fim de que a lei se torne eficaz, pois a lei é obedecida se a respeitarmos, se for útil, bem entendida e bem preparada.

Esses questionamentos precisam de ser aplicados num certo tempo depois da entrada em vigor, sem o qual, a avaliação não terá validade. Toda a mudança leva um tempo. Normalmente usa-se fixar períodos de 5 anos (como se faz nos países de revisão periódica da Constituição). Normalmente não se faz história em períodos menores do que 50 anos. Um período de 5 anos chegará para avaliar, no entanto, se a lei “pegou”, ou se, como tantas outras no Brasil ficou no esquecimento, serviu muito menos do que se esperava ou lentamente vai fazendo seu caminho, até que a água jurídica, finalmente irrigue na sociedade como fonte de direitos e deveres.

Imaginem qual destes efeitos terá uma lei complicada como a da Previdência, uma mudança no Código Penal, uma transformação na Educação...

É evidente que enfrentaremos o risco de fazer lei, tão mal elaborada, no calor das paixões, tão açodada tecnicamente que quase não produza efeitos e por isso deixe até frustrações. É como se tratássemos o doente pelos sintomas da doença, não por sua causa, ou pelo doente, ser integral e complexo (pags. 436 e segs de Jean Carbonnier op. cit.).

É um longo caminho, que nem por isso pode desencorajar-nos de começar a trilhá-lo. A França tem obtido algum sucesso no campo do

Direito Civil, Brasil e Portugal no Direito do Trabalho, as grandes entidades internacionais no Direito Financeiro (pags. 427 a 430 de Jean Carbonnier – op. cit.).

“Não esqueçamos que a legislação é uma arte racional de decidir”. (Jean Carbonnier, pag 446).

Cabe agora, mesmo na fase introdutória de nosso trabalho analisar

4. As Competências Municipais

Entre as funções distribuídas aos órgãos do Poder Municipal, o Prof. Jair Santana destaca na pag. 59 as funções colegislativas, embasadas nas Constituição Federal.

Este é um caso em que fica patente o inter-relacionamento dos mal chamados Poderes, uma vez que o Poder Executivo participa do processo de criação das leis através da **iniciativa, sanção** ou **veto e promulgação**. Assim não descaberia ao **procedimento legislativo** a designação de **COMPLEXO** por que conjuga vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único – a lei.

Mais adiante prossegue com notória objetividade, que além dessa parceria de atuações diversas cabe ainda ao Prefeito Municipal “a fixação de diretrizes do Governo Municipal, o planejamento da administração

local, a direção dos negócios municipais,...”.

O mesmo professor lembra a absoluta independência da Câmara Municipal em relação ao Prefeito **“inexistindo entre ambos qualquer relação de submissão seja administrativa ou política”.** (Negrito nosso). Acrescentaríamos que, a bem do cidadão esse relacionamento deve manter-se superior a querelas partidárias ou outro qualquer tipo de discórdias políticas. Mas lembremos: as respectivas funções são intransferíveis.

5 - Explicaremos agora o que é iniciativa, citando: **“iniciativa** é o ato através do qual deflagra-se o processo de elaboração de leis” . Esta iniciativa, no dizer de Musso, é o poder de desencadear o direito objetivo e representa o poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, **em forma de lei** – sentido técnico. Nestes termos é fácil perceber tratar-se de **ato fundamental** do processo legislativo.

Evidentemente para se considerar a iniciativa é preciso tomar em consideração a **hierarquia constitucional**. Já sabemos pela leitura de nossa Lei Maior, que, tudo que for de caráter nacional ou disser respeito ao regramento geral da administração pública **brasileira**, cabe ao nível federal. A partir daí, grosso modo, deveremos atentar para o âmbito territorial prevalecente ou para as expressas disposições

da **Constituição Federal**. Jair Santana esclarece na pag. 84 que as competências **exclusivas** se encontram no próprio artigo 30. Diz o autor citado que as competências **reservadas** foram parcialmente enumeradas.

6 - Evidentemente, no âmbito municipal cumpre antes de tudo, verificar as disposições da respectiva Lei Orgânica pois é ela que indica as matérias da Competência Legislativa da Câmara, bem como o processo legislativo. É de ressaltar que não usamos o termo esfera municipal porque em estados federativos, o fator de coesão – representado pela União - não pode ser tão forte que se torne radical, estanque, fechado, impeditivo das diferenças específicas das unidades federadas. Naturalmente estas diferenças não deverão obstruir a possibilidade de pôr em comum um núcleo forte de agregação nacional. Foi exatamente para isso que os federalistas, entre eles os brasileiros, trabalharam.

7-Voltemos às competências colegislativas. Uma de suas manifestações é a **sanção**. Por ela, o Chefe do Executivo manifesta sua concordância com o projeto de lei que lhe foi apresentado. É um requisito de validade da Lei.

Sanção ou Veto são formas de manifestação, de efeitos contrários, naturalmente, do Poder Executivo, em relação ao Legislativo, necessárias à feitura da Lei.

8 - O veto é a manifestação de discordância ao projeto. A experiência mostra que as razões de veto são as mais variadas, desde notórias inconstitucionalidades, a discordâncias essenciais de forma motivadoras de ineficácia, etc. Por serem atos de natureza política, quer uma, sanção, quer outro, o veto, são indelegáveis. A sanção pode ser expressa ou tácita. Neste caso, verifica-se pelo mero decurso do prazo de 15 dias, sem oposição (artigo 66, §3º).

O veto pode ser total, se recair sobre todo o projeto, ou parcial. Deve entender-se bem o que significa **veto parcial** – não se vetam palavras, locuções ou pedaços de texto. Veta-se **todo o artigo**, ou texto completo de **parágrafo, inciso** ou **alínea**, como claramente indica o artigo 66, §2º da Constituição Federal. A Lei Orgânica de Fortaleza no artigo 47 dispõe sobre o veto, bem como no 44, II e no artigo 48.

Sendo o veto relativo, pode ser “derrubado” por maioria absoluta dos legisladores municipais. O processo encontra-se indicado no artigo 66 §§ 4º, 5º, 6º e 7º da Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal de nossa urbe segue a mesma tramitação no artigo 47.

A relatividade do veto está patente no artigo 66 § 7º e no 67 da C. F. / 88 e no artigo 48 da L.O.M.

Promulgação é a declaração solene de existência da Lei ou a consagração de que o ato complexo

está pleno – as duas pessoas a quem compete a responsabilidade legislativa concordaram na tarefa – a Câmara e o Chefe do Executivo, municipais.

Estamos agora em condições de conceituar processo legislativo, o que fazemos citando José Afonso da Silva: “ o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”.

O mesmo autor explica que tem por objeto, nos termos do artigo 59, a elaboração de emendas à Constituição (entenda-se Lei Orgânica), Leis Complementares, Leis ordinárias, Leis delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções, cuidando do âmbito federal. No municipal é unânime a grita contra a possibilidade de medidas provisórias. Aliás nunca é demais explicar que foi José Afonso da Silva quem desmascarou na mesma página da edição consultada, que as M.P. são um enxerto desleal e absurdo. Poderíamos até dizer, antidemocrático. Com certeza, pelo modo como tem sido usadas, um retrocesso na desejável e tão sonhada Democracia Brasileira, finalmente descortinada no fim do século XX.

1 - Cabe neste ponto fazer referência aos tipos de competência. Começamos pela reservada, sobre

a qual, avisamos desde já, não haver unanimidade. Por ser mais lógico e claro seguimos aqui o pensamento de Regina Toledo Damião. Para ela, iniciativa **reservada** é aquela em que apenas o **titular** pode propor a lei, quando a **matéria e os interesses** a ela relativos (sic.) são de sua iniciativa **exclusiva** (José Afonso da Silva esclarece que esta é a iniciativa que **não permite delegação**.)

Verifique-se que o termo usado é **pode propor**, não havendo vinculação nessa proposta, sendo constitucionalmente uma faculdade, exclusiva, pela matéria e interesses, da entidade competente.

Na iniciativa **vinculada**, há o **dever de legislar**. São exemplos orçamentários os relativos aos orçamentos anuais e planos pluri-anuais, da competência vinculada do Chefe do Executivo.

Impõe-se também cuidar da competência **concorrente**. Explica o Prof. Santana que se trata daquelas sobre as quais, **tanto um como outro** ente político **pode** dispor normativamente (pag. 105 op. cit.). É normalmente suplementar, em relação às normas gerais, de ordem federal, ou estaduais. Remetemos o leitor para a pag. 107, no que tange ao interesse nacional e para a pag. 112 no referente ao caráter suplementar. É evidente que este é um ponto básico para a 2ª parte das nossas atuais considerações sobre o tema.

10 - Outro problema sério, tanto na teoria, quanto na prática diária do legislador é o questionamento do que seja **interesse local**. Roque A. Carrazza explica que os interesses locais "...são aqueles que o próprio município, por meio de lei, vier a entender de seu peculiar interesse... Realmente absurdo seria se o município tivesse que auscultar órgãos ou autoridades a ele estranhos, para saber o que são, e o que não são, assuntos de interesse local".

Voltamos a Jair Santana, em sua pag. 95:

"Esse incompreendido "peculiar interesse" veio inaugurar a época em que os peculiares interesses das pessoas jurídica de direito público interno e de suas autarquias, não se confundem com o peculiar interesse de suas populações..."...

Infelizmente já bastas vezes tivemos de ressaltar estas considerações. É evidente para nós, que o mais relevante é o interesse das populações, não dos órgãos públicos – pessoas jurídicas simplesmente, ou nem isso. Pior ainda se o cogitável é apenas o interesse (muitas vezes escuso) das pessoas dos governantes.

A citação é de texto de Antônio Carlos Otoni Soares *in* A instituição municipal no Brasil. São Paulo: R. T. 1986.

O assunto é realmente melindroso.

Seguimos mencionando que o sentido, doutrinário e jurisprudencial de peculiar interesse é aquele, em que, confrontando-se com os interesses do Estado ou da União, se manifesta **predominantemente** como o do município que luta pelos direitos de seus cidadãos.

Sobre o interesse municipal especificava Hely Lopes Meirelles, "não há interesse municipal que não seja **reflexamente** da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira ..." (negrito nosso).

Portanto o critério da exclusividade para configurar o peculiar interesse ou o interesse local é totalmente insustentável como já mencionava J. Cretella Jr.

11 - Sobre as anteriores considerações teóricas iremos agora, no início deste ano de 2001 acrescentar referências práticas de como o tema ganha complicação ao concretizar-se nos aspectos do peculiar interesse dos municípios.

Nossas mais recentes férias deram-nos alguns tópicos para esta parte de nossas reflexões. As referências são fruto de observações locais de quem realizou uma pequena viagem, do Ceará ao Rio de Janeiro, com o expressivo número de cerca de 1.200 Km rodados por estradas entre Campinas e Campos do Jordão e de Campinas a Parati

de Rio de Janeiro descendo ainda a serra da Mantiqueira.

12 - Quando colocamos o problema do que é interesse local, distinguível do nacional, observamos que poucos são os interesses locais que não digam respeito também ao interesse da nação brasileira.

Vejamos pelo artigo 5º da Constituição quais os interesses dos brasileiros de uma cidade, por exemplo, (já que mesmo os habitantes das áreas rurais se encaixam no âmbito territorial de algum município).

13 - A Lei Maior elenca: a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Consideramos os primeiros tão relevantes que, pelo menos neste espaço nem nos atrevemos a dissertar sobre eles. Ficam muito bem e necessariamente sempre, na área de Direitos e Liberdades fundamentais.

14 - Abordaremos primeiro a **Segurança**, claramente um interesse nacional, **tendo os cidadãos (TODOS ELES), como sujeito**. Em termos de grandes cidades, este direito parece tão esvaziado que seria fácil dizer que domina a insegurança.

Cidades como Campos do Jordão que visitamos, apresentam mais segurança do que Aquiraz ou Caucaia, na grande Fortaleza. É claro que o subdesenvolvimento, principalmente o educacional é fator

de insegurança pois no geral, as pessoas mais evoluídas preocupam-se em que essa evolução não atinja os ápices da violência, como recentemente se verificara em Fortaleza (Ceará) e Jacareí (São Paulo). Violência mortal contra aluna em exame vestibular e frequentadores de um supermercado é sintoma de que algo vai **muito mal** nas cidades indicadas.

Fica evidente que a insegurança é grande ao visitar-se os bairros centrais de Fortaleza em que as casas estão muradas, com cercas eletrificadas. São notórios os indicativos de segurança eletrônica, os avisos de cão feroz e os guardas armados. Imagine-se na periferia, onde isso é incomportável aos bolsos de seus moradores e basta olhar com olhos de ver, os botecos, quitandas cujas portas estão gradeadas. Decerto não será para impedir os ataques de mosquitos e moscas, (em demasia também), mas seguramente de outros humanos demonstradores de selvageria.

É por esta via que passamos da segurança à **Saúde**.

15 - Se Campos de Jordão se desenvolveu pelo esforço de luta contra a tuberculose desde o fim do século XIX, provavelmente os também serviços públicos de saúde do Rio de Janeiro que olham pela saúde de seus favelados e dos habitantes dos bairros invejados – Copacabana, Leblon, Gávea, São Conrado, Barra da Tijuca, ou os da

cidade de Fortaleza ou de pequenos núcleos habitacionais do interior de Minas Gerais ou Rio Grande do Sul, terão a mesma preocupação com a tuberculose recrudescente. Poderá a luta contra essa doença ser apenas local?

Creemos que a necessidade de enormes investimentos na saúde (recordemos a evolução da CPMF...), a ingência de uma luta que deve ultrapassar as fronteiras dos estados nos levarão a concluir que o combate à Tuberculose, AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (infelizmente no avanço dessa terrível síndrome, o problema nem tem apenas conotação sexual), Hepatite B, ou Dengue, **não pode ser apenas local.**

16 - E o Transporte, que será outro tópico de nossas considerações, pode ser visto pelo ângulo estritamente local?

Entendemos que aí, sim, poderia ser feita alguma diferença por que é bem verdade que o transporte fluvial será difícil ou insignificante em Campinas, Fortaleza, Belo Horizonte, Campos do Jordão ou Curitiba, mas decerto terá muita influência em Belém, Manaus, Paraíba, São Luiz, Parati e até Porto Alegre, como em regiões do Pantanal ou do Paraná, em que se ele existe, mais importância deveria ter, pois aí os Rios representam um importante aspecto de integração econômica.

Em compensação a segurança dos transportes que tanto preocupa

a Administração Pública Municipal em suas espécies: coletivo, individual e alternativo, já nos parece um problema mais geral, do que propriamente inerente ao âmbito municipal.

É inevitável recordar os desastres com romeiros pelo Ceará, os acidentes com ônibus argentinos em Santa Catarina, o terrível desastre de trem em Perus, os inúmeros atropelamentos em todo o país, provocados por excesso de velocidade, má educação e "simples" desprezo pelo que é do outro, inclusive a vida, mania de auto-afirmação porque se dirige numa máquina que não foi feita para matar mas para transportar.

No tráfego aquático a realidade mostra também descaso pela vida, como os casos terríveis do Bateau Mouche no Rio de Janeiro, do campeão Lars Grael, de barcos naufragados na Amazônia pela ganância dos "transportadores" de madeira, muitas vezes ilegalmente extraída, com terrível agravamento das condições ecológicas e de saúde, sobretudo da população brasileira, mas também dos habitantes do planeta.

17 - E o Turismo, como setor industrial de forte repercussão cultural?

Paratins, Salvador, Caldas Novas, Ouro Preto, Rio de Janeiro, Pantanal, Alcântara, Porto Seguro, Fernando de Noronha, decerto têm peculiaridades em função da história,

ou da beleza das paisagens, do acolhimento, da preservação ecológica da incomparável beleza (Rio de Janeiro, Campos do Jordão), da especificidade de seu ecossistema (Fernando de Noronha, Pantanal, Marajó, Caldas Novas, etc.)

Relevem-nos os especialistas este pequeno toque e deixamo-los à vontade para continuarem o apontamento, já que este trabalho cuida apenas da necessidade da Sociologia pró-legislativa e das dificuldades de separação conceitual e prática na distinção do interesse público em nacional ou local, peculiar.

18 – Ao passarmos por Angra dos Reis não podíamos ficar indiferentes ao **Ambiente** e, em consequência, aos problemas ambientais cada vez mais graves sofridos ou que provocam temor justificado, nesse lugar privilegiado da natureza, em Paulínia e Santana do Livramento, em Cubatão – recuperando-se, felizmente (S. P.), em Parati (a bela e fedorenta Veneza do Estado do Rio), em Petrópolis, na Lagoa Rodrigo de Freitas ou na belíssima baía de Guanabara (RJ), na Amazônia, no Paraná, nas encostas de Belo Horizonte, na Lagoa do Zeza em Fortaleza, nos aterros sanitários do interior do Ceará, do Maranhão e até em Curitiba antes de ter a sorte de ser governada por alguém com a sensibilidade de Jaime Lerner.

Teremos vergonha e responsabilidade para confessar que **não se obedece** ao disposto no

artigo 225 da Constituição Federal? As repercussões de tanto descaso: público, individual, privado, acarretam consequências físicas e psicológicas nos humanos e nos restantes animais de que certamente nos viremos a arrepender.

São assuntos de interesse local? Ou problemas nacionais, depende de uma política legislativa interessada e eficiente?

Parecem-nos questões fundamentais para o bem comum, que evidentemente podem revelar especificidades locais importantes, como tais objeto sim de preocupações legislativas, especificadas nas leis, de acordo com as **respectivas competências** e atendendo necessariamente ao **interesse peculiar local**.

Referências Bibliográficas

CARBONNIER, Jean. **Sociologia Jurídica**. Coimbra: Almedina, 1979.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

DAMIÃO, Regina Toledo. **Técnica Legislativa**. A arte de redigir leis. Curso ministrado a distância. São Paulo: Cultura Jurídica, 1996.

MIRANDA, Jorge. **Funções, órgão e atos do Estado**. Lisboa: Faculdade de Direito, 1990.

SANTANA, Jair Eduardo.
Competências Legislativas Municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 6. ed. 29ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.