

ENSAIO COMPARADO SOBRE A TUTELA ADMINISTRATIVA DO ESTADO SOBRE OS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E A INTERVENÇÃO ESTADUAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

FRANCISCO JÓRIO BEZERRA MARTINS

Especialista em Direito Público – UFPE
Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito de Coimbra
Professor do Curso de Direito da UNIFOR

RESUMO

Apesar da transplantação do modelo municipal português quando da colonização, diversos fatores influenciaram o estabelecimento da nossa própria organização político-administrativa. A vastidão do território, a dificuldade de transporte e comunicação foram fatores decisivos para a adoção do federalismo pátrio, e em virtude de seu desenvolvimento, incluiu o Município como integrante do pacto federativo. Devido a essa peculiaridade, é patente a necessidade de se criar mecanismo de harmonização do pacto federativo relativo a esse ente, qual seja, intervenção do Estado-membro no Município. Resguardadas as diversas diferenças entre o Município brasileiro e o lusitano, ambos guardam alguma consonância no que tange à supressão da autonomia local, no Direito português, denominada tutela administrativa sobre as autarquias locais.

Palavras-chave: Organização Administrativa. Federalismo. Pacto Federativo. Tutela Administrativa.

ABSTRACT

Despite the adoption of the Portuguese municipal model during colonization, various factors influenced the establishment of the Brazilian political-administrative organization. The vastness of the Brazilian territory and transportation and communication difficulties were decisive factors for the adoption of the federalism system in Brazil, and in virtue of its evolution, it includes the municipality as a member of the federative pact. Due to this peculiarity, it is evident the need to create a mechanism of harmonization of the federative pact, that is, intervention of the State-member in the municipality. Considering the diverse differences between the Brazilian and Portuguese municipality, both keep some consonance in regard to the suppression of the local autonomy, which in the Portuguese Law is known as administrative guardianship over the local autarchies.

Keywords: Administrative organization. Federalism. Federative pact. Administrative guardianship.

INTRODUÇÃO

Para se compreender de forma mais sucinta o significado de autarquias locais portuguesas, necessário se faz discorrer em breves linhas a estrutura político-administrativa da nação portuguesa.

Portugal é um Estado unitário compreendido ainda pelos arquipélagos dos Açores e Madeira, estes, regiões autônomas dotadas de estatutos político-administrativos e órgãos de governo próprio¹. As autarquias locais, no continente, compreendem as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, estas ainda incipientes; nos Açores e na Madeira, somente freguesias e municípios.

Transcrever-se-á texto da Constituição da República Portuguesa², no art. 235º, número 2, o qual positiva que “são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas” (e não interesses do Estado-Administração), cujas “atribuições e organização”, “bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa” (art. 237º, 1), dotadas de “património e finanças próprios” (art. 238º, 1) bem como pessoal (art. 243º, 1).

Nos dizeres Marcelo Caetano (1949, p. 193):

pessoa colectiva de direito público correspondente ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomia dentro dos limites da lei.

Dessa conceituação pode-se extrair diversas conclusões. A primeira delas é a de estar-se diante de pessoas jurídicas de direito público (pessoa colectiva de direito público) organizadas em um determinado espaço geográfico territorial, que defendem os interesses da vizinhança, dotadas de capacidade de gerir os serviços por órgãos próprios, no entanto, com autonomia e sua respectiva supressão a ser definida em lei a ser editada pela Assembléia da República portuguesa, e não delineada no próprio texto constitucional.

As autarquias locais não se confundem com o Estado. São instrumentos de descentralização em sentido jurídico quando, além daquele, co-existe a pessoa jurídica local com atribuições específicas definidas em lei, para a consecução das finalidades do Estado em sentido amplo (AMARAL, 2000, p. 422).

A principal diferença entre os municípios brasileiros e as autarquias locais portuguesas reside no ponto em que: a) nossos municípios são entes integrantes do pacto federativo, ou seja, indicam o grau máximo em descentralização estatal; b) são dotados de autonomia política conferida pela própria carta constitucional, e, com isso, inovam o ordenamento jurídico ao legislarem sobre assuntos de sua própria competência, outorgada também pela Constituição. Por sua vez, as autarquias portuguesas (municípios e freguesias): a) representam um menor grau de descentralização, mas ainda considerável haja vista tratar-se de um Estado Unitário; b) possuem apenas o poder de regulamentar assuntos de competência outorgada por lei da Assembléia da República.

¹ Vide Constituição da República Portuguesa, Art. 6º.

² Adiante abreviadamente designada por CRP.

Em virtude dessas diferenças exemplificativas, nos dois ordenamentos jurídicos encontram-se mecanismos tidos como suficientes e capazes de manter a coesão e unidade nacional. Nos Estados Federados - caso brasileiro - existe a intervenção, de presciência constitucional, podendo figurar tanto da União nos Estados-membros e Distrito Federal, assim como dos Estados nos Municípios, caso quaisquer destes flagrantemente viole norma constitucional. Por sua vez, Portugal, como Estado Unitário no qual as descentralizações territoriais dotadas de autonomia assumem tarefas inerentes ao Estado propriamente dito, extrai-se a Tutela administrativa, prevista em Lei para verificar do cumprimento de norma pelos Municípios e Freguesias.

Em face das limitações editoriais não será possível oferecer argumentos mais extensos para conceituar as hipóteses de ambos os casos, tampouco a mecânica e seus efeitos das medidas de maneira mais aprofundada.

1 TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS PORTUGUESAS

Adotando o conceito ensinado pelo prof. Marcelo Caetano (1949, p. 223), tem-se que tutela administrativa seja

o poder conferido ao órgão de uma pessoa colectiva de intervir na gestão de outra pessoa colectiva autónoma – autorizando ou aprovando os seus actos ou, excepcionalmente, modificando-os, revogando-os ou suspendendo-os, fiscalizando os seus serviços ou suprimindo a omissão dos seus deveres legais -, no intuito de coordenar os interesses próprios da tutelada com os interesses mais amplos representados pelo órgão tutelar.

Por sua vez, o prof. Diogo Freitas do Amaral (2000, p. 699) acredita que o conceito acima formulado vai além das expectativas esperadas pela tutela, em face da coordenação conferir um leque maior de interferências do Estado junto à autarquia. Assim, preferiu conceituar que tutela administrativa “consiste no conjunto dos poderes de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação”.

Todavia, a autonomia das autarquias locais não pode deixar de harmonizar-se com o princípio da unidade do Estado (art. 6º da CRP), caso o qual estabelecer-se-ia uma federação de Estados ou auto-organização da sociedade em detrimento do Estado Unitário, pelo que surgem naturais limites à mesma³. Por essas afirmações, Joaquim Coelho Lima⁴ esclarece ainda que a figura da tutela administrativa é incompatível com hierarquia entre o tutelado e quem a exerce.⁵

A própria CRP define o conceito de tutela administrativa sobre as autarquias locais (municípios e freguesias), assim como está positivado no art. 242. Trata-se da “verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos”, cujo exercício será

³ Neste sentido ver SALGADO, Nuno da Silva. “Tutela administrativa sobre as autarquias locais: perspectivas futuras”. *Boletim IGAT*, v. 04, Dezembro 1989, p. 3-45.

⁴ “Uma outra característica do instituto em análise é da sua total incompatibilidade com a hierarquia. De facto, só pode existir relação tutelar onde não houver relação hierárquica e vice-versa, uma vez que uma é externa e a outra interna, ou seja, a primeira estabelece-se entre duas entidades jurídicas e a Segunda entre dois órgãos da mesma pessoa colectiva.” *in Revista do Ministério Público “Tutela Administrativa”*, ano 6º, v. 23, out. de 1985, p. 24.

⁵ Assim também entende Amaral, (2000), p. 701, ao afirmar que “Em primeiro lugar, a tutela não se confunde com hierarquia: esta é um modelo de organização situado no interior de cada pessoa colectiva pública, ao passo que a tutela administrativa assenta numa relação jurídica entre duas pessoas colectivas diferentes.”

regulamentado por lei a ser editada pela Assembléia da República. Caberá a essa mesma norma – adiante melhor avaliada – autorizar as extremas medidas de restrição da autonomia local dos entes autárquicos, sempre com base em parecer⁶ de um órgão autárquico, por respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

2 REGIME JURÍDICO DA TUTELA ADMINISTRATIVA

Como tipificado na Constituição Portuguesa, tutela administrativa será exercida segundo as formas previstas na Lei nº 27/96, de 1º de agosto, que veio em substituição ao anterior regime estabelecido pela Lei nº 87/89 de 9 de setembro.

Citada Lei estabelece o regime jurídico da tutela a que ficam sujeitos os municípios (vale ressaltar a literalidade da lei que estabelece “autarquias locais e entidades equiparadas”).

O objeto *consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas*. (art. 2º). Extrai-se portanto que a tutela limita-se tão somente a verificar o cumprimento da legalidade. Evocando as palavras dos professores Vital Moreira e Gomes Canotilho (1993, p. 897), “*estão portanto excluídas à partida firmas de tutela incompatíveis com essa função constitucional, nomeadamente a tutela orientadora (instruções, recomendações), a tutela homologatória, a tutela substitutiva, o recurso tutelar*”.

Averiguar a legalidade de decisões administrativas resume-se tão somente a verificar se o ato administrativo emanado está a obedecer o princípio da legalidade, ou seja, se tal decisão é ou não conforme lei.

Vale trazer à baila o entendimento alcançado por José Vicente Gomes de Almeida (1994, p. 19-30) ao afirmar que a tutela atinge a sua finalidade quando abrange tão somente o controle da legalidade, ao propor-se sob a forma inspetiva.

Todavia, a autonomia municipal parece seguir uma marcha a qual o Estado procura cada vez mais intervir nos atos praticados pelos representantes das autarquias locais. Marcello Caetano⁷, em 1947, já previa tal movimento e lançou dúvida a respeito do que chamou de “*decisivas tendências da evolução económica e social*”, anuncia que talvez o próprio Estado não fosse o mais apropriado, haja vista transformar as autarquias em ramos do poder central, fazendo das autarquias verdadeiros agentes da Administração Central. No entanto, esquivou-se de fazer qualquer menção afirmativa de quem seria o mais apropriado a exercer esse controle de legalidade.

A insistência do legislador em limitar a tutela ao estrito cumprimento da norma, baseia-se na manifesta intenção de conferir liberdade às autarquias para que estas possam exercer com independência, livre de pressões políticas externas, as competências cristalizadas no Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de março.

3 FORMAS PREVISTAS PARA CONSECUÇÃO DA TUTELA ADMINISTRATIVA

⁶ Vide Acórdão do STA – Supremo Tribunal Administrativo - de 23 de Maio de 1991.

⁷ “A autonomia das autarquias locais só pode manter-se íntegra se for limitada. Mas essa limitação não convém ao próprio Estado que prefere realizar parte dos interesses públicos por meio dessas pessoas colectivas assim transformadas em seus agentes ou elementos cooperadores. Tal subordinação repugna às tradições municipais, é certo: mas será possível resistir a tão decisivas tendências da evolução económica e social?” (1947, LISBOA, p. 258-263).

A tutela administrativa sobre os municípios portugueses é de competência do Governo, “sendo assegurada de forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas competências”⁸, cujo exercício realiza-se através de três formas, a saber: inspeções, inquéritos e sindicância.

A inspeção restringe-se a verificar se os atos, serviços, órgãos, documentos, finanças e contratos administrativos da autarquia local estão seguindo os ditames legais. Trata-se portanto de uma modalidade simples e exercida regularmente por meio dos serviços competentes⁹.

Os inquéritos ocorrem quando da apresentação de denúncia por qualquer das pessoas naturais ou colectivas, bem como daqueles que participaram de anterior inspeção, sendo determinado pelo competente membro do Governo, após verificação dos pressupostos para a sua realização.

As sindicâncias, a exemplo dos inquéritos, também são determinadas por competente membro do Governo, consistindo em indagação aos serviços, quando existam sérios indícios de ilegalidades de atos de órgãos e serviços, que, em face do volume e gravidade, não são possíveis de avaliação via inquérito.

Ao término das ações inspectivas, são apresentados relatórios para despacho do representante do Governo, momento em que, se for o caso, os remeterá para o representante do Ministério Público¹⁰. Note-se que é dever dos órgãos e serviços tutelados informar todos os dados requisitados pelo titular da entidade fiscalizadora, bem como cooperar com a investigação realizada (Art. 4º. da Lei nº 27/).

4 SANÇÕES APLICÁVEIS

Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à Lei devendo atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade (Art. 266º, nº 2 da CRP).

A sanções previstas para quem não velar pelo cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e serviços dos Municípios variam de acordo com o tipo de pessoa. Há dois tipos de sanção: a primeira, perda de mandato¹¹; a segunda, dissolução de órgão autárquico. Portanto, se se tratar de pessoa singular, pode esta perder o mandato, caso seja pessoa coletiva, a sua pena será de dissolução.

Conforme explicitado anteriormente, é função da tutela administrativa velar pelo cumprimento das leis, assim sendo, é inegável que a sua intervenção é um fenómeno de

⁸ Art. 5º. da Lei nº 27/96 de 01 de Agosto.

⁹ O ordenamento jurídico consagra um verdadeiro sistema de controle pluralístico, atribuindo a lei a várias entidades poderes de fiscalização (Provedoria de Justiça; Inspeção-Geral da Administração do Território; Inspeção-Geral de Finanças; Ministério Público; Tribunal de Contas, Tribunais Administrativos).

¹⁰ Sobre a competência do MP ver Parecer do Conselho Consultivo da PGR – Procuradoria Geral da República - nº. 235/90, Disponível em: < www.pgr.pt>.

¹¹ Parecer Consultivo da PGR- Procuradoria Geral da República - nº 263/90, publicado no BMJ – Boletim do Ministério da Justiça - nº 416, p. 87.

exceção cuja intromissão é por vezes exacerbada¹². As sanções, fruto do resultado das tutelas, representam o real poder interventivo do Estado.

5 PERDA DA MANDATO

Aos membros dos órgãos autárquicos (ou das entidades equiparadas) que não justificarem ausência a 3 (três) sessões ou 6 (seis) reuniões seguidas, ou, a 6 (seis) sessões ou 12 (doze) reuniões interpoladas, poderá ser aplicada a pena de perda de mandato, da mesma forma que após a eleição, sejam enquadrados em condição de inelegibilidade, ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de anterior situação de inelegibilidade prévia existente, todavia, não detectada no período pré-eleitoral.

Também pode vir a perder o mandato o membro da autarquia que após a eleição venha a inscrever-se em partido diverso do qual disputou a candidatura, bem como tenha praticado ou seja responsável individualmente pela prática ensejadoras da dissolução de órgãos, mais adiante pormenorizada.

Caso algum membro do município venha a intervir em procedimento administrativo no sentido de favorecer para si ou para outrem, o auferimento de vantagens pecuniárias, estará sujeito também a cassação do mandato.¹³

Pode ser ainda que o membro da autarquia local esteja sendo reconduzido a representante da população local, destarte, se restar provado que em momento posterior ao do escrutínio, o mesmo tenha praticado atos, ou sendo omissos em ações suficientes para a decretação da dissolução de órgãos autárquicos, ou tenha procurado para si ou outrem a obtenção de vantagem patrimonial, ficará mais uma vez sujeito a perder o mandato¹⁴.

6 DISSOLUÇÃO DE ÓRGÃOS

O art. 9º da Lei nº 27/96 apresenta um elenco de hipóteses auto-explicativas nas quais qualquer órgão autárquico pode ser dissolvido.

Vale a pena transcrever:

¹² António Pedrosa Pires de Lima (1940, p. 108-109) afirma: “E, como se reveste da maior violência, a ela se devera recorrer, apenas, nos casos graves, expressamente previstos na lei. [...] mas o poder de dissolução é uma faculdade do Governo, e não uma obrigação. Em cada caso, ao Governo fica livre o direito de usar, ou não, do poder que a lei concede.”

¹³ “A legislação surgida após o 25 de Abril revela a preocupação de se harmonizarem os princípios da legalidade democrática, daí decorrendo a imparcialidade e neutralidade que deverão pautar a conduta dos agentes administrativos e que tem precipitação nos sistemas de inelegibilidade e incompatibilidades. Visa-se proteger a independência das funções e, do mesmo passo, manter na acção administrativa a moralidade, objectividade e serenidade que lhe deva imprimir o cariz indiscutível do interesse geral – o que mais não é do que a afloração, em Estado Democrático de Direito, do princípio segundo o qual os agentes públicos não devem encontrar-se em situação de confronto entre o interesse próprio, de natureza pessoal, e os interesses do Estado ou dos entes públicos que represente e que lhes compete defender.”, Cfr. parecer da Procuradoria Geral da República nº 45/90, de 09 de Novembro de 1990. *Revista de Direito Autárquico*, ano 01, número 02, Junho 1992, Lisboa, p.7-47; vide também OLIVEIRA, António Cândido de. “Tutela Administrativa: por uma lei que fortaleça o Estado de Direito – anotação a Ac. do STA (1ª Secção) de 16.01.1997, p. 41 238”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, número 04, Julho-Agosto 1997, Lisboa, p. 39-50; ver ainda Parecer Consultivo da PGR – Procuradoria Geral da República - nº 810/96, Disponível em: <www.pgr.pt>..

¹⁴ Cfr. Parecer Consultivo da PGR – Procuradoria Geral da República - nº 7793/87, nº 378, p. 74.

Artigo 9.º

Dissolução de órgãos

Qualquer órgão autárquico ou de entidade equiparada pode ser dissolvido quando:

- a) Sem causa legítima de inexecução, não dê cumprimento às decisões transitadas em julgado dos tribunais;
- b) Obste a realização de inspecção, inquérito ou sindicância, à prestação de informações ou esclarecimentos e ainda quando recuse facultar o exame aos serviços e à consulta de documentos solicitados no âmbito do procedimento tutelar administrativo;
- c) Viole culposamente instrumentos de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico válidos e eficazes;
- d) Em matéria de licenciamento urbanístico exija, de forma culposa, taxas, mais-valias, contrapartidas ou compensações não previstas na lei;
- e) Não elabore ou não aprove o orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo;
- f) Não aprecie ou não apresente a julgamento, no prazo as respectivas contas, salvo ocorrência de facto julgado justificativo;
- g) Os limites legais de endividamento da autarquia sejam ultrapassados, salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente;
- h) Os limites legais dos encargos com o pessoal sejam ultrapassados, salvo ocorrência de facto não imputável ao órgão visado;
- i) Incorra, por acção ou omissão dolosas, em ilegalidade grave traduzida na consecução de fins alheios ao interesse público.

O alínea “i” do artigo supra faz menção ao termo “ilegalidade grave”, sem, contudo, definir com precisão qual seria a ilegalidade bem como a gravidade nela grafada.

Todavia, a jurisprudência vem adotando o conceito o qual traduz a expressão como sendo a atividade ou omissão intencional, contrária à CRP e à Lei, cuja consecução seja distinta ao interesse público (OLIVEIRA, 1997, p. 39-50)

7 A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO COMO ENTE DA FEDERAÇÃO

Ao lado da União e dos Estados, os Municípios brasileiros, dentro dos seus territórios, são detentores de legítimo poder estatal. A sua autonomia é de natureza administrativa tão bem como política e financeira. O seu peculiar interesse local, legislatura própria e a eletividade da administração local são os princípios que formam a base sobre a qual se ergue a estrutura municipal brasileira.

Depois do fim do governo militar em 1985, ganhou força a reclamação por um município mais potente e eficiente em função da consolidação do renascido regime democrático. Em resposta a esses anseios, o Art. 18 da Constituição Federal¹⁵ de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira, levantou os municípios oficialmente para serem entes da união (com o “u” minúsculo mesmo), rezando que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Indo mais além, o legislador constituinte não permitiu a apreciação de proposta de emenda

¹⁵ Adiante identificada apenas por CF.

constitucional tendente a abolir a forma federativa, conforme disposto no Art. 60, §4º, I. No entanto, se estudarmos o texto constitucional sob a ótica interpretativa gramatical, verifica-se que nada obsta a exclusão dos Municípios do pacto federativo, posto que, a normalidade de uma federação é a conjugação apenas de Estados-membros, Províncias, Cantões ou *Länder*.

Sob o aspecto formal, o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida de autonomia sobrepujante, haja vista que no exercício de suas atribuições, ele atua quase em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais; os atos municipais independem da prévia autorização ou de posterior ratificação de qualquer outra entidade estatal. Essa posição do Município no sistema federativo brasileiro, leva a perceber que para sua completa igualdade com os outros entes da federação, falta-lhe apenas a existência do Poder Judiciário, reservado às entidades, reconhecidas por Hely Lopes Meireles (1996, p. 126), como “entidades estatais superiores”.

De fato, inexistente hierarquia formal entre as leis da União, dos Estados e dos Municípios. Cada um dos entes possui o seu próprio espaço territorial enquanto se desenvolve nos limites da sua competência constitucional. Dentro dessa esfera de autonomia, a norma municipal possui um *status* de inviolabilidade, podendo derogar também normas superiores que a contrariem, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem a competência municipal, tudo isso, é claro, sob a ótica e condão do Poder Judiciário.

8 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO BRASILEIRO

O conjunto harmônico do Estado federal repousa sobre um delicado equilíbrio de forças. Por um lado, a necessidade da coesão nacional reforça a união dos integrantes do pacto federativo; de outro lado, a competição interestadual aliada à autonomia, tendência desagregadora, vai de encontro ao interesse coletivo. Para assegurar a unidade da federação, e equilibrar essas tendências antagônicas, a constituição prevê fundamentalmente a solução de conflito de competências por um tribunal especializado e, em última e mais instância, a intervenção do governo central nos entes federados.

A existência de diversas pessoas políticas enraizadas em uma estrutura comum, regidas por uma Constituição válida para todos, ao mesmo passo que reserva competências próprias para esses entes, ordena o respeito à autonomia dos demais, e que abdicuem atos atentatórios que venham a minar a existência do todo federativo. Contrariamente à Confederação, as Federações não admitem a secessão. Caso previssem a exclusão ou separação de um integrante, todo o conjunto estaria arriscando a sua existência, posto que a sua razão primordial é a conjugação dos recursos dos associados em favor da coletividade, sem contudo perderem a autonomia e suas particularidades regionais. O vínculo federativo é o fundamento da existência da própria Federação, o que leva o governo central a munir-se de meios necessários à manutenção da união.

A palavra ‘intervenção’, em sua etimologia, deriva do latim *interventione*, cujo conceito significa interferência, intromissão ou ingerência de uma pessoa nos negócios de outra. De Plácido e Silva (1999) define a intervenção federal como “a intromissão constitucionalmente autorizada, do governo central na administração e governo dos Estados

Federados”. Nos dizeres de José Afonso da Silva (2000), especificamente no que trata a do Estado no Município como:

[...] medida excepcional de caráter corretivo político-administrativo. É mais uma restrição à autonomia municipal para salvaguardar os superiores interesses da administração e dos administrados, quando falha a ação dos governantes e administradores locais.

Hely Lopes Meireles entende que seja *medida excepcional de caráter político-corretivo*. Pinto Ferreira, de modo mais sucinto, a descreve como *uma medida de ordem político-jurídica a fim de preservar a ordem constitucional prevista na Lei Magna*.

Perfilhando uma definição mais abrangente, Alexandre de Moraes (1999) discorre:

[...] a intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, e que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por sua vez, Valdecir Fernandes Pascoal (2000) assenta ser o “poder dever que tem o Governador do Estado de suspender, excepcionalmente e transitoriamente, a autonomia municipal com vistas a restaurar a normalidade constitucional-administrativa do Município e assegurar a preservação da estrutura do Estado Federal”.

Em decisão originária do Recurso Extraordinário n.º 94.252-1 (DJ de 07.08.81), o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a intervenção não tem caráter penal, posto que é medida de caráter político-constitucional, nem afronta a autonomia municipal, porque se opera por força de uma norma da lei maior, qual seja, a Constituição Federal, e que por fim, é ato político-administrativo, que não implica injunção de pena ao prefeito.

Por estas palavras, vislumbra-se a intervenção dos Estados nos Municípios como sendo o procedimento político-administrativo de interferência temporária do Estado no Município, com o fim específico de resguardar a ordem federativa, bem como de fazer prevalecer a lei e a ordem judicial, para restaurar a plena autonomia municipal em defesa dos munícipes. Destarte, a natureza jurídica da intervenção é, em parte, política, porque visa a manutenção da estrutura federativa cujo cerne é eminentemente a organização política do Estado, a Federação e seus componentes, e também administrativa, porque trata-se de uma situação especial, que visa oferecer proteção à estrutura do Estado, sendo deflagrada mediante procedimento administrativo¹⁶.

Visto por esse prisma, não se deve empregar à intervenção um caráter de exceção ao

¹⁶ Neste sentido vai a interpretação do STF, exarada nos seguintes acórdãos: AgRgAI n.º 230.228-3, AgAI n.º 244.470-4, AgRgAI n.º 256.026-7, AgAI n.º 276.879-1, AgRgRE n.º 262.814-0, AgRgPet n.º 968-2, AgRgRE n.º 219.856-1, AgRgAI n.º 342.919-2, AgRgAI n.º 309.397-3, Pet n.º 1256-9, RE n.º 202.164-4, Pet n.º 1.272-1, RE n.º 132.031-1, AgAI n.º 317.149-0, AgAI n.º 368.000, AgrRgMC n.º 1.452-SP, publicados no DJ de 03.09.99, 07.12.00, 23.06.00, 05.10.01, 06.04.01, 10.03.95, 18.12.98, 19.10.01, 17.08.01, 04.05.01, 04.05.01, 26.11.99, 19.04.96, 31.08.01, 02.08.02, 22.03.99.

estado de direito democrático, e sim ao revés. Nos moldes em que hoje foi concebida, com a ampla oportunidade de defesa, do contraditório, devido processo legal e duplo grau de jurisdição, seria uma impropriedade insistir em tal assertiva. Mesmo porque essa medida excepcional não atinge o administrador público escorreito, idôneo, e sim aquele que não empregou, ou emprega com deficiência o erário, ou ainda aquele que desrespeita lei e princípio constitucional, ordem ou decisão judicial.

A excepcionalidade da medida interventiva fundamenta-se na segurança das entidades da federação em exercer a autonomia como princípio básico da forma de Estado assegurada pela Constituição. Destarte a intervenção só poderá ocorrer nos casos taxativamente estabelecidos na Constituição, cuja regra é a de não intervir.

Em face da competência residual conferida aos Estados-membros, estes poderão regular o processo interventivo. Note-se que regular não comporta interpretações extensivas, conduzindo ao aumento do número de hipóteses já previamente indicadas pela Constituição.

O princípio da não-intervenção igualmente confere ao Chefe do Executivo Estadual a discricionariedade de escolher a aplicabilidade da medida. Trata-se de um juízo de valor a ser operado pelo Governador do Estado, o que sugere a independência deste, em relação aos demais Poderes do Estado, notadamente ao Legislativo e ao Judiciário. Destarte, por ser um julgamento político, os Tribunais adotaram o raciocínio lúdimo de que não há causa no procedimento interventivo. Destarte, não cabe aos juízes ou Tribunais questionarem da oportunidade da medida. Trata-se de ato administrativo próprio do Chefe do Executivo estadual. Caso o Judiciário apreciasse as razões do Governador, estaria transgredindo a míope fronteira delineadora da tripartição dos Poderes. O questionamento que poderá ser suscitado é relativo ao procedimento legal do ato administrativo do Executivo, mas nunca os seus motivos.

Mas como está caracterizada a Intervenção dos Estados no Município na atual Constituição? Segundo prescrito no texto Magno, trata-se de um remédio excepcional, podendo ser utilizado apenas em situações extremas. Além de excepcional, a intervenção é ato político-administrativo, admitida somente nos casos expressos do art. 35, I a IV da CF, a saber:

Art. 35 – O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV – o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Em virtude dessa enumeração constitucional, resta cristalizado o entendimento que o Estado é o titular da intervenção municipal, vez que somente este pode decretá-la. Todavia, cumpre frisar que a atividade deve restringir-se tão somente ao controle nas hipóteses indicadas na CF, e “*que deve deixar ao Município o exercício de suas atribuições específicas, só intervindo em caso de prejuízo coletivo, e não a tutela, que é a ingerência nos atos do menor incapaz*” (PAUPÉRIO, 1973).

Destarte, é vedado ao Estado-membro ampliar as fronteiras ou flexibilizar o exercício do seu poder interventivo sobre a órbita de autonomia dos Municípios¹⁷.

A deflagração da intervenção estará sujeita ao juízo de convicção do Governador do Estado, da sua avaliação do caso concreto, da necessidade da medida, do dispositivo constitucional aplicável, ensejando uma ampla margem interpretativa. Após decidir se intervirá ou não, o Governador expedirá o ato administrativo decisório, o qual deverá estar permeado das garantias legais, notadamente ao motivar com clareza as razões de sua deliberação. Se decidir pela intervenção, ou se preferir não utilizar desse recurso, deverá, de uma maneira ou de outra, registrar fundamentadamente sua decisão. O ato de intervir, embora dotado de natureza política, é acima de tudo ato administrativo, submetido a todas as condições de formação e validade do ato jurídico (PELEGRINI, 2000, p. 116)..

9 HIPÓTESES PREVISTAS PARA CONSECUÇÃO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MUNICÍPIO BRASILEIRO

9.1 Deixar de ser paga a dívida fundada

A simples verificação de falta de pagamento de dívida fundada por dois anos consecutivas, constitui motivo para intervenção.

Entende-se por dívida fundada¹⁸ os compromissos firmados de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

Vale ainda esclarecer que a dívida fundada pode ser constituída também por débitos contraídos no estrangeiro. A CF permite ao Município contrair dívida externa, de qualquer natureza, após autorização do Senado (art. 52, V).

O termo “força maior” utilizado no texto constitucional deve ser utilizado pelo Prefeito e examinado pelo Governador do Estado, cabendo a este valorar os motivos de aceitar ou não as justificativas apresentadas, após apuração efetuada pelos técnicos do Estado, anterior a decretação da intervenção.

9.2 Falta de prestação de contas

A Administração Pública exige a prestação de contas, sendo, dessa forma, dever específico do Prefeito o seu cumprimento.

¹⁷ Conforme pacificado na ADI n.º 614-2, republicada no DJ de 18.05.2001.

¹⁸ Art. 98 da Lei Federal nº 4.320/64.

As contas da Prefeitura, ou seja, a gestão financeira do tesouro municipal é submetida a controle externo, cujo exercício cabe à Câmara Municipal com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (art. 31, §1º da CF). As contas dos Municípios, que serão prestadas anualmente, ficarão, durante sessenta dias, a cada exercício financeiro, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade (art. 31, §3º da CF).

Necessário faz-se expor o comentário de Hely Lopes Meirelles (1996, p. 115) ao afirmar a dubiedade da redação constitucional. Citado doutrinador afirma que o dispositivo mencionado não esclarece de forma satisfatória se a intervenção existirá em caso de falta ou irregular prestação de contas. Adiante esclarece que as irregularidades na prestação devem ser discriminadas para a correção pelo chefe do executivo municipal, e em caso de serem de natureza grave, ensejarão motivos para a reprovação das contas, dando margem às conseqüentes responsabilidades administrativas, civis e penais. Conjugamos do entendimento que a prestação eivada de vícios e incompleta, após ser recepcionada e oferecida oportunidade para as devidas correções, e ainda assim, o administrador persistir no erro, ou seja, não oferecendo elementos suficientes para a perfeita análise e julgamento, podem, e devem, as contas serem tidas como não prestadas.

Destarte, desnecessária é a intervenção do Estado. Todavia, caso a prestação não esteja acompanhada dos requisitos formais tidos como indispensáveis, não podem ser consideradas como prestadas.

9.3 Não aplicação de percentagem constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino

É obrigação constitucional dos Municípios a aplicação de pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, em manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*).

Destarte, se o Tribunal de Contas, ou a Câmara, constatar a inobservância, o descumprimento do ditame constitucional, deverá o Governador do Estado ser comunicado, e obrigado a intervir no Município.

Tal preceito é justificado pela necessidade de alfabetizar e prover a educação municipal. Todavia, verifica-se que tal percentagem pode vir a ser excessiva para algumas localidades, deixando assim descoberta outras áreas de interesse local, mas também ser irrisória, em face da pouca, ou quase nenhuma arrecadação ao erário de município menores. Sob a nossa ótica, o ideal seria que a Constituição estabelecesse um teto mínimo a variar com a população e sua respectiva faixa etária, cabendo a Câmara Municipal decidir, a partir daquele mínimo, o percentual a ser aplicado.

Valer ressaltar que o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos dizeres de José Nilo de Castro (1999, p. 359), é bastante amplo, engloba gastos com merenda escolar, tratamento de saúde e dentário dos alunos, veículos de transporte de alunos e professores, bolsas de estudo, obras de construção e reforma nas escolas dentre outros estabelecidos pela Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, Art. 70.

9.4 Inobservância dos princípios indicados na Constituição Estadual, descumprimento de lei, ordem ou decisão judicial

A derradeira hipótese de intervenção subdivide-se em três vertentes: a) inobservância dos princípios indicados na Constituição Estadual, b) descumprimento de lei, c) descumprimento de ordem ou de decisão judicial.

Examinando pormenorizadamente cada um dos itens acima elencados, pode-se afirmar que o primeiro deles sugere a possibilidade de intervenção quando caracterizada violação aos princípios insculpidos na Constituição Estadual, notadamente a forma republicana, o sistema representativo, a autonomia municipal, o regime democrático, os direitos da pessoa humana, publicidade dos atos administrativos e a probidade administrativa.

Dessa forma, uma leitura menos desavisada do texto constitucional pode suscitar a hipótese de cerceamento da autonomia municipal. Acredita-se que tal conclusão não possa ser a mais acertada. Na realidade, o legislador constituinte buscou resguardar a ordem estabelecida no Estado Federado, que mesmo considerando autônomos Municípios e Estados, ambos devem respeitar os limites inerentes a cada ente da Federação.

O descumprimento de lei, segundo item apontado, refere-se a qualquer norma legal, seja Federal, Estadual, ou até mesmo Municipal, emanadas de suas respectivas casas legislativas, até mesmo o decreto, lei em sentido material, possui o mesmo conteúdo normativo de lei formal nas matérias em que dispõe, devendo, assim, ser cumprido em sua inteireza.

Quando o Município descumpra ordem ou decisão judicial, fica sujeito a intervenção do Estado, conforme item terceiro supra mencionado. Entende-se, pois, além das decisões interlocutórias vinculativas ao Município, tratar-se também de coisa julgada. As ordens judiciais são os mandados expedidos pela Justiça notificando para que seja feita, abstenha-se de fazer ou permita o fazimento de algo, e a decisão põe fim ao litígio. Verifica-se que a essencialidade reside no fato de que a ordem seja emitida por autoridade judiciária no âmbito de sua atividade judicante.

Por fim, o não atendimento às decisões judiciais por conta do Município, também é causa suficiente ensejadora de intervenção. Vale ressaltar que a ordem, assim como a decisão, são ambas judiciais, tendo em vista que os atos administrativos praticados pelos juízes não são enquadrados pelo texto constitucional.

9.5 Pressupostos de validade da intervenção

A intervenção de Município é de competência do Governador, que a exerce mediante Decreto. Tal ato deve ser motivado indicando as razões, a sua duração e condição de execução, e, se for o caso, nomeando o interventor, delineando os seus limites. Então deve submeter à apreciação da Assembléia Legislativa que deverá fazê-lo no prazo de vinte e quatro horas. Caso a Assembléia esteja em recesso, deverá ser convocada extraordinariamente em igual prazo para o cumprimento de seu desiderato.

A Assembléia possui o poder de aprovar ou suspender o ato interventivo sempre em sua totalidade, inadmissível a propositura de emendas. Caso decida pela não intervenção,

desfaz-se o ato, cessando por completo seus efeitos.

No caso da intervenção ser motivada pelo previsto no artigo 35, IV da Constituição Brasileira, é dispensada a manifestação da Assembléia Legislativa Estadual, face haver sido o Tribunal de Justiça quem deu provimento à representação. Na citada situação a medida interventória será suficiente apenas para que se normalize a situação, não sendo necessária uma situação prolongada que cause vários efeitos provenientes do ato.

A figura do interventor, representante do Estado-membro, é revestida de amplos poderes (pratica atos e toma decisões) que, todavia, não podem sobrepor-se a decisões judiciais, Constituição Estadual, Lei Orgânica do Municipal e obviamente a Constituição Federal. Deve ater-se o interventor ao princípio da estrita legalidade, posto que como administrador público, sujeito a todas as regras inerentes ao funcionalismo, pode vir a responder civilmente a danos causados a terceiros.

Cumpra ainda trazer à baila que caso a intervenção seja tão abrangente a ponto de afastar o Prefeito (chefe do Executivo) e a Câmara, deverá o interventor revestir-se da dupla função, sendo competente para gerir os dois Poderes, sempre em observância às leis e códigos municipais, bem como aos regulamentos administrativos (CASTRO, 1999, p. 361).

Por ser considerada medida excepcional, a intervenção é suspensão, sobretudo porque afastada a hipótese de sua continuidade, as autoridades então afastadas de suas habitualidades voltam a ocupar o cargo respectivo e a exercer suas funções (sem prejuízo de sua responsabilidade criminal ou civil), salvo impedimento legal.

10 DIFERENÇAS GERAIS ENTRE A TUTELA ADMINISTRATIVA EXERCIDA SOBRE OS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Apesar da aproximação constitucional existente entre Brasil e Portugal, é curioso ressaltar as diferentes nuances no que tange à matéria em espécie. Não se deve olvidar a forma federada da República brasileira, ao passo do unitarismo português.

A começar pela previsão Constitucional, percebe-se que ambas Cartas Políticas trazem em seu texto a possibilidade de intervenção nos municípios. A Constituição Brasileira regula propriamente as hipóteses de intervenção, quem é o seu titular, e o procedimento administrativo aplicado ao caso.

O Direito português apenas traça linhas gerais na CRP, remetendo à Lei específica o tratamento do regime jurídico da tutela administrativa, que no caso em tela, trata-se da Lei nº 27/96 de 01 de Agosto. A multi-citada lei delinea a forma de tutela, que será de mera legalidade, a ser realizada regularmente, ou por intermédio de denúncia, ou ainda por verificação de indícios de ilegalidades; ao passo que a Constituição brasileira estabelece que a intervenção ocorrerá no caso de deixar de ser paga a dívida fundada; não forem prestadas contas devidas; não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e finalmente quando o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

No ordenamento jurídico brasileiro não há a especificação de inspeção, inquérito ou sindicância na consecução da tutela. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder

Legislativo municipal, mediante controle externo, quando da apreciação das contas municipais apresentada pelo Prefeito à Câmara de Vereadores, pode esta, ao ser auxiliada pelo Tribunal de Contas que emite parecer prévio¹⁹, desaprovar aquelas e de imediato dar conhecimento ao Ministério Público, por sua vez obrigado a tomar as medidas judiciais cabíveis.

Todavia, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas poderá deixar de prevalecer. Para concretizar esta hipótese, basta a manifestação de dois terços da Câmara Municipal. Ressalte-se que nesses casos não caberá aplicar qualquer sanção política por parte dos Edis, mas o Ministério Público poderá investigar civil e criminalmente o gestor das contas públicas.

Exercendo o direito de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, independente do pagamento de taxas, assim como baseado na assertiva de que a lei não excluirá da livre apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, a intervenção nos municípios brasileiros pode ser solicitada por qualquer cidadão. Para tanto deve instruir fundamentalmente seu pedido aos órgãos competentes (Câmara Municipal, Tribunal de Contas e Ministério Público Estadual junto ao Tribunal de Justiça).

Da mesma forma, ao analisar os arts. 74º a 76º do CPA (Código de Procedimento Administrativo Português), conjuntamente com o art. 3º, item 2, “b”, da Lei nº 27/96, pode-se afirmar que as pessoas singulares ou coletivas poderão provocar a justiça administrativa no sentido de ser exercida a tutela, devendo para tanto identificar-se em petição fundamentada, sob pena de liminar indeferimento. O Governador Civil é competente para velar pelo cumprimento das leis e regulamentos pelas autarquias locais, sendo assim, é de também de sua competência promover a realização de inquéritos aos órgãos das autarquias locais, mesmo porque o atual regime jurídico da tutela administrativa não revogou a competência outorgada pelo diploma anterior, qual seja, a Lei nº 87/89 de 09 de Setembro.²⁰

O controle interno (e externo) dos Municípios brasileiros é regulado pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual estatui o controle da execução orçamentária e verifica a probidade da Administração, a guarda e legal emprego do dinheiro público e o cumprimento da Lei do Orçamento. É o instituto que mais próximo se verifica da Tutela Administrativa portuguesa.

A legislação brasileira não prevê expressamente o dever de informação e cooperação, consagrado na Lei nº 26/87 do ordenamento jurídico português, todavia, a CF consagra os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tipificando expressamente sob a égide do art. 39.

As sanções previstas na legislação portuguesa para o caso de prática de ação ou omissão de ilegalidade são de perda de mandato ou de dissolução de órgãos, caso tenham sido tais ações realizadas individualmente ou coletivamente.

Convém esclarecer que o artigo 10º da Lei nº 27/96 do ordenamento jurídico português prevê causas de não aplicação de sanção. Segundo o dispositivo legal, as sanções (perda de mandato ou dissolução de órgãos) não serão aplicáveis quando, nos termos gerais do direito, sejam verificadas causas excludentes da culpa dos agentes, as quais justifiquem o fato (ação ou omissão no cumprimento de Lei), não afastando, todavia, a responsabilidade

¹⁹ Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, art. 82, §1º.

²⁰ Art. 18º, item 2 da nova lei da tutela administrativa (Lei nº 27/96) dispõe que a revogação expressa da Lei nº 87/89 não prejudicará a competência do Governador Civil.

eventual de terceiros envolvidos (OLIVEIRA, 1997, p. 39-50). Acreditamos que as “causas de não aplicação de sanção” podem ser as provenientes de caso fortuito ou força maior, aplicáveis tanto em território luso como brasileiro, citando-se, por exemplo, incêndio provocado por raio em arquivo de contas municipal, destruindo-o por completo, impedindo a fiel comprovação das mesmas.

No caso brasileiro, o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, art. 4º, enumera as infrações político-administrativas²¹ dos Prefeitos Municipais, sujeitas a julgamento pelo Legislativo, cuja sanção é a cassação do mandato²², a saber²³:

- I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;
- II - Impedir o exame de livros, fôlhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;
- III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;
- IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;
- V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;
- VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,
- VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitir-se na sua prática;
- VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;
- IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;
- X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo.

É o mesmo Decreto-Lei que também estabelece as hipóteses de cassação de Vereador, não prevendo, todavia, a dissolução da Câmara em sua totalidade.

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

- I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;
- II - Fixar residência fora do Município;
- III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decôro na sua conduta pública.

Está assegurado o contraditório e ampla defesa com os meios e recursos próprios como se judicial fosse. Dessa forma, entende-se que o contencioso administrativo brasileiro no caso em espécie, faz coisa julgada administrativa para a Administração Pública, onde o parecer final estabelece vínculo obrigacional. No entanto, resta ainda ao ente tutelado o recurso ao Poder Judiciário, visando à correção ou anulação da decisão administrativa,

²¹ “[...] são as que resultam de procedimento contrário à lei, praticadas por agente político, ou quem lhe faça legitimamente às vezes, e relativas a específicos assuntos de administração”. (COSTA, 1988, p. 147).

²² “[...] é a decretação da perda do mandato por ter o seu titular incorrido em falta funcional, definida em lei e punida com esta sanção. Extinção é o perecimento do mandato pela ocorrência de fato (morte), ato ou situação que torne automaticamente inexistente a investidura eletiva (renúncia, perda dos direitos políticos, condenação criminal com inabilitação para a função pública etc.)” (MEIRELES, 1996 p. 596).

²³ O próprio Decreto-Lei em seu art. 1º, estabelece quais são os crimes e as respectivas penas as quais estão sujeitos os Prefeitos, cujo julgamento é exclusivo ao Poder Judiciário.

baseado também no dispositivo constitucional ao afirmar que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Todavia o Decreto-Lei nº 201/67 estabelece o rito disciplinador do processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, a ser obedecido.

No que tange ao aspecto processual da tutela administrativa portuguesa, a Lei nº 27/96 estabelece, mas não de forma tão detalhada (art. 15º.), o rito próprio para declaração de perda de mandato ou de dissolução dos órgãos autárquicos (ou entidades equiparadas). Vale ressaltar que o Código de Procedimento Administrativo, e suas sucessivas alterações, regula a formação da vontade da Administração, por forma que sejam tomadas decisões justas, legais, úteis e oportunas, assegurando a informação aos interessados bem como sua participação na formação das decisões que lhe são inerentes (BOTELHO, 1992)..

O procedimento administrativo inicia-se officiosamente ou a requerimento, devendo sempre primar pela transparência da ação administrativa, e o respeito pelos direitos das partes e interesses legítimos dos cidadãos, desburocratizando e agilizando os litígios administrativos, contribuindo para a celeridade da Administração Pública. Oportuno reproduzir as palavras de Nuno da Silva Salgado (1989, p. 3-45):

O Controle de legalidade em princípio tanto pode ser feito pelos tribunais como pela própria administração, mas em última análise compete aos tribunais. A administração só perde a faculdade de levar a cabo o controlo da legalidade, quando este, em relação a um certo acto, esteja entregue a um tribunal, situação em que a Administração apenas compete exercer controles de mérito.

Não é inoportuno consagrar que a Lei nº 27/96 (Portugal) prevê regime de custas e preparos, no âmbito administrativo, hipóteses inexistentes no contencioso administrativo brasileiro, sendo todo o deslinde processual a correr sem ônus para as partes.

CONCLUSÕES

Após a análise das formas tutelares e interventivas de ambos Estados, podem ser traçadas distintas peculiaridades de cada um. Apesar da implantação do modelo municipal português, diversos fatores confluíram para que mudanças fossem operadas, notadamente a de conferir mais autonomia, o que fatalmente culminou na autonomia política plena dentro da integração do pacto federativo.

Em virtude da sua independência fática desde os tempos coloniais, corroborada com a distância de Portugal, o município brasileiro sempre foi considerado parte do poder estatal. Como consequência dessa evolução, o Município sempre gozou de uma autonomia jurídico-formal extremamente forte, coroada em 1988 pela elevação constitucional à ente do pacto federativo.

Os Municípios (leia-se também autarquias locais), apesar de dotados de certa autonomia, conquistada no decorrer dos anos, de toda forma ainda continuam sujeitos a interferência de um ente maior. Essa autonomia deve-se em grande parte pela proximidade dos cidadãos com a administração pública. A participação e resultado nas deliberações locais são muito mais flagrantes e sensíveis do que as mesmas em nível regional ou nacional.

No caso brasileiro estão sujeitos à intervenção dos Estados nos casos e nas formas previstas na Carta Fundamental da República Federativa do Brasil. Ainda que alguns autores considerem a municipalidade como ente da federação de terceiro grau, minorizando a importância do texto constitucional, fato é que nenhum outro estado federado aponta grau de descentralização como o brasileiro.

Na espécie portuguesa, além da Constituição da República prever a hipótese de tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais, a matéria encontra-se ainda regulamentada por Lei, a saber Lei n. 27/96, portanto, assunto de cunho infraconstitucional.

Não é objetivo do presente trabalho esgotar o tema proposto, seria por bastante pretensioso e provavelmente inatingível esse desiderato. Como já alegado anteriormente, o espaço físico da presente obra não permite maiores críticas, alie-se esse argumento as próprias limitações do autor, carente, todavia, de estudos aprofundados.

Com o fito de ilustrar melhor as conclusões apontadas, segue quadro ilustrativo das principais ponderações.

DIFERENÇAS GERAIS ENTRE A TUTELA ADMINISTRATIVA E A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOB OS MUNICÍPIOS

	BRASIL	PORTUGAL
- PESSOAS COLECTIVAS TERRITORIAIS	SIM	SIM
- INTEGRANTES DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	SIM	NÃO
- PROSECUÇÃO DOS INTERESSES PRÓPRIOS DA POPULAÇÃO LOCAL	SIM	SIM
- ÓRGÃO EXECUTIVO	Executivo composto de uma só pessoa - Prefeito	Órgão executivo colegiado com um Presidente - Câmara Municipal / Junta de Freguesia
- ÓRGÃO DELIBERATIVO	Colegiado - Câmara de Vereadores	Colegiado - Assembléia Municipal / Assembléia de Freguesia
- PATRIMÔNIO E FINANÇAS PRÓPRIOS,	SIM	SIM
- BENEFICIÁRIO DE RECEITAS PÚBLICAS	SIM	SIM
- PODER REGULAMENTAR PRÓPRIO	SIM - regulamentos administrativos e legislação municipal	SIM - somente regulamentar
- QUADRO DE PESSOAL PRÓPRIO	SIM	SIM
- SUPRESSÃO DE AUTONOMIA POR PREVISÃO CONSTITUCIONAL	SIM - INTERVENÇÃO	SIM - TUTELA ADMINISTRATI

	- REGULADA NA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO	VA - REMETE A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA
- PREVISÃO DAS FORMAS DE CONSECUÇÃO DA TUTELA	NÃO	SIM
- INSPEÇÕES REGULARES	NÃO	SIM
- PREVISÃO EXPRESSA DO DEVER DE INFORMAÇÃO E COOPERAÇÃO	NÃO (remissão aos princípios de direito administrativo)	SIM
- QUALQUER PESSOA PODE REQUERER A TUTELA / INTERVENÇÃO	SIM	SIM
- CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	SIM	SIM
- PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO FAZ COISA JULGADA	NÃO	SIM
- PERDA DE MANDATO	SIM	SIM
- DISSOLUÇÃO DE ÓRGÃO	NÃO	SIM
- PREVISÃO DE NÃO APLICABILIDADE DE SANÇÃO	NÃO	SIM (não serão aplicáveis quando, nos termos gerais do direito, sejam verificadas causas excludentes da culpa dos agentes)
- CUSTAS E PREPARO E NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	NÃO	SIM

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Vicente Gomes de. Procedimento tutelar. **Revista de direito autárquico**, Lisboa, ano 03, n. 3, set. 1994.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2000. v. 1..

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BOTELHO, José Manuel da S. Santos *et alli*. **Código do procedimento administrativo**. Coimbra: Almedina, 1992.

CAETANO, Marcello. A situação actual dos municípios portugueses. **O direito**, Lisboa, v. 2, p. 1129-144, ano 81, abr. - jun 1949.

_____. A situação dos municípios no estrangeiro. **O direito**, Lisboa, v. 9, ano 79, nov 1947, Lisboa, p. 258-263, v. 9.

_____. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2001. v. 1..

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes ; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3. ed. Coimbra: Coimbra editora, 1993.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de prefeitos e vereadores**. 2. ed. São Paulo: RT, 1988.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à constituição brasileira**, arts. 29 a 31. São Paulo: Saraiva, 1990. 2v.

_____. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GONÇALVES, Pedro. **O novo regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais**. Coimbra: CEFA, 1997.

LIMA, António Pedrosa Pires de. **A tutela administrativa nas autarquias locais**. Anadia: Tipografia Comercial, 1940.

LIMA, Joaquim Coelho. Tutela Administrativa. **Revista do Ministério Público**, ano 6º, v. 23, out. 1985.

MARTORANO, Dante. **Direito municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

OLIVEIRA, António Cândido de. Tutela administrativa: por uma lei que fortaleça o Estado de Direito. **Cadernos de justiça administrativa**, nº. 4, jul.-ago. 1997, Braga, p. 39-50. (STA. 1ª Secção, 16/01/97)

PAUPÉRIO, A. Machado. **O Município e seu regime Jurídico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A intervenção do Estado no Município**. O papel do Tribunal de Contas. Recife: Nossa Livraria, 2000.

PELEGRINI, Marcia. **A intervenção estadual nos municípios**. Cumprimento de ordem ou decisão judicial. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

SALGADO, Nuno da Silva. Tutela administrativa sobre as autarquias locais: perspectivas futuras. **Boletim IGAT**, p. 3-45, dez. 1989. v. 4.

_____. A tutela administrativa sobre as autarquias locais: lei n. 87/89, de 9 de Setembro. **Planejamento e administração**, ano 01, v. 03, p. 63-75, 2º semestre 1989.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Lições de direito administrativo**. Coimbra: Coimbra editora, 1994/1995.

TAVARES, José. O quadro legal da tutela administrativa sobre as autarquias locais: necessidade de mudança ?. **Revista do Tribunal de Contas**, tomo 1, nº 25, p. 91-101, jan. jun. 1996.