

REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI

## DIREITO MUNICIPAL

5ª edição revista, atualizada e ampliada

*Prefácio*

Romeu Felipe Bacellar Filho

**Área específica**

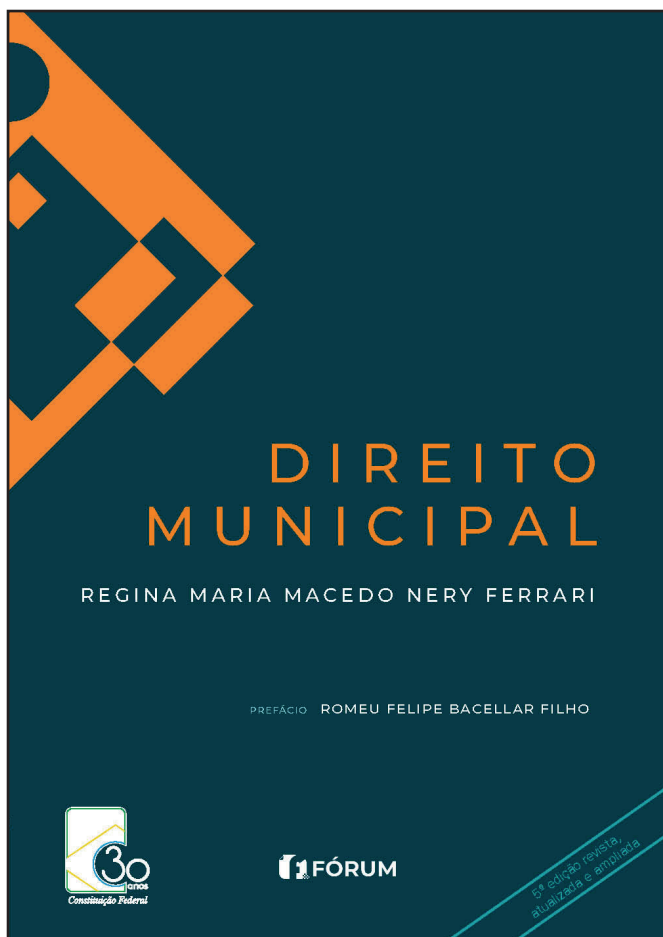
DIREITO MUNICIPAL

**Áreas afins**

DIREITO CONSTITUCIONAL,  
DIREITO ADMINISTRATIVO,  
DIREITO FINANCEIRO, DIREITO AMBIENTAL.

**Público-alvo/consumidores**

ASSESSORIA JURÍDICA DOS MUNICÍPIOS,  
CÂMARA MUNICIPAL, PREFEITOS,  
VEREADORES E ESTUDIOSOS DA MATÉRIA.



O Município continua sendo a célula mais importante da República Federativa do Brasil, o que significa que seu estudo merece ser atualizado para que possa ajudar a todos que, de algum modo, se defrontam com situações que foram motivo de nossa meditação.

Consciente de tal patamar é necessário prosseguir dedicando minha atenção à matéria aqui tratada, de modo que possa contribuir para a construção de nosso Estado Democrático de Direito.

**FORMATO:** 17,0 X 24,0 cm  
**CÓDIGO:** 10001467

F375d	Ferrari, Regina Maria Macedo Nery
2018-706	Direito Municipal / Regina Maria Macedo Nery Ferrari. 5. ed. rev., atual. e ampl. - Belo Horizonte : Fórum, 2018. 386p. ; 17,0cm x 24,0cm. ISBN: 978-85-450-0541-4
	1. Direito. 2. Direito Municipal. I. Título.
	CDD 341 CDU 342

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 386p. ISBN 978-85-450-0541-4.

## Regina Maria Macedo Nery Ferrari

Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutora em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professora de Direito Constitucional da UFPR. Coordenadora-Geral do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Membro-fundadora do Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democráticos. Membro da Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. Membro do Conselho Editorial dos Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, editado pela Revista dos Tribunais. Membro nato do Conselho Editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, da Editora Fórum. Membro do Conselho Editorial da *Revista de Direito das Comunicações*, da Revista dos Tribunais. Membro del Consejo Editorial del *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* editado pelo Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, em Madrid. Ex-chefe da Procuradoria e Consultoria Jurídica da Universidade Federal do Paraná. Advogada, parecerista e autora de diversos livros e artigos jurídicos.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	13
APRESENTAÇÃO À 5ª EDIÇÃO .....	15
APRESENTAÇÃO À 4ª EDIÇÃO .....	17
APRESENTAÇÃO À 2ª EDIÇÃO .....	19
CAPÍTULO 1	
O ESTADO, A DEMOCRACIA E OS MUNICÍPIOS.....	21
1.1 O Estado: Conceito.....	21
1.2 Exercício do poder democrático.....	24
1.3 Instrumentos da democracia semidireta participativa no Município .....	30
1.3.1 A audiência pública como forma de participação democrática .....	31
1.3.1.1 Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 .....	31
1.3.1.2 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.....	33
1.3.1.3 Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 .....	34
1.3.1.4 As audiências públicas e o Supremo Tribunal Federal .....	35
1.4 Audiências públicas .....	37
1.4.1 Introdução .....	37
1.4.2 Finalidade.....	38
1.4.3 Realização.....	39
1.4.4 Convocação .....	41
1.4.5 Eficácia do resultado de sua realização.....	42
CAPÍTULO 2	
O ESTADO FEDERAL .....	47
CAPÍTULO 3	
O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO E SUA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	55
CAPÍTULO 4	
REVISÃO CONSTITUCIONAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO ESTADO-MEMBRO E NOS MUNICÍPIOS.....	61
4.1 Modificações ou mutabilidade constitucional .....	61
4.2 Sistema constitucional brasileiro.....	63
4.2.1 Limites.....	63
4.2.2 Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.....	65
4.2.3 Inconstitucionalidade de normas constitucionais .....	66
4.2.3.1 República – Monarquia .....	69
4.2.3.2 Regimes e sistemas de governo e o Estado geral brasileiro .....	71
4.2.3.3 Limites à implantação da Monarquia Parlamentar e da República Parlamentar .....	71
CAPÍTULO 5	
AUTONOMIA MUNICIPAL.....	77
5.1 Autonomia política.....	79
5.2 Autonomia administrativa.....	82
5.3 Autonomia financeira .....	82
5.4 Regiões metropolitanas .....	86
5.5 Distrito Municipal – divisão territorial do Município .....	90
5.6 Criação e extinção de Municípios .....	92
5.6.1 Requisitos para criação, incorporação e desmembramento de Municípios .....	93
5.6.1.1 Criação de Municípios por meio de Lei Estadual .....	93
5.6.1.2 Consulta prévia mediante plebiscito .....	94
5.6.1.3 Período determinado por lei complementar federal.....	95

5.6.1.4	Apresentação de viabilidade municipal, na forma da lei.....	96
5.6.1.5	Natureza da disposição constitucional, inserida pela Emenda Constitucional 15/96 e contida no art. 18, parágrafo 4º da Constituição Federal .....	98
5.6.2	O instituto da Intervenção e a dos Estados em seus municípios .....	98
5.6.2.1	Natureza e características.....	99
5.6.2.2	Procedimento da intervenção da União nos Estados.....	100
5.6.2.3	A intervenção do Estado nos Municípios .....	101

## CAPÍTULO 6

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO.....		103
6.1	Introdução .....	103
6.2	Lei Orgânica do Município .....	103
6.3	Medida Provisória em âmbito estadual e municipal .....	111
6.3.1	Introdução .....	111
6.3.2	Pressupostos.....	112
6.3.3	Procedimento da Medida Provisória.....	114
6.3.4	As Medidas Provisórias e os Estados-Membros e Municípios.....	116

## CAPÍTULO 7

PODER EXECUTIVO .....		123
7.1	Funções do Executivo .....	123
7.1.1	Princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa .....	124
7.1.1.1	Princípio da legalidade.....	124
7.1.1.2	Discricionariedade .....	126
7.2	Prefeito.....	129
7.2.1	Prerrogativas do Prefeito.....	131
7.2.1.1	Remuneração .....	131
7.2.1.2	Férias e licença .....	131
7.2.1.3	Foro privilegiado.....	132

## CAPÍTULO 8

SERVIDOR PÚBLICO .....		135
8.1	Conceito .....	135
8.2	Abrangência das normas constitucionais sobre servidores públicos .....	136
8.2.1	Cargos, empregos e função pública.....	137
8.2.2	Concurso Público .....	140
8.2.3	Regime de contratação temporária.....	141
8.3	Profissionalização da função pública .....	150
8.3.1	Introdução .....	150
8.3.2	Princípio da Eficiência Administrativa .....	152
8.3.3	Profissionalização do Servidor Público.....	154
8.3.4	Escolas de Governo.....	157

## CAPÍTULO 9

SERVIÇO PÚBLICO.....		161
9.1	Limites de competência para prestação de serviços de interesse local .....	161
9.1.1	Repartição de competências .....	161
9.1.2	Interesse local .....	164
9.1.3	Organização dos serviços públicos de interesse local.....	166
9.1.3.1	Conceito de Serviços públicos de interesse local.....	166
9.1.3.2	O Município e os serviços públicos de saúde e assistência .....	169
9.1.3.3	O Município e a disciplina dos serviços de trânsito e tráfego .....	170
9.1.3.4	Regionalização e os serviços de interesse comum.....	171
9.2	Gestão associada dos serviços de saneamento básico .....	174
9.2.1	Introdução .....	174
9.2.2	Serviços de saneamento básico .....	175
9.2.3	Competências constitucionais no que tange à prestação dos serviços de saneamento básico .....	175

## CAPÍTULO 10

O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....		185
10.1	Estado Federal – Estrutura e características .....	186
10.2	A educação na atual Constituição.....	188

## CAPÍTULO 11

<b>FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA</b> .....	195
11.1 Controle das funções principais .....	195
11.2 Controle interno .....	197
11.2.1 Recurso administrativo .....	198
11.2.2 Representação .....	199
11.2.3 Reclamação administrativa .....	199
11.2.4 Pedido de reconsideração .....	199
11.2.5 Prescrição administrativa .....	199
11.3 Controle externo .....	200
11.3.1 Competência dos Tribunais de Contas .....	202
11.3.2 O papel dos Tribunais de Contas em face das reformas constitucionais – controle dos contratos de gestão .....	203
11.3.2.1 A reforma administrativa .....	203
11.3.2.2 A colaboração gerencial na administração pública .....	205
11.3.2.3 As organizações sociais e os contratos de gestão .....	208
11.3.2.4 A fiscalização e controle dos contratos de gestão .....	210
11.3.3 Controle popular .....	214
11.3.4 Julgamento das contas do Prefeito pelas Câmaras Municipais – A polêmica sobre as Contas de Governo e as Contas de Gestão, à luz do novo entendimento do STF .....	214
11.3.5 Análise da gestão financeira e orçamentária: A dependência orçamentária dos Municípios pode ser causa da eficiência ou ineficiência de suas administrações? .....	224
11.3.5.1 Introdução .....	224
11.3.5.2 Receitas públicas .....	226
11.3.5.3 O orçamento do município – compromisso de realizações .....	228

## CAPÍTULO 12

<b>POLÍTICA URBANA: PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO</b> .....	231
12.1 Considerações gerais .....	231
12.2 Direito urbanístico, Estatuto da Cidade e plano diretor: será que cai fora tudo isso? .....	233
12.2.1 Direito urbanístico .....	233
12.2.2 Estatuto da Cidade .....	234
12.2.3 Plano diretor .....	236
12.3 Responsabilidade patrimonial do Estado por danos decorrentes do planejamento urbanístico .....	238
12.4 Direito urbanístico e desenvolvimento municipal .....	242
12.4.1 Introdução .....	242
12.4.2 A propriedade e sua função social .....	247
12.4.3 A função social da propriedade urbana .....	249
12.4.4 A função social da propriedade pública urbana .....	251
12.4.5 Instrumentos para obrigar à observância da função social da propriedade pública urbana .....	255
12.4.6 Direito à moradia .....	260

## CAPÍTULO 13

<b>MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO AMBIENTAL</b> .....	265
13.1 Constituição brasileira de 1988 e a proteção do meio ambiente .....	265
13.2 A repartição de competências no Estado brasileiro .....	267
13.2.1 Competências privativas .....	270
13.2.1.1 A competência privativa sobre o meio ambiente .....	272
13.2.2 Competência legislativa concorrente dos entes federativos parciais no contexto da Federação Brasileira .....	274
13.2.2.1 Competência concorrente e o meio ambiente .....	276
13.2.3 A competência comum na Federação Brasileira .....	279
13.2.3.1 A competência comum e o meio ambiente .....	282
13.2.4 Responsabilidade do estado por dano ambiental .....	285
13.2.4.1 Introdução .....	285
13.2.4.2 Dano ao meio ambiente .....	286
13.2.4.3 Responsabilidade por dano ambiental .....	288
13.2.4.3.1 Responsabilidade do estado por dano ambiental .....	290

## CAPÍTULO 14

<b>GUARDAS MUNICIPAIS E A SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	297
14.1 Conceito e aspectos fundamentais .....	297
14.2 Tratamento constitucional da segurança pública .....	300
14.3 A crise da segurança pública e as guardas municipais .....	301

## CAPÍTULO 15

O ESTADO INTERVENCIONISTA E SEUS LIMITES.....	307
15.1 Introdução .....	307
1.5.2 A Ordem econômica na Constituição de 1988 .....	309
1.5.3 O Estado como agente econômico .....	311
1.5.4 O Estado como agente normativo e regulador .....	314

## CAPÍTULO 16

INSTITUCIONALIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS .....	317
16.1 Introdução .....	317
16.2 Advocacia Pública .....	319
16.3 Procuradoria Jurídica Municipal .....	319

## CAPÍTULO 17

O MUNICÍPIO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	325
17.1 Introdução .....	325
17.2 Previdência social enquanto direito fundamental.....	325
17.3 Competência legislativa municipal.....	327
17.4 Competência legislativa municipal sobre previdência social.....	328
17.5 Previdência própria dos municípios .....	329
17.6 Aspectos referentes à instituição de previdência própria pelos municípios .....	330
17.7 Alíquota cobrada pela previdência municipal .....	331

## CAPÍTULO 18

A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL.....	333
18.1 Superioridade da Constituição.....	333
18.2 Inconstitucionalidade .....	334
18.3 Os métodos de controle da constitucionalidade das leis ou atos normativos no Estado brasileiro .....	334
18.4 A inconstitucionalidade e a Federação brasileira .....	335
18.5 A inconstitucionalidade da lei municipal.....	337
18.5.1 Controle difuso da constitucionalidade das leis municipais .....	338
18.5.2 Controle abstrato da constitucionalidade das leis fundamentais .....	339
18.5.2.1 O controle da constitucionalidade da lei municipal e a repetição de normas constitucionais federais na Constituição do Estado-Membro .....	346
18.6 Arguição de descumprimento de preceito fundamental .....	352
18.6.1 Preceito fundamental.....	354
18.6.2 Caráter da arguição.....	356
18.6.2.1 A arguição e os atos do Poder Público municipal .....	359

## CAPÍTULO 19

MECANISMOS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO: AS LEIS ANTICORRUPÇÃO E OS CÓDIGOS DE ÉTICA NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS .....	363
19.1 Introdução .....	363
19.2 Ética e moral.....	364
19.3 Mecanismos de prevenção e combate à corrupção .....	365
19.4 O controle da ética e da moralidade no seio da entidade municipal brasileira.....	369

REFERÊNCIAS.....	377
------------------	-----