

O MUNICÍPIO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO: A PRESENÇA CONSTANTE E A MUDANÇA DE PARADIGMA PÓS 1988

THE MUNICIPALITY IN THE BRAZILIAN CONSTITUCIONALISM: THE CONSTANT PRESENCE AND THE CHANGE OF PARADIGM AFTER 1988

Marta Marques Avila¹

Resumo

O presente artigo apresenta, como preliminar, conceito e origem do Município no Brasil e propõe uma ideia de autonomia. Em seu curso, expõe a instituição municipal, ao longo do constitucionalismo brasileiro, estando dividido em três partes dispostas em razão da denominação da organização do Estado e do tratamento conferido ao Município. A partir da análise das constituições e da doutrina, demonstrar-se-á a presença constante da entidade municipal ao longo da história constitucional brasileira. O artigo tem como objetivo identificar os avanços e retrocessos vivenciados pela instituição municipal em razão das diversas trocas de constituições e das consequentes mudanças no que tange à sua organização e ao seu poder de decisão, notando-se a sua maior valorização a partir do tratamento recebido na previsão original da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Município; Constituição; Poder de Decidir; Autonomia; Competência

Abstract

The following article presents, preliminary, concept and origin of the Municipality in Brazil and proposes an idea of autonomy. Along its course, it exposes the municipal institution during the Brazilian constitutionalism, divided in three parts based on the designation of the state organization and the treatment provided to the Municipality. From constitution and legal doctrine analysis, it will demonstrate the constant presence of the Municipality on the Brazilian constitutional history. The article's main objective is identify the advances and retrogression of the municipal institution during the various constitution exchanges and related differences in terms of its organization and decision power, noticing its greater appreciation from treatment received in the original provision of the 1988 Constitution.

Keywords: Municipality; Constitution; Power of Decision; Autonomy; Competence

¹ Doutora em Fundamentos da Experiência Jurídica pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2013). Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas no Terceiro Departamento. E-mail: mmaavila@gmail.com

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O poder local é presença constante na história brasileira. O Município como uma personificação do poder público também o é. Estudar a evolução histórica do Município é de suma importância para entender a realidade atual desse ente da Federação brasileira que no passar dos anos já foi considerado praticamente um adendo do Estado-membro, já foi reduzida às atribuições do Poder Legislativo e atualmente é entendido como autônomo.

O artigo que ora se inicia está organizado em três partes além dessas considerações iniciais e das considerações finais. A primeira parte, titulada ‘O Município no período anterior a 1891’, quando o Estado era denominado Unitário Monárquico e o Município era considerado importante, tendo, porém, sofrido enfraquecimento no decurso desse período. A segunda parte titulada ‘O Município no período entre 1891 e 1988’, abrange o período em que o Estado já era denominado República Federal e ao Município não era concedido o *status* de ente da Federação, mas era valorizado no curso do tempo. A terceira parte, designada ‘O Município na Constituição de 1988’, trata de quando a República Federal passa a considerar o Município como integrante da Federação e expressa o seu poder de legislar.

Adotar-se-á como método o histórico tendo em vista a relevância da análise do percurso percorrido pela instituição municipal no período histórico anterior à adoção da Forma Federal de Estado e durante a Forma Federal preliminar à Constituição atual, para chegar no que se pode afirmar como o estopim do poder de decidir do Município, que se deu a partir do tratamento conferido pela Constituição de 1988 ao ente municipal.

Preliminarmente, apresenta-se um panorama sobre o Município, com conceito e identificação do que se considera autonomia, estabelecendo, assim, os pressupostos da discussão, para que se possa ao longo do trabalho concentrar-se nas idas e vindas do poder de decisão da instituição municipal até chegar na Constituição vigente.

Meirelles (1957, p. 70), na primeira edição de sua obra *Direito Municipal*, cita o conceito de Município com base no artigo 87 da Constituição de Alagoas, nos seguintes termos: “Município é a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura”.

Para Martorano (1985, p. 5): “[...] é o Município a base da máxima organização política, que é o Estado. Ali o indivíduo sofre e se beneficia, no instante mesmo do ato administrativo. A repercussão de uma lei ou de um investimento público o envolve em seu dia-a-dia”.

O Município teve sua origem não pela criação do Estado, mas em razão da necessidade de organização da vida social,² ele é resultante da capela, do curato, da freguesia ou da paróquia, nas palavras de Nogueira (1968, p. 9). Considera-se o Município inerente à organização brasileira, surgido da necessidade de organização social, apesar de Viana (2005, p. 344) reputar como um equívoco conceder ao Município o papel de célula da democracia, já que o autor confere tal função ao clã rural.

Nas palavras de Villa (1952, p. 5), o Município, como fenômeno social natural, surge “nas primeiras formas originárias dos agrupamentos humanos, quando a cidade era a própria expressão política do Estado, pois se confundia com este.” O mesmo autor atribui, como causa determinante para seu surgimento, a necessidade de defesa, tendo em vista o estado de guerra permanente, e explica a organização dos agrupamentos humanos em Municípios, traçando um paralelo com relação à organização do indivíduo na família, nas aldeias. (VILLA, 1952, p. 5)

Villa (1952, p. 5) pondera, no primeiro momento, não haver identidade entre os integrantes da coletividade. Com o passar do tempo, tendo em vista a convivência, surgem problemas que os indivíduos precisavam resolver, já que estavam ligados por laços de vizinhança e de habitação permanente. A partir da convivência, podem-se identificar objetivos comuns entre os integrantes de uma coletividade, surge, portanto, uma “consciência coletiva local.”

Villa (1952, p. 12) menciona a influência do Município na política contemporânea e sua importância no Estado moderno, como elemento básico:

[...] outros referentes à pessoa humana, à propriedade e ao trabalho deram conteúdo jurídico às regras políticas contemporâneas, tendo saído dos muros do antigo Município para enformar politicamente a vida do Estado moderno, de que ele hoje faz parte como elemento básico. (grifo nosso)

A instituição da entidade local foi, portanto, uma imposição fática: a realidade a exigiu.

Além da origem, outra questão referente ao Município foi debatida, ao longo do constitucionalismo brasileiro, sua autonomia. Segundo Costa (2012, P. 94), a autonomia sempre esteve ligada à competência. Assiste razão o doutrinador, na medida em que deter atribuições e ter poder de decidi-las é uma forma de manifestação da autonomia.

² “Parece à primeira vista, que no Brasil a constituição municipal foi um brinde da metrópole, ou uma oficiosidade dos donatários. Nem uma nem outra, surgiu das necessidades da população, que se aglomerava e carecia de governo, como surgiam as construções para agasalho dos habitantes, os fortes para a defesa do litoral e os templos para o exercício do culto. COUTINHO, Mario Maia.” O Pai do Municipalismo: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 68.

Cabe, assim, pontuar algumas considerações e estabelecer um parâmetro de discussão. Concentra-se aqui no conteúdo da autonomia, no aspecto interno, no que consiste afirmar ser o Município autônomo.

Dória (1953, p. 7) entende a autonomia como o poder de escolher os integrantes do governo.³ Cretella Júnior (1975, p. 89-91), mencionando a etimologia da mesma palavra, afirma significar “próprio governo”, “possibilidade de autogovernar-se.” No entanto, o autor sustenta que, no Brasil o conceito de autonomia vai além da eleição de prefeito e vereadores, correspondendo também ao exercício de competência.

Para Mello (1952, p. 34-35), chama-se autônoma

toda coletividade publica que, dentro do círculo prefixado pela coletividade superior, tem a capacidade de provimento proprio dos cargos governamentais e a faculdade de organização propria dos assumptos que lhe forem delegados como do seu peculiar interesse.

Segundo Horta (2010, p. 332), autonomia é “a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento dos entes públicos.”

No presente estudo, apresenta-se a autonomia de forma mais detalhada do que a elucidada pelos autores referidos, que se preocuparam cada um com um aspecto específico, como a constituição de seu governo, o poder de se autogovernar, o provimento dos cargos e o exercício de suas competências, o estabelecer suas próprias regras. Compreende-se autonomia⁴ como a capacidade de o ente, em especial aqui o Município, se auto-organizar, se autoadministrar, estabelecer suas próprias regras, dispor de suas próprias finanças, exercer a competência que lhe foi designada.

Se, por um lado, pontua-se ser o Município presença constante na história brasileira, antes mesmo do primeiro texto constitucional pátrio, por outro, sua autonomia passou por avanços e retrocessos, podendo-se atribuir o seu ponto mais alto a partir da vigência da Constituição de 1988 pelas razões que passa-se a expor.

A partir da análise da evolução municipal ao longo da história brasileira percebe-se-á o quanto essa célula de atuação do Estado foi presença constante na vida constitucional brasileira, tendo uma evolução pendular ao longo dos diversos textos regulamentares de sua atuação.

³ “Autonomia política é o poder, em certos agrupamentos de indivíduos, de constituir os órgãos de seu governo, dentro de normas que um poder mais alto lhes haja ditado.” DÓRIA, Sampaio. Direito Constitucional. 3.ed. Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1953. t. II, p.7.

⁴ Dircêo Torrecillas Ramos considera o território como condição da autonomia municipal. RAMOS, Dircêo Torrecillas. A Federação Brasileira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (coord.). Tratado de Direito Municipal. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1, p. 24.

O MUNICÍPIO NO PERÍODO ANTERIOR A 1891

São Vicente foi o primeiro Município brasileiro, instituído por Martin Afonso de Souza, em 22 de janeiro de 1532,⁵ ou, nas palavras de Maia (1962, p. 68), “a capitania de São Vicente é a primeira colônia regular.”

O Município é inerente à ordem política brasileira e assumiu, desde os primórdios, importância singular. Está no Município o verdadeiro fundamento do Estado brasileiro, desde sua formação até sua fundação como unidade ‘independente’. (MAIA, 1962, p. 68) Durante o período colonial, o Município foi forte, surgiu pela necessidade de sua população, com vastos territórios,⁶ inclusive sem a intervenção do poder central,⁷ desempenhava, principalmente as funções política e judiciária, já que a administrativa era limitada, em razão da escassez de recursos.⁸

Inúmeros Municípios sequer tiveram a participação do poder central para sua criação. Citam-se dois exemplos que se constituíram por mera vontade do povo: Freguesia de São Salvador de Campos,⁹ em 1674, e Pindamonhangaba,¹⁰ o qual teve o ato popular confirmado pela Carta Régia de 10 de julho de 1705. (MAIA, 1962, p. 72-73)

⁵ O Município está localizado no Estado de São Paulo e tem população aproximada de 332.445 (trezentos e trinta e dois mil quatrocentos e quarenta e cinco) habitantes, conforme Censo IBGE 2010. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO VICENTE. Conheça São Vicente. História da Cidade. Disponível em: <<http://www.saovicente.sp.gov.br/conheca/historia.asp>>. Acesso em: 11 fev. 2013. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades@. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

⁶ “A circunscrição territorial dos nossos primeiros municípios era quase tão vasta como são algumas províncias de hoje. Novos povoados, que dentro daqueles limites adquiriam um certo grau de desenvolvimento, urgidos pela dificuldade de buscar a justiça remota da cabeça do termo, aspiravam à independência local, e constituíam-se em outros tantos municípios.” COUTINHO, Mario Maia. O Pai do Municipalismo: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 71.

⁷ “Todavia, muitos foram entre nós os municípios que se criaram sem a intervenção do poder central. Por si mesmo o povo se emancipava elegendo as suas câmaras, que por fim assumiam certo caráter de legalidade, umas vêzes por homologação tácita do governo, outras por alvarás posteriores que vinham confirmá-las. Êste que a política daqueles tempos já reconhecia a necessidade de sancionar, senão por amor da liberdade, ao menos pelo interesse da ordem e da pública segurança.” COUTINHO, Mario Maia. O Pai do Municipalismo: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 72.

⁸ Neste sentido, expõe Francisco Machado Villa: “O papel das Câmaras, mormente durante a fase colonial, foi, na realidade, de reconhecida importância, de modo especial no plano político e no judiciário, uma vez que, no setor administrativo, a sua ação era limitada grandemente pela exiguidade de recursos.” VILLA, Francisco Machado. O Município no Regime Constitucional Vigente. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p.13.

⁹ A Freguesia de São Salvador de Campos foi, após diversas alterações, denominada de Município de Campos de Goytacazes, situado no Estado do Rio de Janeiro. Sua população hoje é de aproximadamente 463.731 (quatrocentos e sessenta e três mil setecentos e trinta e um mil) habitantes, segundo Censo

No Brasil, segundo Chacon e Rodarte (2007, p. 20-21), no período colonial, estavam presentes atribuições importantes na esfera local:

Os vereadores detinham as mais importantes funções: administrar o patrimônio municipal; fiscalizar diretamente o funcionamento administrativo, inclusive o dos juízes, procuradores e tesoureiro; designar os juízes e o carcereiro; fixar os impostos, mas não podiam perdoá-los ou conceder direitos pecuniários (pensões, indenizações etc.) sem licença régia. Mesmo assim se vê a extensão e a capacidade das atribuições das Câmaras Municipais, mesmo as coloniais. As pesquisas comparativas comprovam que, pelas específicas problemáticas locais e distância da Metrópole, as Câmaras Municipais brasileiras podiam enviar suas reclamações e reivindicações diretamente ao Conselho Ultramarino em Lisboa e ao próprio rei, rivalizando em parte com as autonomias das Câmaras Municipais portuguesas.

No que tange ao grau de autogoverno da entidade local, durante o período preliminar à Constituição de 1824, pode-se considerar o Município como detentor de autonomia, desempenhando suas atribuições com base no direito costumeiro,¹¹ apesar da constatação de opiniões diversas.¹² Segundo Nogueira (1968, p. 10), as competências dos Municípios brasileiros eram consideravelmente mais amplas, se comparadas com as atribuições desempenhadas pelos Conselhos portugueses.¹³

IBGE 2010. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – Cidades@. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

¹⁰ O Município de Pindamonhangaba situa-se no Vale do Paraíba Paulista, região leste do Estado de São Paulo. PREFEITURA DE PINDAMONHANGABA. Localização. Disponível em: <http://www.pindamonhangaba.sp.gov.br/cid_localizacao.asp>. Acesso em: 11 fev. 2013. Sua população é de aproximadamente 146.995 (cento e quarenta e seis mil novecentos e noventa e cinco) habitantes, de acordo com o Censo IBGE 2010. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – Cidades@. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

¹¹ Ataliba Nogueira afirma que o Município, no primeiro século de sua história, vai além da autonomia no que tange ao autogoverno no seguinte sentido: “Sem dúvida nenhuma, havia autonomia política, judiciária e administrativa. A sociedade estava entregue a si mesma, organizava-se e desenvolvia-se livremente. Nenhuma anarquia. Imperava o direito costumeiro, fora da fiscalização do reino e dos seus agentes. O poder municipal era a fonte do direito.” NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do Município. Revista de Direito Público, v. 6, p. 10, out-dez, 1968.

¹² Segundo Chacon, as comunidades básicas da formação política brasileira dividiam as opiniões entre os que consideravam os conselhos verdadeiras repúblicas municipais (RODRIGUES FERREIRA, Manuel. As Repúblicas Municipais do Brasil) e os que consideravam detentores de pouca ou restrita autonomia. ZENHA, Edmundo. O Município no Brasil). CHACON, Vamireh; RODARTE, Claus. História do Legislativo Brasileiro: Câmaras Municipais. Brasília, 2007. v. I, p. 21.

¹³ Vide as palavras do autor: “Graças ao direito costumeiro é que se tornou vastíssima a competência dos municípios brasileiros, incomparavelmente mais ampla que a dos concelhos portugueses, pelo que errará redondamente quem quiser fazer a história do município brasileiro valendo-se dos dispositivos das Ordenações do reino.” NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do Município. Revista de Direito Público, v. 6, p. 10, out-dez. 1968.

Já no texto constitucional de 1824, a entidade local foi contemplada e teve garantido um campo próprio de atuação. A Câmara Municipal está expressamente prevista no Capítulo II, nomeado *Das Câmaras*, do Título 7º da Constituição,¹⁴ designado de *Da Administração e Economia das Províncias*. Poder-se-ia pensar, inicialmente, que, a partir da forma como está estruturado o texto constitucional, as Câmaras integrariam organizacionalmente as Províncias. No entanto, no mesmo Título 7º, aparecem mais dois capítulos: o primeiro tratando da organização das próprias Províncias, e o terceiro, da Fazenda Nacional. Tendo em vista a organização do Título 7º, afirma-se que a Constituição de 1824 não foi pensada de maneira que as partes do título estivessem nele contidas, mas que tivessem relação com as Províncias. Consequentemente, nem a Fazenda Nacional nem as Câmaras podem, por este critério, serem consideradas questão interna das Províncias.

A Constituição do Império não só trouxe a previsão das Câmaras em seus artigos 167, 168 e 169, em capítulo próprio, como teve a participação das mesmas em seu processo de aprovação, já que o projeto foi encaminhado a cada uma delas para sugestões,¹⁵ com o fim de a instituição local, preexistente à independência brasileira, aceitar os termos e as condições de fundação do Estado brasileiro. Ainda, o Imperador, em seu juramento, mencionou expressamente que o povo estava organizado em Câmaras,¹⁶ comprovando sua importância como instituição do Estado. Segundo Maia (1962, p. 196-197), pelo menos duas Câmaras fizeram sugestões, a da Bahia e a de Itu, e não se tem notícia de que alguma tenha divergido sobre a forma de organização municipal.

Pimenta Bueno (2002, p. 398), sobre as atribuições, as finanças e o poder de autogoverno dos Municípios, expõe:

¹⁴ O Título 7º, intitulado *Da Administração e Economia das Províncias*, é composto por 3 Capítulos, são eles: Capítulo I: Da Administração, Capítulo II: Das Câmaras e Capítulo III: Da Fazenda Nacional.

¹⁵ “Depois do fechamento da Constituinte por Dom Pedro I, ele não tinha outra alternativa para reconhecer, em Estado independente, a consciência nacional cada vez mais reivindicante, senão a de consultar suas bases locais, as Câmaras Municipais. Daí Dom Pedro I enviar o Projeto de Constituição, elaborado por comissão por ele designada para esse objetivo, a cada uma daquelas Câmaras, solicitando sugestões e propostas. Responderam as que quiseram. A grande maioria simplesmente endossou o Projeto Constitucional.” CHACON, Vamireh; RODARTE, Claus. *História do Legislativo Brasileiro: Câmaras Municipais*. Brasília: Senado Federal, 2008. v. 1, p. 34.

¹⁶ “Dom Pedro Primeiro, por graça de Deus, e unânime aclamação do povo, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil: Fazemos saber a todos os nossos súditos que, tendo-nos requerido os povos deste Império, juntos em câmaras, que nós quanto antes jurássemos e fizéssemos jurar o projeto de Constituição, que havíamos oferecido às suas observações [...] como Constituição, que de ora em diante fica sendo deste Império, a qual é do teor seguinte:” NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 79.

A natureza do poder municipal revela quais devam ser suas atribuições essenciais. Tudo quanto respeita especialmente à sociedade local, tudo quanto não for interesse provincial ou geral, deve ser atribuído ao conselho da família municipal. É justo e conveniente que essa associação se governe como melhor julgar em tudo quanto essa liberdade não ofender os outros municípios ou os interesses do Estado.

É de mister que tenha suas rendas, faça suas despesas especiais, seus melhoramentos, que mantenha suas disposições policiais apropriadas.

Maia (1962, p. 210) considerava o Município, durante o Império, uma organização à parte dos interesses gerais do Estado, conforme se pode perceber pela seguinte afirmação:

A hierarquia abraça relações de dependência entre funcionários da mesma ordem; a identidade de natureza e a convergência dos mesmos interesses explicam nesse caso a harmonia daquelas relações. Não sucede isso com a administração municipal: é um poder *sui generis* que nasce do mandato, e não entende com interesses gerais do Estado. Consequentemente, nem pela origem e nem pela natureza das funções pertence ao sistema geral administrativo, que emana do governo e percorre a escala de todos os seus agentes.

A partir da citação do autor, nota-se a proximidade entre a instituição municipal e o cidadão, tendo em vista a combinação entre as expressões '*sui generis*' e '*mandato*', o que não corresponde à desvalorização ou à exclusão do Município como parte do Estado, pelo contrário, ressalta sua importância particular e seu campo de atuação próprio.

No que tange à previsão do texto constitucional de 1824, importante salientar que há, na redação constitucional, expressa referência tanto às Províncias quanto às Câmaras. Com relação aos Conselhos de Província, o artigo 71¹⁷ expressamente concede o direito de todo o cidadão intervir nos negócios de sua província, os autorizando em razão de que estes configuram '*interesses peculiares*'.

Com relação às Câmaras, instituição correspondente à entidade local, o artigo 167 fala em governo econômico¹⁸ – o que corresponde à previsão de sua competência. O sentido da expressão '*governo econômico*' não tem relação com o conceito moderno de economia, no sentido de geração de riqueza; deve ser entendido no sentido de administração das questões corriqueiras, internas, '*domésticas*', das decisões referentes à vida da comunidade. O artigo 168

¹⁷ Art. 71 "A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Provincia, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares." BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, Diário do Governo, 25 mar. 1824.

¹⁸ Art. 167. "Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas." BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, Diário do Governo, 25 mar. 1824.

traz uma questão importantíssima – a eletividade dos componentes da Câmara¹⁹ – que garante que os cidadãos escolham seus representantes. Por fim, o artigo 169 determina a necessidade de aprovação de uma lei para regulamentar o poder local.²⁰

Segundo Dolhnikoff (2005, p. 83-84), o Município foi objeto de deliberação pelo parlamento, desde 1826, quando de sua reunião. Pode-se afirmar que, apesar do texto da Constituição de 1824, permitia-se, a partir desse instituto jurídico, a previsão da organização da entidade local. Houve tentativas de regulamentar a Câmara Municipal, única instituição legislativa que não dependia da sanção do Império, com o fim de garantir alguma autonomia ao poder local. (DOLHNIKOFF, 2005, p. 83-84)

Durante o Império, além da Constituição de 1824, algumas normas foram marcantes para o delineamento da atuação municipal, tais como a Lei de 1º de outubro de 1828,²¹ o Ato Adicional – Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834²² – e a Lei de Interpretação ao Ato Adicional – Lei nº 105, de 12 de maio, de 1840.

Em 1º de outubro de 1828, foi aprovada a lei que tinha como objetivo regulamentar as Câmaras, a qual, segundo Dolhnikoff (2005, p. 86) foi elaborada pelo Senado, sem passar pela discussão dos parlamentares.²³ A mencionada lei de 1º de outubro de 1828, ao invés de favorecer o fortalecimento da entidade local, acarretou o enfraquecimento da Câmara Municipal, em razão das previsões que seguem com relação ao funcionamento e aos requisitos para a sua composição como, por exemplo, o procedimento a ser realizado, em cada uma das sessões – o horário de início, o que deverá ser dito quando da abertura e do encerramento, o tempo de duração, o que deve ser tratado (Art. 29). Ainda, pela previsão do artigo 24 da mesma

¹⁹ Art. 168. “As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.” BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, Diário do Governo, 25 mar. 1824.

²⁰ Art. 169. “O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.” BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, Diário do Governo, 25 mar. 1824.

²¹ Nessa mesma linha, ver: COSTA, Nelson Nery. Desenvolvimento do município no Brasil. Revista Forense, v. 349, p. 129, jan.-mar. 2000.

²² De acordo com Miriam Dolhnikoff: “Antes, a intervenção dos conselhos gerais, segundo a Lei de 1º de outubro, restringia-se à alienação dos imóveis, ao arrendamento, às obras municipais decretadas por empresa, e à sanção das posturas. Hoje, ainda com a autoridade que tôdas as assembléias de província têm mais ou menos liberalizado aos presidentes a ponte de se ingerirem em quase tôdas as minúcias da administração local, não dá esta um passo que não seja em virtude de lei, ou de ordem do govêrno na província.” DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005. p. 232.

²³ Neste mesmo ano de 1828, em 27 de agosto, foi aprovada a Lei que dá regimento aos Conselhos Gerais de Província. DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005. p. 86.

lei, fica expressa a redução das funções das Câmaras a meros agentes administrativos,²⁴ excluindo, assim, as funções políticas e judiciárias desempenhadas no período colonial.²⁵

De acordo com Dolhnikoff (2005, p. 119), a partir do Ato Adicional de 1834, as atividades a serem desempenhadas pelas Câmaras tornaram-se ainda mais limitadas, já que estavam condicionadas à aprovação por parte dos antigos Conselhos de Província, atuais Assembleias Legislativas.²⁶ Conforme o artigo 10, do Ato Adicional, que versa sobre as competências legislativas das Assembleias, está dentre as atribuições da Assembleia legislar sobre a criação e a supressão dos empregos, fixar as despesas, a polícia e a economia municipais.²⁷

Ainda segundo Dolhnikoff (2005, p. 119), durante a vigência do Ato Adicional de 1834, para tornar a realidade dos Municípios ainda mais difícil, eles não dispunham de recursos próprios suficientes para desempenhar atribuições entendidas como prioritariamente municipais, o que acarretava a transferência de recursos pela Assembleia para tais realizações.

A Lei de Interpretação ao Ato Adicional²⁸ não é, porém, considerada como mais um instrumento jurídico que tenha enfraquecido a instituição municipal. A redação de seus artigos 1º e 2º esclarece duas questões referentes ao Município, vindo colaborar com a entidade municipal no sentido de que deram conteúdo a questões deixadas em aberto pelo Ato Adicional de 1834, esclareceram e delimitaram o âmbito de ação das Assembleias Provinciais.

O artigo 1º menciona que a palavra ‘municipal’, constante no artigo 10, §4º, compreende tanto polícia quanto economia e, que a palavra ‘polícia’ corresponde à municipal e à administrativa e não à judiciária. Ainda, o artigo 2º expressa que a faculdade de criar e suprimir empregos, concedida à Assembleia pelo artigo 10, §7º, do Ato Adicional, somente diz respeito ao número dos empregos, sem possibilidade de a Assembleia alterar a natureza ou as

²⁴ Art. 24. “As Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa.” BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Rio de Janeiro, Diário do Governo, 1º de outubro de 1828.

²⁵ Neste sentido, DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005. p. 86. Ainda, segundo Vitor Nunes Leal, a consequência de ter considerado as Câmaras como administrativas corresponde a afirmar que não tinham a função judiciária, que detinham na Colônia, e fundamenta na continuidade do dispositivo “e não exercerão jurisdição contenciosa.” LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 157.

²⁶ As “Assembleas Legislativas Provinciais” foram criadas pelo artigo 1º, do Ato Adicional de 1834.

²⁷ BRASIL. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da lei de 12 de Outubro de 1832. Rio de Janeiro, Diário do Governo, 12 de agosto de 1834.

²⁸ BRASIL. Lei nº 105, de 12 de maio de 1840. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. Rio de Janeiro, Diário do Governo, 12 de maio de 1840.

atribuições destes empregos, se eles tiverem sido previstos por leis gerais que não estejam na competência da Assembleia.

Nota-se, portanto, a redução da autonomia municipal, a partir da Lei de 1º de outubro de 1828, em especial a contar do Ato Adicional de 1834, o qual tornou os Municípios dependentes das Províncias, situação que veio a ser constitucionalizada em 1891, conforme a seguir exposto.

O MUNICÍPIO NO PERÍODO ENTRE 1891 E 1988

Quando da Proclamação da República e da consequente opção pela forma federal de Estado²⁹ adotou-se o modelo de organização estadunidense, no qual não estava incluído o Município.

Segundo Souza Junior (2010, p. 8), a decisão pela República Federativa ocorreu no seguinte contexto:

Ao argumento de quebrar a excessiva centralização política, que se vincularia umbilicalmente à monarquia, decidiu-se, em 1891, importar dos Estados Unidos da América o modelo da República Federativa, o qual criava um novo Estado, dotado de independência, pela via da união das comunidades políticas preexistentes, consoante preconizava Montesquieu, no Espírito das Leis, com denominação de *république fédérative*.

Entretanto, na busca de um novo modelo, o Brasil batia-se com realidades e dificuldades bem diversas das enfrentadas pelos Estados Unidos, as quais nossas elites não podiam ainda compreender inteiramente. Lá, a necessidade fora criar união, associação, ou seja, instituições centrais; no Brasil, a necessidade exigia, em sentido inverso, maior autonomia e descentralização a Municípios e a Províncias já existentes, visto que estas não elegiam seus Presidentes. Tais empecilhos não foram, porém, levados em consideração.

Como uma forma de adequação à realidade do modelo de organização de Estado adotado no Brasil, a instituição municipal esteve presente no texto constitucional de 1891.³⁰

²⁹ “Art. 1º. A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889 e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 fev. 1891.

³⁰ “Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 fev. 1891.

Pode-se afirmar que as entidades locais, antes existentes³¹ e que continuaram existindo durante o Império, foram mantidas quando da Proclamação da República.³² (MAIA, 1962, p. 192)

Ainda, que o texto constitucional tenha se referido à autonomia do Município e ao respeito a seu 'interesse peculiar'.

Barbosa (1934, p. 62) assim afirma:

Ora estes rudimentos da liberdade popular, estes primeiros princípios de toda a democracia não caíram com o cair do antigo regimen. Não. Tiveram, pelo contrario, com o novo, na sua carta fundamental, a solemne consagração, que lhes deu a Constituição de 1891, dedicando aos direitos 'Do Município' um título especial, exclusivo, onde, com uma brevidade lapidar, mas assás incisiva e ampla, na sua clareza, para salvar a tradição democratica, o capital já por nós adquirido em materia de franquias municipais [...].

Pelas palavras de Ruy Barbosa, torna-se evidente a intenção de o constituinte de 1891 preservar a entidade municipal, em razão de sua importância ao longo da história brasileira.

A presença do Município no texto constitucional não corresponde, no entanto, à garantia de manutenção da instituição municipal nos mesmos moldes anteriores. Autores como Bastos (1985, p. 29-30) criticam a redução do poder local, quando da opção pelo modelo federal, e o fato de, na vigência da Constituição de 1891, a entidade local não poder ser considerada propriamente detentora de autonomia política, com fundamento na seguinte razão: não dispor de poder para decidir sobre sua organização e sobre a eleição dos responsáveis por exercer função executiva.³³

³¹ "Na vida social o município impõe-se pela exigência pública: a mão do governo vem apenas homologá-lo." COUTINHO, Mario Maia. O Pai do Municipalismo: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: O Livreiro, 1962. p. 71.

³² Neste sentido, afirma Cezar Saldanha Souza Junior: "Com a finalidade de não dificultar a aceitação pela sociedade brasileira da nova forma de governo e de Estado, teve-se a prudência de preservar, como estava, o *status quo* da organização municipal tradicional, dotada de autonomia e organização 'peculiares' que vinham das profundezas de nossa história e de nossos costumes. Assim, adaptou-se – não sem descaracterizações – o modelo federal importado pela Constituição dos Estados Unidos da América às exigências peculiares da realidade sociocultural brasileira." SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.) O município e a federação. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 8.

³³ "No regime de 1891, em todos os Estados foram discriminadas as funções executivas, que incumbiam, em uns poucos, ao próprio presidente da câmara. Na grande maioria das unidades federadas, havia um órgão executivo especial, cuja denominação variava: *prefeito, intendente, superintendente, agente executivo*. A matéria era deixada ao critério das Constituições estaduais, porque a federal era omissa. Mas todas as Constituições federais posteriores se referem expressamente ao prefeito." LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p.139.

Horta (2010, p. 583) considerou a Constituição de 1891 indiferente à organização municipal, que foi deferida aos Estados, pelo artigo 68. Com base nesse artigo, o poder dos Estados, na opinião do autor, estava limitado a respeitar o não definido, ‘peculiar interesse’.

Ressalta-se o posicionamento de Barbosa (1934, p. 70;142): “Bem claro está que ‘ao peculiar interesse dos municípios’ nada respeita mais directa, mais séria, mais vitalmente do que a eleição do Chefe do Executivo, em cada municipalidade pelo eleitorado municipal.” Mais adiante, afirma sobre a autonomia municipal: “Se ella não está nas leis, está na Constituição. E, se, estando na Constituição, não está nas leis, é porque os legisladores violaram a lei suprema, de cuja observância depende a validade dos actos legislativos.”

Segundo Nunes (1920, p. 107;128), a autonomia do Município era um conceito puramente administrativo,³⁴ por ser detentor de uma autonomia dita delegada, tendo em vista o ‘peculiar interesse’ ser expressamente predeterminado pelos Estados. (D’AQUINO, 1940, p. 151) O Estado definia tanto a organização do Município, quanto o que lhe competia.

De fato, na vigência da Constituição de 1891, a organização municipal era assunto de lei infraconstitucional, era questão interna dos Estados o que acarretou diversidade entre estruturas e dinâmicas municipais, no território brasileiro. Ressalta-se, contudo, que uma vez constituído, de acordo com as regras estabelecidas em lei estadual, o Município passava a ser detentor de personalidade jurídica de direito público. (NUNES, 1920, p. 131;143)

Dória (1928, p. 427), com base na Constituição de 1891, entende a autonomia dos Municípios como matéria constitucional e defende que caberia ao Congresso Nacional elaborar leis orgânicas. Considera inconstitucionais as leis orgânicas decretadas pelos estados.

Nunes (1922, p. 33-34), também sob a vigência da Constituição de 1891, não considera que a autonomia municipal seja assunto da União e defende que o poder de organizar os Municípios é questão interna dos Estados-membros. No entanto, reconhece uma limitação, imposta aos Estados-membros na relação com os Municípios, pelo texto constitucional de 1891, ao dispor, no artigo 72, § 5º,³⁵ que os cemitérios serão administrados pela autoridade municipal.

³⁴ Neste mesmo sentido, ver: MENDES JUNIOR, João. As ideias de soberania, autonomia e federação. Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo: Typ. Augusto Siqueira & Cia, anno de 1912, v. XX, p. 258, 1916.

³⁵ “Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 5º - Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24

Em razão da incerteza com relação aos limitadores de os Estados-membros interferirem nas questões municipais, pode-se dizer, nas palavras de Horta (1964, p. 104), que “concorreu para distintas compreensões de autonomia municipal, que oscilaram do máximo de autonomia ao mínimo da autonomia ou até à amputação da autonomia.”³⁶ Segundo Freire (1898, p. 68), alguns Estados anularam por completo a autonomia municipal, tendo em vista as relações entre os governos locais e as legislaturas estaduais.

No que tange à eleição dos prefeitos, Leal (1997, p. 142-143) afirma a mesma diversidade mencionada por Horta com relação à autonomia: uns Estados nomearam os prefeitos de alguns Municípios, outros nomearam os prefeitos da maioria, e ainda outros nomearam todos.

A partir da Proclamação da República, o único texto constitucional que não fez expressa previsão da eleição do órgão deliberativo municipal foi o de 1891.³⁷ Tendo em vista o poder de organizar os Municípios concedidos aos Estados, a eletividade dos integrantes das Câmaras Municipais não correspondia, durante a primeira Constituição republicana, a uma garantia, indo na contramão da história brasileira, já que durante o Império,³⁸ inclusive na vigência da Lei de 1º de outubro de 1828, houve tal garantia.³⁹

Horta (1964, p. 95; 159) considerou o Estado-membro, na vigência da Constituição de 1891, verdadeiramente autônomo, ao contrário do Município. Segundo o autor, tal poder durou pouco. A redução do poder do Estado-membro não está, no entanto, atrelada à concessão de poder ao Município. O enfraquecimento do Estado-membro foi resultado das alterações

de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 fev. 1891.

³⁶ Vide trecho do voto do Ministro Pedro Lessa, no *Habeas Corpus* 5.539, citado por Raul Machado Horta: “A autonomia municipal desaparece, desde que o executivo municipal é imposto pelo Estado. Ao tempo do Império várias vezes se tentou criar um agente executivo municipal, nomeado pelos Presidentes das Províncias ou pelo governo geral; e nunca se aprovou qualquer dos projetos nesse sentido, por se julgarem ofensivos da autonomia municipal.” HORTA, Raul Machado. A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964. p. 117.

³⁷ “As Constituições federais de 1934, 1937 e 1946 garantiram plenamente a eletividade das câmaras municipais.” LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 137. E, as Constituições de 1967 e de 1969 também o fizeram, ambas no artigo 15, inciso I.

³⁸ No tópico intitulado *Da organização das Câmaras Municipais*, afirma Pimenta Bueno: Os conselhos municipais, como dissemos, devem ser eleitos dentre os habitantes do município, em número suficiente e proporcional à população, salvo os limites necessários. PIMENTA BUENO, José Antônio. Marquês de São Vicente. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Ed. 34, 2002. p. 398.

³⁹ “A eletividade da câmara municipal foi mantida na Constituição do Império e, consequentemente, na lei de 1º de outubro de 1828.” LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 131.

provocadas pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926,⁴⁰ que, dentre outras previsões, alterou a redação do artigo 6º da Constituição de 1891,⁴¹ estabelecendo mais situações que justificassem as frequentes intervenções federais nos Estados-membros,⁴² dentre elas as que asseguravam o respeito ao princípio da autonomia municipal.

⁴⁰ “Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes:

a) a forma republicana;

b) o regime representativo;

c) o governo presidencial;

d) a independência e harmonia dos Poderes;

e) a temporariedade das funções electivas e a responsabilidade dos funcionários;

f) a autonomia dos municípios;

g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;

h) um regimen eleitoral que permita a representação das minorias;

i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos;

j) os direitos políticos e individuaes assegurados pela Constituição;

k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;

l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretal-a;

III - para garantir o livre exercicio de qualquer dos poderes públicos estaduaes, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existencia dos mesmos, pôr termo á guerra civil;

IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federaes e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dous annos.

§ 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos principios constitucionaes da União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV)

§ 2º Compete, privativamente, ao Presidente da República intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos Poderes Publicos estadoaes a solicitar (nº III); e, independentemente de provocação, nos demais casos comprehendidos neste artigo.

§ 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federaes (nº IV).” BRASIL. Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. Rio de Janeiro, Diário Oficial, 3 set. 1926.

⁴¹ “Art 6º O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

2º) para manter a forma republicana federativa;

3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;

4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 fev. 1891.

⁴² “A plenitude da autonomia do Estado-membro, que impregnou a auto-organização constitucional do Estado e a atividade legislativa de preenchimento de seu ordenamento jurídico, não recebeu solapamentos oriundos, exclusivamente, da intervenção federal.

Os anos finais de vigência da Constituição de 1891 conheceram a Constituição emendada de 1926; e as modificações introduzidas no texto primitivo, sensivelmente inferiores ao impulso revisionista inicial, consagraram as limitações constitucionais enumeradas, redutôras da plenitude normativa do Estado-membro.” HORTA, Raul Machado. A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964. p. 151.

Diferentemente do até então disposto, nota-se, na Constituição de 1934, que o Município sai do âmbito dos Estados-membros⁴³ e, nas palavras de D'Aquino (1940, p. 154), “socializa-se” ao se relacionar com a Nação como um todo e ao colaborar na resolução dos problemas sociais.⁴⁴ Pode-se, portanto, afirmar que a entidade local passa a ser considerada como tal. Identifica-se, na redação da Constituição de 1934, um núcleo mínimo de autonomia municipal, em consonância com a afirmação de Tavares (1998, 240),⁴⁵ uma vez que estão previstos a eletividade de seus governantes, sua capacidade tributária e o poder de organizar seus serviços.

O texto de 1934 retira o Município da esfera estadual,⁴⁶ já que além de impor ao Estado-membro o respeito ao princípio da autonomia municipal, o texto constitucional passa a prever expressamente a competência do Município, dando conteúdo à atividade municipal e determinando as situações específicas em que o Estado-membro poderá interferir nos Municípios.⁴⁷ Assim, a partir da Constituição de 1934, a matéria de competência municipal

⁴³ “Art 7º - Compete privativamente aos Estados:

I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios: [...]

d) autonomia dos Municípios;” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, Correio Oficial, 16 jul. 1934.

⁴⁴ Podem-se mencionar os seguintes artigos da Constituição de 1934:

“Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: [...]

d) socorrer as famílias de prole numerosa;

e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;

f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbosidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;

g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.”

“Art. 141 - É obrigatório, em todo o território nacional, o amparo à maternidade e à infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão um por cento das respectivas rendas tributárias.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, Correio Oficial, 16 jul. 1934.

⁴⁵ “[...] a Constituição de 1934 ao mesmo tempo definiu a autonomia municipal e enumerou as hipóteses previstas de intervenção do estado-membro nos municípios sob sua jurisdição.” TAVARES, José Antônio Giusti. O Sistema Político brasileiro. In: ROJO, Raul Enrique; TAVARES, José Antônio Giusti (org.). Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 240.

⁴⁶ “Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência;” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, Correio Oficial, 16 jul. 1934.

⁴⁷ Conforme artigo 13, §§ 3º e 4º, da Constituição, nos seguintes termos:

“§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de

passa a ser tema de direito constitucional e não mais de lei infraconstitucional,⁴⁸ como mencionado anteriormente, ao tratar da Constituição de 1891. Ressalta-se, contudo, a vigência exígua do texto de 1934.

Segundo Villa (1952, p. 24):

Com efeito, desde a Constituição de 1934, a autonomia municipal começou a basear-se em princípios definidos, relativos principalmente à eletividade da administração local e à discriminação de competência tributiva, ficando aos Estados, já daquela data, uma margem pequena de discricção na sua função de organizar os Municípios. Essa mudança em nosso sistema federal foi tão significativa e profunda que alguns comentadores da Carta de 1934 não hesitaram em afirmar que esse diploma federal havia feito dos Municípios um dos membros da trilogia: União, Estados e Municípios, “uma das três subdivisões das funções de soberania, em nosso Estado composto.”

Salienta-se que autores, como Mangabeira (1934, p. 17), consideraram a Constituição de 1934 centralizadora. O argumento apresentado por João Mangabeira foi no sentido de que a redução dos poderes do Estado-membro não descaracterizou sua autonomia, mas teria sido retirada do ente federado para evitar o quanto possível futura separação do Brasil.

Ousa-se aqui afirmar que, posteriormente à interrupção provocada pelo Ato Adicional e reiterada pela Constituição de 1891, o Município, a partir do texto de 1934, volta a apresentar características que lhe possibilitam ser considerado instituição do Estado Nação. Por isso, ainda que a doutrina ponha em dúvida, trabalha-se na defesa de a entidade municipal ser integrante da organização do Estado, desde 1934, tendo em vista ser detentora de competência expressamente prevista no texto constitucional, ainda que a organização do Município estivesse na atribuição dos Estados.

Com relação às duas constituições subsequentes, Leal (1997, p. 188; 195-196) entende que a Constituição de 1937 reduziu a receita municipal,⁴⁹ e que a de 1946 conferiu tratamento diferenciado ao Município, mas tal valorização, segundo o autor, se restringiu à questão tributária.

pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, Correio Oficial, 16 jul. 1934.

⁴⁸ Autores estrangeiros, tendo em vista a diferente forma de organização a que estão inseridos os Municípios nos respectivos países defendem que o Direito Municipal é tema de direito infraconstitucional. Neste sentido, ver: BIELSA, Rafael. Principios de Regimen Municipal. 3.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962. p. 11.

⁴⁹ “A Constituição de 1937 [...] reduziu a receita municipal, ao subtrair-lhe o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais e os 20% de arrecadação, no território do município, dos impostos federais e estaduais não especificados.” LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 188.

Apesar de a previsão constitucional de 1937,⁵⁰ no que tange ao Município, ter sido próxima à redação de 1934, ressalvada a livre nomeação do prefeito pelo governador do Estado,⁵¹ importante referir que tais regras não chegaram a entrar em vigor, tendo em vista estarem condicionadas, com base nos artigos 178 e 180,⁵² à realização de um plebiscito que não aconteceu. (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 55)

De acordo com Villa (1952, p. 26-27), a Constituição de 1946 avançou na concessão de poder à entidade municipal, já que alargou as competências legislativas e “[...] ampliou os recursos financeiros dos Municípios, adotando uma nova política de distribuição tributária, que embora não satisfaça inteiramente, representa, contudo, de qualquer forma, uma medida inicial útil às comunas.”

Meirelles (1977, p. 13) identifica outros aspectos da Constituição de 1946, fortalecedores da instituição municipal, sob os âmbitos político, administrativo e econômico, ressaltando que, na questão política, o Município integra o sistema eleitoral.

Cavalcanti (1958, p. 240), encarregado de relatar a parte referente ao Município do anteprojeto da Constituição de 1946, declara que a pretensão era renovar e ampliar, econômica e financeiramente, a autonomia municipal para serem supridas as próprias necessidades. Afirma ter a Assembleia Constituinte seguido o mesmo caminho. Miranda (1953, p. 131) afirma que a Constituição de 1946 não foi tão longe quanto poderia ter ido, mas que restaurou a autonomia municipal.⁵³

⁵⁰ “Art 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;
b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;
c) à organização dos serviços públicos de caráter local.” BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, Correio Oficial, 10 nov. 1937.

⁵¹ “Art 27 - O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.” BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, Correio Oficial, 10 nov. 1937.

⁵² “Art. 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187”.

“Art 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.” BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, Correio Oficial, 10 nov. 1937.

⁵³ “Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;
II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,
a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

Os textos de 1967 e 1969 não trouxeram inovações de ordem prática, entendidas como relevantes para a competência municipal. No entanto, o artigo 15 da Constituição de 1967⁵⁴ e o parágrafo único do artigo 14 da Constituição de 1969⁵⁵ merecem ser referidos, já que possibilitaram a organização variável dos Municípios, tendo em vista características das instituições locais (peculiaridades locais). Tais previsões, lamentavelmente, não foram aproveitadas pelo texto constitucional hoje em vigor.⁵⁶ Até a Constituição de 1969, inclusive, discutiu-se, na doutrina, que o Município não integrava formalmente a federação.^{57 58} No entanto, doutrinadores como Miranda e Meirelles (1977, p. 148;150) já defendiam o Município como uma das partes do todo, tal qual União e Estados-membros. A partir da Constituição de 1946, Miranda (1953, p. 131), ao tratar da competência municipal, afirma: “O Município é entidade intraestatal rígida, como a União e o Estado-membro”,⁵⁹ demonstrando que, em sua opinião, o Município integrava a organização do Estado.

Pondera-se, no entanto, que a previsão que refere a organização, o exercício da competência e do poder de agir dos Municípios nas Constituições de 1934 a 1969, inclusive, têm como principais destinatários os Estados-membros, já que, em regra, estava na esfera de ação dessas tais regulamentações ao estabelecer as leis orgânicas municipais.

b) à organização dos serviços públicos locais.” BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União, 18 set. 1946.

Faz-se, contudo, a ressalva de que nas situações expressamente previstas nos §§ 1º e 2º do próprio artigo 28 referido autoriza a nomeação de Prefeitos de determinados Municípios.

⁵⁴ “Art. 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, Diário Oficial da União, 20 de outubro de 1967.

⁵⁵ “Art. 14. Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei.” BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 17 de outubro de 1969. Brasília, Diário Oficial da União, 30 de outubro de 1969.

⁵⁶ Neste sentido, ver: AVILA, Marta Marques. A Federação brasileira e o Município. SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (coord.). Direito de Estado. Estudos sobre Federalismo. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. p. 321.

⁵⁷ Santana adverte: “[...] o fato de o Município não constar como ente integrante da Federação na Constituição revogada, nunca foi óbice a sua compreensão dentro da referida estrutura do Estado.” SANTANA, Jair Eduardo. Competências Legislativas Municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 44.

⁵⁸ Nestes termos, ver AVILA, Marta Marques. Considerações Finais. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques. (coord.). O município e a federação. Porto Alegre: BREJOBiblio-bureau, 2010. p. 100-101.

⁵⁹ O autor a partir da Constituição de 1946, faz exatamente as mesmas referências com relação ao Município, demonstrando sua indubitável posição com relação à instituição municipal. Vide: MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição Federal de 1946. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. V. II, p. 131. MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição de 1967. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II, p. 336. MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969. 2.ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II, p. 344.

Menezes (1972, p. 197) discorda da autonomia política do Município, mas concorda com a administrativa. Ele cogita a possibilidade de a autonomia do Município ser alargada, podendo, inclusive, elaborar suas “cartas próprias.” Tal posicionamento foi posteriormente acatado pela Constituição de 1988, como será exposto a seguir.

Meirelles (1977, p. 147) tem um tópico intitulado *O “Município como entidade estatal”*, no qual afirma: “No exercício de sua autonomia, o Município atua em absoluta igualdade de condições com a União e o Estado [...]” Ainda Meirelles (1977, p. 20-21) refere ser o Município parte “integrante e necessária ao nosso sistema federativo” e lamenta que o constituinte não tenha tido coragem, até então (1977), de inserir o Município no artigo 1º da Constituição.

O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após um longo período de avanços e retrocessos na organização do Estado brasileiro, ora com períodos mais centralizados, ora menos, a Constituição de 1988 surge com a aparência de tornar a descentralização realidade. A Constituição da República Federativa de 1988 - CRFB põe fim à discussão, até então frequente, sobre ser ou não o Município ente da Federação. A partir da previsão constitucional, o Município integra, definitivamente, a Federação, é um ente autônomo, detentor de poderes legislativos, administrativos e de auto-organização, expressamente estabelecidos pelo texto constitucional.⁶⁰ O presente tópico apresenta os fundamentos constitucionais das questões referentes à entidade municipal, no que tange à sua autonomia, à sua auto-organização e às suas competências.

O texto constitucional de 1988 enuncia o Município como integrante da organização federal do Estado. No artigo 1º,⁶¹ o texto prevê as partes componentes do Estado brasileiro, pondo fim à antiga discussão sobre o *status* da entidade municipal,⁶² ao prever que a República Federativa é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

⁶⁰ Exatamente nesta mesma linha, expõe Cezar Saldanha In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.). *O município e a federação*. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010. p. 8.

⁶¹ Art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, Diário Oficial da União, 5 out 1988

⁶² Neste sentido, ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 95.

A autonomia municipal é expressa no texto da CRFB. O artigo 18,⁶³ ⁶⁴ que inaugura o título da organização do Estado, prevê o Município dentre os componentes do Estado brasileiro e afirma suas respectivas autonomias.

A partir da combinação dos mencionados artigos 1º e 18, o Município, inquestionavelmente, é parte integrante da Federação⁶⁵ e detentor de autonomia. Paulo Bonavides (2012, p. 356) considera as prescrições da Constituição de 1988 o mais considerável avanço, tanto com relação à proteção da autonomia municipal quanto com relação à sua abrangência.

A tese adotada pela Constituição de 1988, com relação à declaração solene de ser o Município um integrante da Federação, recebe críticas de autores como Silva (2012, p. 474-475), com fundamento, por exemplo, em não existir federação de municípios.⁶⁶ Alguns elementos são apresentados pela doutrina com o fim de contra-argumentar ou mesmo criticar o enquadramento do Município como ente integrante da Federação. Exemplifica-se: a não participação dos Municípios na formação da vontade nacional;⁶⁷ a inexistência de Poder

⁶³ José Augusto Delgado, ao comentar o *caput* do artigo 18, afirma que o presente texto expõe, de modo claro, os entes que compõem a Federação e, dentre eles está o Município. MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). Tratado de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1, p. 656-657.

⁶⁴ “Art. 18. 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. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, Diário Oficial da União, 5 out 1988.

⁶⁵ Fernanda Dias Menezes de Almeida afirma que a Constituição de 1988 cedeu diante de uma realidade histórica. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988, 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 96.

⁶⁶ José Afonso da Silva, no Curso de Direito Constitucional reserva a terceira parte às questões referentes a *Da Organização do Estado e dos Poderes*. O Título I desta terceira parte é denominado *Da Estrutura Básica da Federação*. O Capítulo I trata *Das Entidades Componentes da Federação Brasileira*. Merece transcrição quase integral o item 6 intitulado *Os Municípios na federação*. O autor assim desenvolve: “A constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo’ (citando Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Mello, respectivamente na obra *Direito Municipal Brasileiro* e pronunciamento perante a subcomissão dos Municípios e Regiões, na reunião de 22.04.87). *Data vênia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida.” SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 35.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 474-475. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco pontuam argumentos a favor e contra tal entendimento, sem, contudo, assumirem expressamente posicionamento. No entanto, em outro trecho da obra, demonstram não concordar com o enquadramento do Município como ente da federação. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 769-770; 1104.

⁶⁷ Tal aspecto é criticado por Celso Ribeiro Bastos: “O fato de os municípios não se fazerem representar na União e, portanto, não comporem de certa forma o suposto pacto federativo, nos parece ser um argumento de ordem excessivamente formal, que deve ceder diante da realidade substancial [...]” Curso de Direito Constitucional. 22.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 302.

Judiciário local; a intervenção nos Municípios ser atribuição dos Estados-membros;⁶⁸ a competência do Supremo Tribunal Federal para dirimir conflitos entre os integrantes da federação não englobar a entidade municipal;⁶⁹ com relação às imunidades dos integrantes do poder legislativo,⁷⁰ enquanto os deputados estaduais detêm as imunidades formal e material, previstas no artigo 27, § 1º, a imunidade dos vereadores restringe-se à material, de acordo com o artigo 29, VIII.

Meirelles (2008. p. 132) afirma que a CRFB arrola o Município como componente da Federação e lhe reconhece: “agora expressamente, a natureza de entidade estatal de terceiro grau, pela outorga de personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa”. O mesmo autor menciona que o tratamento conferido à entidade local a coloca em igualdade aos demais entes.

Com referência às garantias do Município, previstas no texto constitucional, enfatiza-se a atribuição de o Município elaborar sua própria lei orgânica, de acordo com previsão expressa do *caput* do artigo 29⁷¹ configurando-se em formalização do poder de auto-organização e de decisão do Município sobre as suas questões internas.

Até a Constituição de 1969, não houve expressa previsão da competência do Município para a elaboração de sua norma regulamentadora. Assim, salvo no estado do Rio Grande do Sul e nos municípios de Curitiba e Salvador, as leis orgânicas municipais eram elaboradas pelos

⁶⁸ “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.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, Diário Oficial da União, 5 out 1988.

⁶⁹ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente: [...]

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, Diário Oficial da União, 5 out 1988.

⁷⁰ Neste sentido, ver: CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 31.

⁷¹ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, Diário Oficial da União, 5 out 1988.

Estados-membros, apesar de parte da doutrina reconhecer a capacidade auto-organizatória da entidade local.⁷²

Em razão da atribuição de os Estados-membros, salvo o Rio Grande do Sul, estabelecerem as leis orgânicas municipais, os Estados-membros acabaram, em certa medida, discriminando as matérias que integravam o ‘peculiar interesse’.⁷³

Assim, se pode afirmar serem os textos constitucionais anteriores direcionados aos Estados-membros,⁷⁴ ao tratarem da autonomia e da competência municipal, porque a estes cabia, em regra, organizar os Municípios. A Constituição de 1988 altera esse panorama, já que direciona seu texto ao próprio Município, tendo em vista o poder de auto-organização conferido à entidade local pelo já mencionado artigo 29.⁷⁵

O poder de o Município elaborar sua lei orgânica, concedido pela Constituição de 1988, teve prazo predeterminado para ser exercido, tendo sido identificado por doutrinadores, como Ferrari (2012, p. 94), como a principal competência legislativa do Município. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu, no *caput* do artigo 11, o prazo de um ano para que os Estados-membros elaborassem suas constituições e, no parágrafo único do mesmo artigo, que os Municípios teriam seis meses, a partir da aprovação das referidas constituições, para formular suas leis orgânicas.

O artigo 29 está organizado em quatorze incisos que correspondem à delimitação da organização municipal pelo texto constitucional.⁷⁶ O mencionado artigo configura-se um

⁷² “Ao tempo da Constituição de 1967, parte da doutrina já entendia que os Municípios tinham capacidade auto-organizatória. A maioria dos autores, porém, com o aval da jurisprudência, sustentava que, à falta de previsão constitucional expressa a respeito, a organização dos Municípios se incluía na esfera dos poderes remanescentes dos Estados. E o certo é que, salvo no Rio Grande do Sul, onde os Municípios elaboravam as suas Cartas Próprias, o mesmo tendo acontecido com os Municípios de Curitiba e Salvador, as leis orgânicas municipais eram elaboradas pelas Assembléias Legislativas dos Estados.” ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 5 ed. São Paulo: Atlas. 2010. p. 96-97.

⁷³ Ver: SOARES, Antonio Carlos Otoni. A Instituição Municipal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 94. RIBEIRO, Manoel. O Município na Federação. Publicações da Universidade da Bahia, 1959. p. 68-69.

⁷⁴ Competia aos Estados definir a autonomia municipal. Nesse sentido, ver: CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Teoria do Estado. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958. p. 223.

⁷⁵ Nesse sentido, SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 35.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 641.

⁷⁶ Nestes termos: DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. Revista de Direito Público. Cadernos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 97, p. 233, jan./mar. 1991. RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. A Competência e a Autonomia Municipal na Constituição de 1988. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre: EU/Porto Alegre, v. 10, n. 11, p. 27, nov. 1997. Pode-se mencionar, ainda, os artigos 29-A e 31 da Constituição que tratam, respectivamente, das despesas do Poder Legislativo e da Fiscalização à atividade municipal.

exemplo de valorização do Município pela atual Constituição, ao estabelecer a competência de o Município elaborar sua lei orgânica,⁷⁷ sua norma organizativa, o que também se pode entender como materialização de sua autonomia política. Deve-se mencionar tal inovação por duas razões: o silêncio das constituições anteriores e a importância de o Município elaborar suas próprias regras organizativas.

Merece ressaltar, ainda, a previsão dos artigos 29-A e 31 da CRFB que tratam, respectivamente, das despesas do Poder Legislativo e da fiscalização à atividade municipal.

Portanto, o Município é, atualmente, um dos integrantes da federação brasileira, detentor de autonomia política, está organizado em dois poderes⁷⁸ – Legislativo e Executivo – cujos seus integrantes são eleitos,⁷⁹ que desempenham funções previstas constitucionalmente.

A partir da previsão do texto constitucional, todos os entes componentes do Estado Federal são autônomos e têm a mesma fonte de poder: a própria Constituição,⁸⁰ sendo, em tese, detentores de mesma hierarquia. Cabe à Constituição determinar o campo de atuação de cada um. A CRFB prevê, de forma concentrada,⁸¹ a repartição de competências dos entes federados no Título III - Da Organização do Estado.

A estrutura da divisão de competências, prevista na CRFB, concede, por um lado, a cada ente uma matéria específica e, neste caso, o que cabe a um não cabe aos demais (repartição horizontal). Por outro, concede a alguns entes a mesma matéria, conferindo diferentes formas de atuação a cada um (repartição vertical).⁸² As competências exclusivas ou privativas (trazem-

⁷⁷ Vide MELO FILHO, Urbano Vitalino de. In: BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon (coord.). *Novos Rumos da Autonomia Municipal*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 271.

⁷⁸ “Este governo se ha de estruturar de dois órgãos: o legislativo e o executivo municipal. Não tem o terceiro orgam, porque a peculiaridade dos seus interesses não admite funções judiciais.” DÓRIA, Sampaio. *Autonomia dos Municípios*. Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, v. XXIV, p. 430, 1928. Sobre os poderes ver: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal*. 16.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 617 e 723.

⁷⁹ Art. 29. “I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País.” BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, Diário Oficial da União, 5 out 1988.

⁸⁰ Nessa linha, ver: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 259.

⁸¹ Utiliza-se a expressão ‘concentrada’ porque a CRFB, além de trazer as competências dos entes nos artigos 18 a 32, as prevê, de forma esparsa, ao longo do texto constitucional, quando fala, por exemplo, de educação, de cultura, de saúde. Eis alguns exemplos de competências municipais que estão fora do Título III da CRFB: artigo 144, § 8º - guarda municipal; artigo 182 – política de desenvolvimento urbano; artigo 211, § 2º - ensino fundamental e educação infantil.

⁸² Neste sentido, ver: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 81. E MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 772.

se aqui essas duas expressões como sinônimas)⁸³ são decorrentes da repartição horizontal, e as competências compartilhadas (comuns e concorrentes) são resultado da repartição vertical.

Em regra, as competências dos Municípios estão previstas no artigo 30⁸⁴ ⁸⁵ da CRFB. Constata-se, pois, que o artigo 30 prevê competência legislativa e material, privativa e compartilhada e, ainda, tributária.⁸⁶ Quanto à forma de apresentação das competências municipais, Almeida (2010, p. 99) argumenta que o constituinte optou por não utilizar a técnica mais racional, de apresentação em separado das competências legislativas e materiais, privativas e concorrentes, prevendo-as, de forma cumulada, em um mesmo artigo, o 30.

Assim, para compreender a área de atuação da esfera municipal, de acordo com a Constituição vigente, toma-se, como ponto de partida, a análise do artigo 30, por dois motivos:

⁸³ Acompanhados por ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 62-64. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 777. E, ainda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Cretella Junior, Celso Ribeiro Bastos. Sabe-se do entendimento de doutrinadores, como José Afonso da Silva, que as diferencia, considerando as exclusivas como as não delegáveis e as privativas como as delegáveis. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 35.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 480-481. E, de Itiberê de Oliveira Rodrigues. RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição de competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. Revista Diálogo Jurídico, n. 15, p. 11, jan./fev./mar. 2007.

⁸⁴ “Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, Diário Oficial da União, 5 out 1988.

⁸⁵ Ainda que fora do artigo 30, refere-se o artigo 182 da CRFB, que institui a política urbana e coloca o plano diretor como instrumento básico de planejamento e gestão do Município.

⁸⁶ Outra forma de classificar as atribuições municipais é dividi-las em competências legislativas, tributárias e político-administrativas. O inciso I prevê a competência legislativa privativa e utiliza a expressão ‘interesse local’; o inciso II prevê a competência legislativa concorrente, estabelecendo a possibilidade de o Município “suplementar a legislação federal e estadual no que couber.” O inciso III prevê a competência tributária, o que envolve instituir e arrecadar os tributos de sua competência e aplicar suas rendas. Os incisos de IV a IX preveem as político-administrativas.

primeiro, por ele se localizar no capítulo da Organização do Estado; segundo, porque seu inciso I estabelece os parâmetros para a atuação do Município, ao mencionar a competência para legislar, utilizando-se a cláusula aberta 'interesse local'. Entende-se que nela está norteada a atuação municipal. Os demais incisos do artigo 30 e de artigos espalhados pela CRFB são exemplificativos e estão abarcados com a ideia de 'interesse local' ou a ela relacionados. (COSTÓDIO FILHO, 2000, p. 67)

Ressalta-se que nem todas as previsões do artigo 30 são especificamente competências privativas do Município. Entende-se como privativas as dos incisos I, III, IV, V e VIII e, como compartilhadas, as dos incisos II, VI, VII e IX.

Conforme o exposto, a partir do texto constitucional de 1988 percebe-se uma valorização da entidade municipal em comparação com os textos constitucionais anteriores sob, pelo menos, três aspectos. Primeiro, pelo reconhecimento do *status* de ente federal autônomo, concedendo, à primeira vista, um tratamento equivalente aos demais componentes do Estado Federal brasileiro. Segundo, pela expressa previsão de competência legislativa do Município quando configurado o interesse local. Terceiro, e de suma importância, pela atribuição de a entidade municipal estabelecer a sua Constituição local, ou, usando expressão adotada pelo próprio texto constitucional, elaborar a sua própria Lei Orgânica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho, organizado em três partes, conforme a denominação da organização do poder no território brasileiro e o tratamento recebido pelo Município, demonstrou em períodos distintos poderes de ação e de decisão consideravelmente variados no que tange à entidade municipal.

Assim, o trabalho apresentou, na primeira parte, o Município com um âmbito de ação delineado mas gradativamente sendo restringido, como aconteceu no Império. Na segunda parte, num primeiro momento, o Município considerado como questão interna do Estado-membro, quando da Constituição de 1891 e, depois, apesar da valorização e do engrandecimento conferido pelos textos constitucionais no que tange ao seu poder de decisão, não ter sido formalmente reconhecido como integrante da Federação, o que se deu ao longo das constituições republicanas anteriores à Constituição de 1988. Por fim, chegou-se a partir da entrada em vigor da Constituição de 1988, no período em que o Município foi tratado como

integrante da Federação e teve expressamente reconhecido o seu poder de decidir e de legislar, inclusive envolvendo a elaboração da sua Lei Orgânica.

No curso da evolução proposta, constatou-se que o Município foi realidade no Brasil antes da independência, durante o Império e em toda a República. A instituição municipal foi mantida durante toda a história brasileira, inclusive na Constituição de 1891, ainda que sua organização e seu poder tenham se tornado questão interna do Estado a que pertencia. O Município foi importante na história constitucional brasileira, independentemente da forma como o poder estava organizado no território.⁸⁷ Especialmente a partir de 1934, o Município exerceu competências com base no texto constitucional⁸⁸ e, por isso, entende-se ser, a partir daí detentor de autonomia política, fundamentada no ‘peculiar interesse’, delineado minimamente pela Constituição.

Foram delineados, no presente trabalho, aspectos relevantes da entidade municipal, anteriores e posteriores a 1891, restando explicitadas as formas mais ou menos dependentes de organização do Município frente aos poderes Central e/ou Estadual e de execução de suas variadas competências (sejam administrativas, legislativas e tributárias).

Ocorre que, é central para a valorização da entidade municipal e para a garantia do *status* como entidade autônoma o seu reconhecimento pelo texto constitucional.

A Constituição de 1988 atendeu a esses dois aspectos ao tornar indubitável o *status* de ente da Federação ao Município e de expressamente conferir a sua autonomia. Para coroar o reconhecimento como entidade da Federação e conferir a autonomia é de suma importância que o texto constitucional os materialize através de sua previsão, o que também foi feito pela Constituição em vigor, ao conferir, dentre outras regras constantes no artigo 29, o poder/dever de o Município elaborar sua Lei Orgânica e o poder/dever, previsto no inciso I do artigo 30, de legislar quando estiver presente o interesse local.

Ressalta-se esse aspecto organizador/regulador da entidade municipal porque corresponde a uma inovação da previsão constitucional de 1988 frente às demais. Reitera-se que essa novidade trazida pela Constituição de 1988 altera o receptor das referidas normas. Até a Constituição de 1969 as previsões constitucionais com relação à organização do Município eram direcionadas aos Estados-membros que, em regra, eram os responsáveis pela elaboração

⁸⁷ Segundo Aderson de Menezes, é fato pacífico que o Município é importante na estruturação do Estado, independentemente da sua forma de organização. MENEZES, Aderson de. Teoria Geral do Estado. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972. p. 194.

⁸⁸ Nessa linha, ver: RUSSOMANO, Rosah. O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965. p. 61.

das Leis Orgânicas municipais. A CRFB, ao conferir expressamente o poder de o Município legislar, além de tornar indubitável a sua competência legislativa, uma vez presente o interesse local e estabelecer a obrigação de elaborar sua Lei Orgânica, mudou o principal agente que deve observar as normas organizacionais do Município, sendo atualmente o próprio Município.

Em suma, se pôde ilustrar a importância do Município brasileiro enquanto integrante do Estado, verificando-se o seu desenvolver no constitucionalismo brasileiro, identificando-se seus períodos de maior valorização na dinâmica social, primeiro, anteriormente à adoção do Estado Federal e, por fim, e principalmente, a partir da previsão da Constituição de 1988.⁸⁹

A partir dessa análise histórica, evidencia-se a mudança provocada no poder de decidir da instituição mais próxima ao cidadão. Sob o aspecto legislativo-organizativo percebeu-se, a partir da entrada em vigor da Constituição de 1988, a efetiva realização da descentralização do poder na Federação brasileira, viabilizada em atenção à tradição da presença constante do Município na história brasileira e como consequência da valorização gradual, mais evidente nos textos constitucionais democráticos, que sofreu o Município ao longo do período republicano. Resta em aberto, contudo, as limitações com relação aos recursos financeiros, o que é tema para uma outra pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5 eds. São Paulo: Atlas. 2010.

AVILA, Marta Marques. **A competência municipal no direito constitucional brasileiro**. Disponível em:
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/avila,marta_marques_-a_competencia_municipal_no_direito_constitucional_brasileiro.pdf

BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1934, v. V.

BASTOS, Celso Ribeiro. **A Federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 22.ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon (coord.) **Novos Rumos da Autonomia Municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

⁸⁹ Sobre a competência municipal e as limitações ao poder de decidir do Município quando da implantação de políticas públicas ver da autora: A Competência Municipal no Direito Constitucional Brasileiro. Disponível em:
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/avila,marta_marques_-a_competencia_municipal_no_direito_constitucional_brasileiro.pdf

BIELSA, Rafael. **Principios de Regimen Municipal**. 3.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 25 mar. 1824.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, **Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil**, 24 fev. 1891.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, **Correio Oficial**, 16 jul. 1934.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, **Correio Oficial**, 10 nov. 1937.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, **Diário Oficial da União**, 18 set. 1946.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, **Diário Oficial da União**, 20 de outubro de 1967.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 17 de outubro de 1969. Brasília, **Diário Oficial da União**, 30 de outubro de 1969.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988.

_____. Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. Rio de Janeiro, **Diário Oficial**, 3 set. 1926.

_____. Lei de 1º de outubro de 1828. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 1º de outubro de 1828.

_____. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 12 de agosto de 1834.

_____. Lei nº 105, de 12 de maio de 1840. Rio de Janeiro, **Diário do Governo**, 12 de maio de 1840.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958.

CHACON, Vamireh; RODARTE, Claus. **História do Legislativo Brasileiro: Câmaras Municipais**. Brasília. Brasília: Senado Federal, 2007. v. I.

COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008. p. 60-104.

COSTA, Nelson Nery. Desenvolvimento do município no Brasil. **Revista Forense**, v. 349, jan.-mar. 2000.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As Competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.

COUTINHO, Mario Maia. **O Pai do Municipalismo: Estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia**. São Paulo: O Livreiro, 1962.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Municipal**. São Paulo: LEUD, 1975.

D'AQUINO, Ivo. **O Município: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940.

DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Público**. Cadernos de Direito Municipal. n. 97, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar. 1991.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

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

DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. XXIV, 1928.

_____. **Direito Constitucional**. 3.ed. Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1953, t. II.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 3.ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREIRE, Felisbello. **As Constituições dos estados e a Constituição federal**. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1898.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5.ed Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

LEAL, Vitor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. In: **Estudos sobre a Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954, p. 129-145.

_____. **Coronelismo, enxada e voto: município e o regime representativo no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

MANGABEIRA, João. **Em torno da Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934. v. II.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1.

MARTORANO, Dante. **Direito Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1957.

_____. **Direito Municipal brasileiro**. 3.ed. refundida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **A Contribuição de Melhoria e a Autonomia Municipal**. São Paulo: Publicação da Prefeitura do Município de São Paulo, 1952.

_____. **Natureza Jurídica do Estado Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunaes, 1937.

MENDES JUNIOR, João. As ideias de soberania, autonomia e federação. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo: Typ. Augusto Siqueira & Cia, anno de 1912, v. XX, 1916.

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

MENEZES, Aderson de. **Teoria Geral do Estado**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos POGETTI Editores, 1938. t. I.

_____. **Comentários à Constituição de 1946**. 2.ed São Paulo: Max Limonad, 1953. v. II.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II.

_____. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. 2.ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. II.

NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do Município. **Revista de Direito Público**, v. 6, out- dez. 1968.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

NUNES, Castro. **As Constituições Estaduais do Brasil**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1922. t. I.

NUNES, José de Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1920.

PIMENTA BUENO, José Antônio. **Marquês de São Vicente**. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Ed. 34, 2002.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. A Federação Brasileira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (coord.). **Tratado de Direito Municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1.

RIBEIRO, Manoel. **O Município na Federação**. Publicações da Universidade da Bahia, 1959.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. A Competência e a Autonomia Municipal na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre: EU/Porto Alegre, v. 10, n. 11, nov. 1997.

_____. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição de competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, n. 15, jan./fev./mar. 2007.

RUSSOMANO, Rosah. **O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 35.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOARES, Antonio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (coord.). **Direito de Estado. Estudos sobre Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILA, Marta Marques (coord.) **O município e a federação**. Porto Alegre: BREJObiblio-bureau, 2010.

TAVARES, José Antônio Giusti. O Sistema Político brasileiro. In: ROJO, Raul Enrique; TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

VIANA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952.

Trabalho enviado em 19 de setembro de 2017.

Aceito em 15 de novembro de 2017.