

*Maria Clara Ribeiro Dantas Bezerra*³¹

*Vladimir da Rocha França*³²

“A Assembleia resolveu que agora Santa Fé é cidade. Todo mundo fica louco, a festa começa, é sino, viva e foguete. Mas, me diga, mudou alguma coisa? Nasceu alguma casa nova, alguma rua nova, alguma árvore nova só por causa do decreto? (...)”
(Erico Verissimo. *O tempo e o vento – O continente*, p.534)

RESUMO

A atual Constituição brasileira de 1988 inovou no sistema federalista nacional ao declarar expressamente ser o Município ente federativo. Tal mudança buscou sanar o longínquo problema da divisão de competências. No entanto, o sistema federativo ainda encontra dificuldades em se estabelecer, havendo questões sobre competências dos entes sendo levadas ao Poder Judiciário e mesmo propostas legislativas visando corrigir distorções sobre a matéria. O presente artigo busca compreender como se deu, ao longo da história normativa brasileira de centralização e descentralização do poder, a divisão de competências com foco nas atribuições que em cada período foram dadas aos municípios. Observou-se que apesar de ter sido elevado à categoria de ente federativo, o município aparece como um ente menor, sem que tendências descentralizantes necessariamente reflitam em aumento de sua normativamente proclamada autonomia.

Palavras-chave: História do município brasileiro. Poderes normativos municipais. Federação.

1 INTRODUÇÃO: MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO E A PREDOMINÂNCIA DO INTERSSE

³¹ Advogada. Mestranda em Constituição e Garantia de Direitos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: mariaclararadb@gmail.com.

³² Advogado. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Associado pelo Departamento de Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: vrochafranca@gmail.com

O ano de 2020 foi marcado pela Pandemia do Covid-19. O vírus surgido na China nos fins de 2019 rapidamente se espalhou pelo globo terrestre causando mortes, medo e insegurança. Os Estados tiveram pouco ou nenhum tempo para aparelhar seus sistemas de saúde pública para receber a demanda de doentes. Em 2021, as chamadas segunda e terceira onda apareceram com variantes do vírus inicial, desafiando ainda mais a ciência e os governos. No Brasil, onde a saúde é um direito social constitucionalmente tutelado³³, havendo previsão expressa na Lei nº 8.080/1990 (Lei do SUS – Sistema Único de Saúde) de que é dever estatal garantir a saúde aos cidadãos mediante políticas públicas³⁴, restava evidente o papel do Estado em formular e executar ações no combate à Pandemia.

Como se sabe, o Brasil é uma República Federativa³⁵, possuindo como entes federados o Distrito Federal, os Municípios, os Estados e a União³⁶, e cada um deles detendo competências próprias, comuns e concorrentes³⁷ previstas no texto constitucional. Conforme o art. 23, inciso II³⁸ desta Constituição, é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios cuidar da saúde e da assistência pública, havendo inclusive a previsão dos recursos que financiarão em cada esfera de governo as ações e serviços de saúde³⁹. Também na já mencionada Lei do SUS existe a distribuição da direção do sistema único de saúde por ente federado⁴⁰.

³³ **CRFB.** Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³⁴ **Lei nº 8.080/1990.** Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. § 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

³⁵ **CRFB.** 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:

³⁶ **CRFB.** 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.

³⁷ Adota-se aqui a diferenciação entre competências comuns e concorrentes conforme consta no próprio texto constitucional (arts. 23 e 24), com as competências comuns dizendo respeito à atividades administrativas e as competências concorrentes fazendo referência à atividade legislativa de cada ente federativo.

³⁸ **CRFB.** Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

³⁹ **CRFB.** Art. 198. (...)§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

⁴⁰ **Lei nº 8.080/1990.** Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde; II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Com a pandemia, essa organização de competências foi – está sendo – diuturnamente posta à prova. Isso porque a coordenação de ações de saúde pública nem sempre foi harmoniosa, com a União adotando certa postura no combate à pandemia, os governos dos Estados optando por outras medidas, e os Municípios, em sua multiplicidade, elegendo cada um suas políticas sanitárias próprias. Entre *lockdowns*, *toques de recolher* e *restrições à locomoção e à reunião*⁴¹, cada ente emitiu atos normativos – em sua maioria decretos, os quais constantemente são conflituosos entre si⁴², levando o cidadão comum a se perguntar a cada nova expedição normativa: *qual delas eu devo seguir?*

No Supremo Tribunal Federal, julgando a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, o Ministro Marco Aurélio decidiu que a edição da Medida Provisória 926/2020 em âmbito federal não exclui a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a tomada de providências no combate à pandemia, justamente pelo já mencionado art. 23, II da Constituição da República, o que posteriormente foi referendado pelo Plenário da citada corte. Tal decisão, apesar de muito comentada, não esclareceu a questão da coexistência de normas conflitantes entre entes federados sobrepostos (Decreto Estadual vs. Decreto Municipal), persistindo a dúvida do parágrafo anterior.

Possível resposta pode ser cogitada pela análise do princípio da predominância do interesse, que atualmente orienta a divisão das competências constitucionais em uma federação e também a interpretação dessas mesmas competências postas. Em termos simples e diretos, tal princípio determina que os assuntos de interesse nacional sejam tratados pela União, os de interesse regional pelos Estados e os de interesse local pelos Municípios, com o Distrito Federal congregando tanto o regional quanto o local. Victor Nunes Leal (2012) destaca que, por si só, com os termos interesse local ou peculiar interesse, não se têm elementos suficientes para compreender quais são de fato as atribuições municipais, razão pela qual busca no segundo capítulo de seu clássico a comparação de tais atribuições ante seus movimentos de ampliação e restrição ao longo da história brasileira.

Nesse sentido, compreender os contornos desses círculos de interesse pode contribuir para resolução da controvérsia que se encontra tão em voga no presente momento. Assim, este artigo

⁴¹ O objetivo deste trabalho nem de longe é emitir juízos sobre o acerto ou não das orientações em matéria de saúde pública emitidas durante a pandemia. Busca-se com o exemplo apenas ilustrar o problema de competência em matéria ordenadora sanitária entre os entes federados, que foi exponencialmente alargado com a situação.

⁴² Não se adentrará no mérito, pelo menos por enquanto, da constitucionalidade dos referidos decretos, tarefa que demandaria análise individualizada.

tem como objetivo traçar um panorama histórico e normativo dos poderes e competências do Município no Brasil para dar subsídios a uma mais nítida compreensão sobre o que deve ser entendido como de interesse local na divisão e na interpretação de competências constitucionais entre os entes federados. Diferentemente de Victor Nunes Leal (2012), porém, não se quer aqui tratar desse assunto como meio de compreender um fenômeno maior – como fez o autor em relação ao coronelismo. A finalidade deste artigo é a de retomar o debate sobre o municipalismo na história normativa brasileira para subsidiar teses mais amplas no futuro.

A justificativa da escolha pelo municipalismo se deu pela particularidade de o Município ter sido elencado como ente federado apenas na última das tantas constituições brasileiras, que desde 1891 trazem a forma federativa de estado. Assim, desperta curiosidade saber a história dos poderes e das competências municipais antes e depois da sua elevação a ente federado. O motivo dessa mudança de patamar também deve ser explorado, sendo pertinente o seu esclarecimento para o entendimento do atual pacto federativo e das ideologias que influíram em seu estabelecimento durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Como este artigo se propõe a ser um estudo normativo, as fontes usadas serão majoritariamente normas jurídicas que tratem dos poderes municipais, das tendências centralizadoras e descentralizadoras dos arranjos de poder na história brasileira e da divisão de competências constitucionais e escritos doutrinários que abordem esses temas. Será então uma pesquisa exploratória que via documentos jurídicos e doutrinários se propõe a mapear historicamente as competências normativas do município no Brasil, relacionando-as com as tendências ideológicas que as nortearam.

Para tanto, será dado foco nas tendências centralizadoras e descentralizadoras do poder na história brasileira, buscando expor o seu reflexo nas competências municipais.

De posse do percurso histórico das atividades de interesse do Município, será feito exame das razões pelas quais este foi elevado à categoria de ente federado, observando principalmente as discussões no seio da Assembleia Nacional Constituinte para averiguar se os objetivos nela tratados foram alcançados.

Esse artigo, porém, advirta-se mais uma vez, não tem caráter propositivo, mas exploratório e descritivo. Visa antes resgatar e expor ideias que podem passar despercebidas ao debate do que propor uma tese. Busca, então, subsidiar com fontes e reflexões futuras discussões sobre o interesse local relativo às competências municipais.

2 O MUNICÍPIO NO BRASIL COLÔNIA: AS ORDENAÇÕES DO REINO E A CÂMARA MUNICIPAL

Antes de iniciar propriamente este capítulo, cabe um alerta: não se trata aqui de fazer exaustivo relato ou até mesmo releitura de toda a história brasileira. Serão neste artigo pontuadas as normas às quais se pode recorrer para traçar um geral panorama dos poderes municipais nas fases de colônia, império e república: um passeio na superfície e não um mergulho de profundidade.

Victor Nunes Leal (2012) alerta que não é possível saber o que eram as Câmaras Municipais da colônia pelo simples exame da legislação aplicável. De fato, é inútil tentar compreender qualquer instituição apenas pela leitura fria da lei. É necessário que se costurem diversos fios para se obter o tecido. Neste tópico busca-se olhar para um dos fios que parece ter sido esquecido quando atualmente se descreve o tecido.

A discussão sobre a história municipal brasileira deve se iniciar ainda no período colonial, tendo sido este o momento em que talvez gozaram os municípios de maior autonomia – de fato e de direito.

Após seu descobrimento, o Brasil ficou por cerca de trinta anos em relativo abandono pela Coroa portuguesa. Durante esse período à Terra de Santas Cruz foi dado o status de domínio, limitando-se Portugal a nela manter capitães-vigias da costa e a erigir feitorias em pontos estratégicos do litoral. Essas ações tinham o duplo intuito de defender a posse das terras contra investidas estrangeiras e de servir como entreposto na rota para o oriente (cf. FLEIUS, 1922).

Inicialmente pensadas para fins puramente econômico-militares, esses primeiros núcleos de organização político-administrativa foram se convertendo, aos poucos, em povoados e aldeamentos, fazendo surgir a necessidade de ampliação do aparato administrativo local (cf. FLEIUS, 1922).

Também considerando tais ajuntamentos populacionais ao redor das feitorias como embriões dos municípios no território brasileiro, Dalmo de Abreu Dallari (2018, pp. 246-247) explica:

Os primeiros sinais do que se poderá considerar o nascedouro do município brasileiro encontram-se em agregações de pessoas ou grupos familiares, primeiramente em regiões litorâneas, para defesa e ocupação do território, e depois como resultado de avanços em

busca de recursos vegetais e de riquezas minerais. A concentração dessas pessoas e desses grupos em determinado local deu origem às vilas e cidades, com a necessidade de uma organização básica e de um governo local, que tomasse iniciativas e utilizasse os meios disponíveis para atendimento das necessidades da população.

Como ocorre em qualquer agrupamento de pessoas, foi necessário que se estabelecesse uma estrutura organizacional mínima. Dado o pequeno interesse inicialmente dispensado pela Coroa Portuguesa ao Brasil, é de se concluir que os colonos tiveram maior autonomia para tomar decisões locais, sendo este o primeiro círculo de poder municipal.

Em 1532, porém, como resultado da expedição de Martim Afonso de Souza, é juridicamente fundada a primeira vila brasileira: São Vicente. Diz-se juridicamente porque vinha Martim Afonso portanto três cartas régias⁴³ “numa das quais era designado capitão-mor da armada e também de todas as terras que achasse e descobrisse, com alçada no crime e no cível, e amplos poderes incluindo o de levantar padrões de vila” (SOUSA, s/d, p. 41)⁴⁴. Tinha, portanto, a competência conferida mediante documento jurídico pela Coroa Portuguesa para fundar vilas em terras brasileiras⁴⁵. Sobre as repercussões de tal ato em relação ao tema de governo local José Pedro Galvão de Sousa (s/d, p. 41) explica:

Ora, Martim Afonso não fundou apenas a *urbs*. Desde o primeiro instante, lançou os fundamentos da *civitas*: nomeou oficiais para a administração da justiça e convocou os homens bons para a eleição dos vereadores. Transpunha-se assim para o Brasil a instituição municipal portuguesa. Aplicavam-se os dispositivos a respeito contidos nas Ordenações. Tinha início o govêrno autônomo das vilas e se esboçava o sistema representativo (Grifos no original).

Max Fleius (1922), no mesmo sentido, sublinha que a fundação de São Vicente se deu com Martim Afonso demarcando os limites da vila e distribuindo lotes, construindo edifícios como o forte, a Câmara Municipal, a cadeia, a igreja e a alfândega e convocando os homens bons para a eleição dos vereadores, sendo este o “primeiro núcleo civil de administração colonial” (FLEIUS,

⁴³ Tais cartas podem ser encontradas na Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Tomo 24, , 1861. Disponível em: <https://www.ihgb.org.br/publicacoes/revista-ihgb/item/107718-revista-ihgb-tomo-xxiv.html>. Acesso em: 25 abr. 2021.

⁴⁴ Observe-se que “Em nenhuma dessas três cartas régias, datadas de Castro Verde a 20 de novembro de 1530 e assinadas por D. João III, é Martim Afonso nomeado, ou mesmo indicado, Governador do Brasil”, tendo sido enviado como Capitão-Mór da armada expeditória (LUÍS, 2004, p. 59

⁴⁵ Em seu Diário de Bordo, Pero Lopes de Sousa, irmão de Martim Afonso anotou: “(...) *A todos nos pareceu tam bem esta ilha que o capitam I. determinou de a povoar, e dey a todolos homês terras (1) para fazerem fazendas: e fez hũa villa na ilha de Sam Vicente e outra 9 leguas dentro pelo sertam, à borda d’hum rio, que se chama Piratininga: e pôz tudo em boa obra de justiça, de que a gente toda tomou muita consolaçam, com verem povoar villas e ter leis e sacreficios, e celebrar matrimônios, e viverem e comunicarem das artes; e ser cada um senhor do seu; e vestir as enjurias particulares; e ter todos outros bens da vida sigura e conversável.*” (cf. SOUSA, 1861).

1922, p. 6). O início do governo autônomo acima mencionado diz respeito ao início de direito, já que como visto, desde a organização dos povoamentos junto às feitorias havia, de fato, alguma espécie primitiva de organização administrativa para o tratamento de assuntos locais.

Após a expedição de Martim Afonso de Sousa, tomando consciência da vastidão do território descoberto – fato este que será de constante relevância nas políticas de centralização e descentralização do Brasil ao longo de sua história – a Coroa Portuguesa decide implantar o sistema de Capitânicas, o qual já havia sido utilizado em outras de suas possessões ultramarinas (cf. FLEIUS, 1922). Não se gastarão aqui linhas descrevendo as léguas de tal sistema, bastando sintetizar que visava assegurar à Portugal a posse das terras sem que seu tesouro restasse comprometido, transferindo a terceiros – Capitães Donatários – o dever de povoamento da respectiva faixa de terra e conferindo-lhes o direito de administração em nome da Coroa. Esse plexo de atribuições obviamente contava com extenso rol de direitos e deveres, dentre os quais importa aqui destacar que aos Donatários era conferida a *Alcaideria-Mór* das vilas que erigisse, bem como a eles era dado o respectivo comando militar, o que contemplava a nomeação de oficiais da justiça, a organização do processo eleitoral para as Câmaras Municipais – segundo o determinado nas Ordenações –, a concessão de semarias, a cobrança de tributos e a defesa contra os gentios e eventuais invasores, tudo conforme as normas jurídicas portuguesas⁴⁶.

Sabemos desde os bancos escolares que tal sistema de capitânicas não prosperou⁴⁷ em virtude de dificuldades como a extensão das terras e o perigo que as tribos nativas e os invasores europeus representavam.

Em que pese tal organização ter sido o primeiro sistema político-administrativo do Brasil e que de fato, alguns dos atuais estados da federação tenham os mesmos nomes das capitânicas que haviam sido instituídas em seu território, não parece correto que se considere esse como um precursor do sistema federativo brasileiro que viria a ser instaurado no período republicano. Isso

⁴⁶ “Investiram-se dos donatários da Alcaideria-Mór e comando militar das villas que erigissem, cargos que exerceriam por si ou por representantes seus; nomeavam ouvidores, escrivães, meirinhos e demais officiaes da justiça, proviam a serventia de notários do publico e judicial, recebendo cada um \$500 de pensão anual; presidiam ás eleições de júztes e officiaes da villa, apurando as listas dos homens bons, que eram os eleitores, aprovando-lhes u não o resultado; isentavam-se de toda a justiça extranha á Capitania, mesmo de corregedores de qualquer alçada, devendo por crime ser chamados á presença d’el-rei; concediam sesmarias a quem lh’as pedisse, comtanto que posse christão; tinham o monopólio das marinhas, moendas de agua e outros engenhos, cobrando o respectivo tributo; tinham o direito das barcas de passagem dos rios, a vintena de todo o pescado (...)” (FLEIUS, 1922, pp.11-12).

⁴⁷ Apenas as Capitânicas de São Vicente e de Pernambuco lograram o êxito esperado, tendo, porém, o sistema fracassado.

porque mesmo sendo semelhante a lógica da descentralização das competências administrativas em unidades territoriais para o seu melhor desempenho, inexistia no sistema de capitânias a convenção recíproca entre as unidades para a formação do todo fortalecido.

Assim, apesar de Max Fleius (2012) dizer serem as Capitânias Hereditárias “*o primeiro esboço das nossas antigas Províncias e actuaes Estados federados*” há de se tomar essa assertiva apenas na realidade de demarcação física e territorial das futuras províncias e atuais estados federados, não se considerando que já naquele momento houvera o ânimo político de se firmar uma aliança para a conservação da autonomia local mediante a coesão governamental recíproca (SOUSA, s/d).

Essa falta de coesão governamental na colônia acaba se tornando um dos fatores que impulsiona a criação do Governo Central em 1548, sendo necessário, conforme Max Fleius (2012, p. 14):

(...) uniformizar a administração em todo o paiz, reprimto o arbítrio dos capitães-donatários, uns quase soberanos, e de seus loco-tenentes; a indisciplina reinante em quase todas as capitânias de desmandos contra o gentio; a urgência em expelir contrabandistas francezes que audazmente se haviam estabelecido nos mares da costa (...); de fortificar e guarnecer mais seguramente o litoral e de premunir os donatários contra as frequentes insurreições das tribos mais ferozes (...); de exaltar a fé catholica, antes de tudo, e politicamente organizar em bases definitivas a América Portugueza, decidira el-rei, em 1548, a crear um só poder central, ou Governo Geral Uno, em nossa terra, como traço de união entre os donatários, a quem foram retiradas muitas das prerrogativas contidas em suas cartas de doação.

Dessa retirada de certas prerrogativas dos donatários se percebe um movimento de centralização de poder político no Governo-Geral, o que vai se refletir na redução da autonomia local sem, porém, sufocá-la, tampouco se confundindo com o regime de unitarismo que seria implantado em 1824 (SOUSA, s/d). Houve ainda duas divisões – seguidas de novas unificações – do Governo Geral, uma em 1572 e outra em 1608, tendo sempre como motivação a tentativa da Coroa de melhor administrar e garantir a posse e o povoamento dos vastos territórios (cf. FLEIUS, 1922).

No plano normativo, durante todo período acima tratado e ainda depois aplicava-se na colônia o ordenamento jurídico da metrópole complementado por um conjunto de normas especiais, dizendo José Pedro Galvão de Sousa (s/d):

É muito significativo o fato de terem sido sempre aplicadas no Brasil as mesmas leis de Portugal. As Ordenações do Reino aqui ficaram vigorando mesmo depois da separação política e ainda durante a República, até a promulgação do Código Civil. As cartas de

doação das capitanias, os regimentos dos governadores, as cartas régias, alvarás e outros atos emanados do El-Rei ou de outras autoridades metropolitanas formavam o direito especial da colônia, uma complementação do direito comum a Portugal e ao Brasil. Não existia um estatuto colonial, que colocasse o Brasil em situação de inferioridade jurídica.

Faz sentido, então a assertiva de tal autor de que “*Estudar a legislação que vigorou no Brasil nos primeiros séculos, é antes de mais nada estudar a legislação de Portugal*” (cf. SOUSA, s/d, p. 34). Vamos a ela.

Na linha do tempo das Ordenações, as Afonsinas foram criadas em 1446, estando em vigor no início do período colonial brasileiro até as Manuelinas, de 1521⁴⁸. As Ordenações Filipinas, por sua vez, passam a ter vigência a partir de 1603, já no período de união das coroas ibéricas.

Todas essas Ordenações apresentam extensas linhas descrevendo as atribuições da organização administrativa municipal, cujo centro se dava no *Concelho da Câmara*. Nas Ordenações Manuelinas, o Título XLVI do Primeiro Livro trata “Dos Vereadores, da Cidades, e Villas e cousas que a seus officios pertencem”, contendo trinta e dois itens onde se determinam a guarda de documentos e escrituras, competência de cobrança de tributos e até mesmo de julgamento de certos crimes⁴⁹. Há, no entanto, ainda diversos outros capítulos que se debruçam a ordenar a vida municipal, como os que tratam da atribuição dos Escrivães, dos Tesoureiros e dos Procuradores do “Concelho da Câmara”.

Já nas Filipinas, o Título LXVI “Dos Vereadores” do Livro Primeiro possui quarenta e nove itens, conferindo a eles cuidar do regimento da terra para “o bem viver” da população e provocar os Juízes caso tomem conhecimento de malfeitorias contra as Posturas. Também a eles é dado o poder de instituir tributos, prevendo, inclusive, imunidade de taxas para gêneros alimentícios como pão, vinho e azeite. No Título LXVIII do mesmo livro enumeram-se as competências dos Almotacés, também pertencentes à estrutura de poder municipal de então, devendo cuidar da limpeza urbana, da correta aplicação dos pesos e medidas e decidir sobre edificações urbanas. Há ainda capítulos dedicados ao Procurador, ao Tesoureiro e ao Escrivão da Câmara. As Ordenações Filipinas alteraram a competência municipal e a organização e o sistema eleitoral das Câmaras Municipais, dizendo Max Fleius (1922, p. 33) que aí então “começa a esboçar-se na legislação pátria a configuração puramente administrativa do município”, ao que José Pedro Galvão de Sousa

⁴⁸ Pode haver divergências sobre tais datas, vez que as compilações demoravam a ser finalizadas. Usa-se aqui as datas mencionadas em Max Fleius (1922) e José Pedro Galvão de Sousa (s/d).

⁴⁹ REINO DE PORTUGAL. Ordenações Manuelinas nº Livro 1. Coimbra.

(s/d) corrobora e por afirmar que houve redução nas respectivas funções judiciárias, tendo o corpo de vereança assumido caráter administrativo que duraria até a lei 1º de outubro de 1828.

Mesmo com diferenças pontuais, nota-se que logo nos primeiros livros das ordenações há a estruturação da Administração do Município, com a previsão dos cargos, de suas respectivas competências e modo de provimento, sendo a Câmara Municipal o órgão que reunia no “Concelho” esses servidores⁵⁰. Max Fleus (1922, p. 35) destaca que “Às Camaras de então competiam funções muito mais amplas que às actuaes municipalidades”, pois além das “atribuições atinentes propriamente ao município”, ainda exerciam competências outras, como encargos de denúncia de crimes e contravenções, policiamento rural e de higiene pública, avaliação de bens penhorados, depositários judiciais e tantas outras.

Percebe-se nessas atribuições a cumulação das funções administrativas, judiciais e legislativas, tendo esta última até menor prevalência ante as demais. O estudioso atual, já versado na tradicional teoria de divisão dos poderes poderá estranhar tal estrutura. No entanto, a tripartição dos poderes em legislativo, executivo e judiciário como a conhecemos hoje, apesar de ensaiada por autores pretéritos, foi ganhando seus contornos atuais apenas a partir de 1748 com a obra de Montesquieu (2000).

A dificuldade encontrada em se fazer um delineamento suficientemente preciso das competências municipais no Brasil colônia se dá por dois motivos. O primeiro é a barreira linguística e temporal: os séculos que nos separam das Ordenações promoveram mudanças na língua portuguesa, seja na grafia, na estrutura das frases e na correspondência dos vocábulos. O segundo é a diferença na organização ou esquematização do texto normativo: o modo de escrever as leis mudou, sendo as ordenações bem mais extensas em suas disposições do que as mais prolixas constituições, contando ainda, como já dito, com uma estrutura que não contempla a divisão das funções estatais com a qual estamos acostumados a encontrar nas constituições brasileiras desde 1824.

Por fim, uma observação deve ser feita. Existe na literatura uma divergência sobre a participação popular nas eleições locais durante o período colonial. Oliveira Viana (2019, p. 158)

⁵⁰ “A composição das Câmaras Municipais no Brasil Colonial englobava, além de juízes de paz, corregedores, almotacés e procuradores, figuras centrais como os vereadores (eleitos dentre os homens bons da localidade); os juízes ordinários ou juízes da terra (eleitos juntamente com os vereadores, com competência para julgar causas comuns, aplicando a lei conforme os costumes e as regras de direito local, contida nos forais) e os juízes de fora (nomeados pelo rei e vitalícios, possuíam formação jurídica e competia-lhes assegurar a aplicação das Ordenações Gerais do Reino) que representavam o suporte da realeza na localidade.” (DANTAS, 2011, pp. 04-09).

sustenta que nessa época não havia participação democrática enquanto o “*espírito público municipal*” na política das vilas e municípios, sendo, para ele, as Câmaras Municipais órgãos de extensão de poder Coroa Portuguesa em âmbito local:

Na verdade, estas corporações municipais, com os grandes poderes administrativos legislativos, judiciais e mesmo militares que possuíam, serviam apenas aos grandes senhores de engenhos e grossas escravarias (a chamada “nobreza da terra”, que figurava nos pelouros), não propriamente para administrarem o interesse coletivo local; mas, para fazerem a sua política personalista de potentados. Como demonstrarei adiante, eles haviam organizado os seus clãs feudais e parentais, que eram criações ecológicas, impostas pelo meio: – e as câmaras municipais, com os seus cargos eletivos, os seus postos remunerados e o seu poder executivo, legislativo, tributário e repressivo, eram uma arma a mais – e formidável (porque tocada da mística da onipotência da lei) – que a Coroa de Portugal, supondo servir ao espírito da autonomia dos seus súditos coloniais, lhes havia posto imprudentemente nas mãos (VIANA, 2019, p. 156).

O fato de terem sido as Câmaras órgãos impostos pelas leis portuguesas (Ordenações), aliado à inexistência de capacidade eleitoral passiva da maioria dos colonos – apenas os homens bons podiam ser votados – resultava em uma falsa autonomia e na impossibilidade de democracia local (cf. VIANA, 2019).

Esse argumento, porém, é diretamente refutado por Manoel Rodrigues Ferreira (2001, pp. 94-95):

A realidade era bem outra. Existiam, no Estado do Brasil, duas administrações. Uma, constituída dos governadores, que eram representantes dos soberanos portugueses e por eles nomeados. Seus mandatos tinham durações imprevisíveis. Outra, era constituída das câmaras municipais, cujos conselhos eram eleitos pelo povo legitimamente, tendo o mandato de um ano, garantido pela Ordenação. Defrontavam-se, pois, representantes dos reis (governadores) e representantes do povo (oficiais das câmaras). Dado que durante os três séculos em que o Estado do Brasil foi província do Império português, as nossas vilas e cidades situavam-se distantes das sedes dos governadores, é fácil verificar que a administração municipal, mercê também das suas atribuições, deveria ser para o povo mais importante do que as administrações gerais. As câmaras municipais, isto é, os representantes do povo tinham o direito de se dirigir diretamente aos reis de Portugal, sem que o fosse por intermédio dos governadores. E, freqüentemente, faziam-no para reclamar contra os próprios governadores e contra outros membros da administração geral.

Analisando as posições em embate, parece ter razão Manoel Rodrigues Ferreira (2001). Primeiro, o fato de ter sido o sistema de organização municipal em torno das Câmaras uma determinação legal portuguesa não significa que a Coroa minasse a autonomia local, tanto que seus membros eram colonos eleitos. De fato, nem todos podiam ser votados, mas ao se vincular o conceito de autonomia local ao de democracia – e democracia ampla – como faz Oliveira Viana (2019), incorre-se no erro de tratar como única fonte de poder político o *povo-massa* (nos seus

próprios termos), o que não corresponde à realidade. Mesmo que exercido por uma parcela restrita, o poder político era manifestado, nas Câmaras, pela população local, o que lhes dá medida de autonomia significativa, tanto que o próprio Oliveira Viana (2019) menciona poder “*executivo, legislativo, tributário e repressivo*” da localidade. Não se trata, obviamente, de poder ilimitado, de soberania, mas de dentro dos limites da lei o exercício desembaraçado das prerrogativas que eram legalmente conferidas ao Município, e essa competência, como se observou no decorrer deste capítulo, era ampla.

Assim, independentemente ter sido o município instituído pela legislação portuguesa (transplantado, como muitos autores mencionam) e do questionamento de ter sido exercido com maior ou menor legitimidade democrática, o fato é que no período colonial o poder municipal abarcava um feixe de atribuições amplas, descritas nas Ordenações Portuguesas que estiveram vigentes e que cumulava funções executivas, legislativas, judiciárias e militares em diversos cargos públicos reunidos na Câmara Municipal, tendo, então, a autonomia municipal maior amplitude da que agora se observa, razão pela qual se finda este tópico com a seguinte síntese de Nelson Nogueira Saldanha (2001, p. 57):

Observou-se já, com razão, que as atribuições oficiais daquelas câmaras superavam, mesmo, as das municipalidades contemporâneas, pois inclusive enfeixavam competências correspondentes às hoje dadas ao Ministério Público. Realmente, certas experiências, então trazidas e mantidas, como a da eleição de juízes (indireta e oligárquica embora), foram muito interessantes, e a situação era suficiente para poder-se dizer, hoje, que o município colonial foi embrião orgânico de nossas estruturas políticas e sociais posteriores. Em certas cidades, Olinda por exemplo, havia um Senado, com a atuação verdadeiramente notável na pugna contra prepotências metropolitanas.

3 O MUNICÍPIO NO BRASIL IMPÉRIO: A CONSTITUIÇÃO DE 1824 E A CENTRALIZAÇÃO DE PODER

Um dos temas que estava na agenda política do país e sobre os quais gravitavam os escritos de Direito Constitucional e de Direito Administrativo no Brasil Império era a questão da centralização *vs.* descentralização do poder estatal. É de se notar uma tendência quase natural para que isso acontecesse: o país acabara de proclamar sua independência política de Portugal, estando os alicerces da organização do Estado ainda se acomodando à vastidão do território nacional.

Nesse sentido, a análise da esfera de poder municipal durante o período imperial precisa estar atenta aos movimentos de maior ou menor centralização político-administrativa pelos quais passou a nação. O ponto de partida desse estudo não poderia ser outro senão a Constituição Imperial de 1824.

Tal Carta estabeleceu em seu Título 7º (sétimo), Capítulo I, a organização do país em províncias⁵¹, cujos presidentes seriam nomeados e removidos pelo Imperador quando assim conviesse ao “bom serviço do Estado”. As respectivas atribuições, competências e autoridades seriam objeto de lei.

O Capítulo II era dedicado às Câmaras Municipais⁵², que deveriam existir em todas as cidades e vilas e ter como composição Vereadores eleitos. Também se determina que as funções devem ser objeto de “Lei regulamentar”, já havendo, porém, a previsão de que às Câmaras caberia o governo econômico dos municípios, a formação das suas Posturas, a aplicação de suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições. Importante mencionar aqui informação contida em artigo de Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2018, p. 56), que citando José Nilo de Castro explica que quando a Constituição de 1824 confere às Câmaras o governo *econômico* das cidades e vilas, o vocábulo *econômico* deve ser compreendido em sua raiz etimológica do grego *aikos + nomos*, isto é “lei da casa interesse peculiar das povoações, não a economia com o significado que tem hoje”.

Há, portanto, desde o primeiro momento em que o poder constituinte se manifestou no Estado brasileiro o reconhecimento normativo de uma circunscrição de atribuições próprias ao ente municipal para seu autorregramento e que deveria ser exercida mediante a escolha de representantes locais.

O segundo marco normativo das Câmaras Municipais durante o Império foi a Lei 1º de Outubro de 1828, que almejou “dar uniformidade de organização às camaras municipaes, e de fixar

⁵¹ **Constituição Imperial de 1824.** “TITULO 7º Da Administração e Economia das Provincias. CAPITULO I. Da Administração. Art. 165. Haverá em cada Provincia um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado. Art. 166. A Lei designará as suas attribuições, competencia, e autoridade, e quanto convier no melhor desempenho desta Administração.”

⁵² **Constituição Imperial de 1824.** “CAPITULO II. Das Camaras. 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. 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. 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.”

suas atribuições mais de accordo com a nova ordem de cousas estabelecidas pela independencia do Imperio” (LAXE, 1885, p. 22).

Restou fixado em seu art. 24⁵³ que tais órgãos seriam “corporações meramente administrativas”, sendo delas retirada a competência de jurisdição contenciosa. Os artigos 39 e 40⁵⁴ da lei em questão dão o tom geral das atribuições das Câmaras: tratar do melhor interesse do município e dos seus habitantes. A especificação dos limites dessa competência constava nos artigos 66 até 73, que compunham o Título III – “Posturas Policiaes”⁵⁵. Tem-se então uma série de

⁵³ **Lei 1º de Outubro de 1828.** Art. 24. As Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa.

⁵⁴ **Lei 1º de Outubro de 1828.** Art. 39. As Camaras, na sua primeira reunião, examinarão os provimentos, e posturas actuaes, para propôr ao Conselho Geral o que melhor convier aos interesses do município; ficando, depois de aprovados, sem vigor todos os mais.

Art. 40. Os Vereadores tratarão nas vereações dos bens, e obras do Conselho do Governo economico, e policial da terra; e do que neste ramo fôr á prol dos seus habitantes.

⁵⁵ **Lei 1º de Outubro de 1828.**

TITULO III POSTURAS POLICIAES

Art. 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito á policia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objectos seguintes:

§ 1º Alinhamento, limpeza, iluminação, e desempachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edificios, e prisões publicas, calçadas, pontes, fontes, aqueductos, chafarizes, poços, tanques, e quaesquer outras construcções em beneficio commum dos habitantes, ou para decôro e ornamento das povoações.

§ 2º Sobre o estabelecimento de cemiterios fóra do recinto dos templos, conferindo a esse fim com a principal autoridade ecclesiastica do lugar; sobre o esgotamento de pantanos, e qualquer estagnação de aguas infectas; sobre a economia e asseio dos curraes, e matadouros publicos, sobre a collocação de cortumes, sobre os depositos de immundices, e quanto possa alterar, e corromper a salubridade da atmosphaera.

§ 3º Sobre edificios ruinosos, escavações, e precipicios nas vizinhanças das povoações, mandando-lhes pôr divisas para advertir os que transitam; suspensão e lançamento de corpos, que possam prejudicar, ou enxovalhar aos viandantes; cautela contra o perigo proveniente da divagação dos loucos, embriagados, de animaes ferozes, ou damnados, e daquelles, que, correndo, podem incommodar os habitantes, providencias para acautelar, e atalhar os incendios.

§ 4º Sobre as vozerias nas ruas em horas de silencio, injurias, e obscenidades contra a moral publica.

§ 5º Sobre os damninhos, e os que trazem gado solto sem pastor em lugares aonde possam causar qualquer prejuizo aos habitantes, ou lavouras; extirpação de reptis venenosos, ou de quaesquer animaes, e insectos devoradores das plantas; e sobre tudo o mais que diz respeito á policia.

§ 6º Sobre construcção, reparo, e conservação das estradas, caminhos, plantações de arvores para preservação de seus limites á commodidade dos viajantes, e das que forem uteis para a sustentação dos homens, e dos animaes, ou sirvam para fabricação de polvora, e outros objectos de defesa.

§ 7º Proverão sobre lugares onde pastem e descancem os gados para o consumo diario, em quanto os Conselhos os não tiverem proprios.

§ 8º Protegerão os criadores, e todas as pessoas, que trouxerem seus gados para os venderem, contra quaesquer oppressões dos empregados dos registros, e curraes dos Conselhos, aonde os haja, ou dos marchantes e mercadores deste genero, castigando com multas, e prisão, nos termos do titulo 3º art. 71, os que lhes fizerem vexames, e acintes para os desviarem do mercado.

§ 9º Só nos matadouros publicos, ou particulares, com licença das Camaras, se poderão matar, e esquartejar as rezes; e calculado o arrobamento de cada uma rez, estando presente os exactores dos direitos impostos sobre a carne; permitir-se-ha aos donos dos gados conduzil-os depois de esquartejados, e vendel-os pelos preços, que quizerem, e

incumbências acerca de higiene pública, segurança de edifícios, normas de bom convívio interpessoal, contenção de animais e de pragas, conservação de estradas, proteção e tratamento do gado e da lavoura – lembre-se aqui se tratar de uma sociedade ainda predominantemente rural – organização de feiras e espetáculos públicos, gerenciamento de escolas primárias e de casas de caridade para necessitados e órfãos – havendo nesse ponto específica menção de que “se vacinem todos os meninos do districto, e adultos que o não tiverem sido”, ao que se rememora a reflexão introdutória deste estudo sobre a compreensão do poder municipal em um momento de crise sanitária. Há, desde o Império, pelo que se pode ver, competência do Município no gerenciamento de questões afeitas à preservação da saúde coletiva dos munícipes⁵⁶.

aonde bem lhes convier, com tanto que o façam em lugares patentes, em que a Camara possa fiscalisar a limpeza, e salubridade dos talhos, e da carne, assim como a fidelidade dos pesos.

§ 10. Proverão igualmente sobre a commodidade das feiras, e mercados, abastança, e salubridade de todos os mantimentos, e outros objectos expostos á venda publica, tendo balança de ver o peso, e padrões de todos os pesos, e medidas para se regularem as aferições; e sobre quanto possa favorecer a agricultura, commercio, e industriados seus districtos, abstendo-se absolutamente de taxar os preços dos generos, ou de lhes pôr outras restricções á ampla, liberdade, que compete a seus donos.

§ 11. Exceptua-se a venda da polvora, e de todos os generas susceptiveis do explosão, e fabrico de fogos de artificio, que pelo seu perigo, só se poderão vender, e fazer nos lugares marcados pelas Camaras, e fóra de povoado, para o que se fará conveniente postura, que imponha condemnação, aos que a contravierem.

§ 12. Poderão autorizar espectaculos publicos nas ruas, praças, e arraiaes, uma vez que não offendam a moral publica, mediante alguma medica gratificação para as rendas do Conselho, que fixarão por suas posturas.

Art. 67. Cuidarão os Vereadores, além disto em adquirir modelos de machinas, e instrumentos ruraes, ou das artes, para que se façam conhecidos aos agricultores, e industriosos.

Art. 68. Tratarão de haver novos animaes uteis, ou de melhorar as raças dos existentes, assim como de ajuntar sementes de plantas interessantes, e arvores fructiferas, ou prestadias para as distribuirem pelos lavradores.

Art. 69. Cuidarão no estabelecimento, e conservação das casas de caridade, para que se criem expostos, se curem os doentes necessitados, e se vacinem todos os meninos do districto, e adultos que o não tiverem sido, tendo Medico, ou Cirurgião de partido.

Art. 70. Terão inspecção sobre as escolas de primeiras letras, e educação, e destino dos orphãos pobres, em cujo numero entram os expostos; e quando estes estabelcimentos, e os de caridade, de que trata o art. 69, se achem por Lei, ou de facto encarregados em alguma cidade, ou vida a outras autoridades individuaes, ou collectivas, as Camaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade, e augmento dos sobreditos estabelecimentos.

Art. 71. As Camaras deliberação em geral sobre os meios de promover e manter a tranquillidade, segurança saude, e commodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegancia, e regularidade externa dos edificios, e ruas das povoações, e sobre estes objectos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editaes, antes, e depois de confirmadas.

Art. 72. Poderão em ditas suas posturas comminar penas até 8 dias de prisão, e 30\$000 de condemnação, as quaes serão aggravadas nas reincidencias até 30 dias de prisão, e 60\$000 de multa. As ditas posturas só terão vigor por um anno em quanto não forem confirmadas, a cujo fim serão levadas aos Conselhos Geraes, que tambem as poderão alterar, ou revogar.

Art. 73. Os cidadãos, que se sentirem agravados pelas deliberações, acórdãos, e posturas das Camaras, poderão recorrer para os Conselhos Geraes, e na Córte para a Assembléa Geral Legislativa; e aos Presidentes das provincias, e por estes ao Governo, quando a materia fôr meramente economica e administrativa.

⁵⁶ Para mais informações como se dava a atuação das Câmaras Municipais no tratamento dessas competências, consultar: LAXE, 1884.

As Câmaras possuíam certa margem de liberdade financeira justamente para o exercício dessas atribuições, tendo o Título IV da Lei de 1º de outubro de 1828 deliberado sobre as rendas municipais, dispondo, inclusive, sobre as prioridades no dispêndio de verbas nas causas mais urgentes e no cuidado com os órfãos e desamparados⁵⁷. Sobre essa relação da liberdade de administrar seus recursos estabelecida pela lei, João Baptista Cortines Laxe (1884, p. 23) explicou:

Assim que, ao passo que reconheceu a liberdade que devem as municipalidades ter na gerencia dos dinheiros municipaes, na sua applicação á necessidades que lhes parecessem mais urgentes, na administração dos bens municipaes, na nomeação dos seus empregados, obrigou-as a prestarem contas aos geraes das concelhos provincias; tornou dependentes da licença de es mesmos conselhos os actos alienativos do dominio directo e util dos immoveis municipae , e suas posturas dependentes de confirmação. Liberdade nos actos de pura e simples administração; dependencia tanto quanto era necessaria para prender as municipalidades ao corpo social como órgão delle, sem tiralhe todavia o prestigio e força moral de que tanto carecem os podere sociaes em seu todo e em suas decomposições: taes forão os principios culminantes que presidirão á confecção da Lei de 1º de Outubro de 1828.

É durante o Império que surge a figura do Prefeito, cujas funções – correspondentes em certas medidas às atuais – eram desempenhadas pelo Presidente da Câmara (cf FERREIRA, 2001). Não havia previsão desse cargo na lei de 1º de outubro de 1828, sendo criado pela Lei nº 18 de 11 de abril de 1835 na Província de São Paulo e depois disseminado nas demais províncias pela instrução que acompanhava o Decreto de 09 de dezembro de 1935⁵⁸. Já há algo a se notar, portanto: os contornos da divisão das funções estatais que durante o período colonial eram extremamente difusos vão ficando ligeiramente mais nítidos.

⁵⁷ **Lei 1º de Outubro de 1828.**

TITULO IV APPLICACÃO DAS RENDAS

Art. 74. Não despenderão as rendas dos Conselhos senão em objectos proprios de suas attribuições, nem darão aos Juizes, ou outros empregados senão o que por Lei estiver determinado, ou no futuro fôr ordenado pelo Poder Legislativo.

Art. 75. O Procurador não fará despeza, que não seja autorizada por postura, ou determinada por deliberação da Camara.

Art. 76. Não podendo prover a todos os objectos de suas attribuições, preferirão aquelles, que forem mais urgentes; e nas cidades, ou villas, aonde não houverem casas de misericordia, attentarão principalmente na criação dos expostos, sua educação, e dos mais orphãos pobres, e desamparados.

Art. 77. Geralmente proporão ao Conselho Geral de Provincia, tanto os meios de augmentar suas rendas, como a necessidade, ou utilidade de fazer dellas alguma extraordinaria applicação.

Art. 78. E' prohibido porém todo o ajuntamento para tratar, ou decidir negocios não comprehendidos neste Regimento, como proposições, deliberações, e decisões feitas em nome do povo, e por isso nullos, incompetentes, e contrarios á Constituição, art. 167, e muito menos para depôr autoridades, ficando entendido, que são subordinadas aos Presidentes das provincias, primeiros administradores dellas.

⁵⁸ O §10 de tal instrução menciona especificamente o exemplo do modelo implantado na província de São Paulo.

Neste ponto do estudo, é preciso fazer uma pequena digressão sobre as forças políticas antagônicas mencionadas no primeiro parágrafo deste tópico. Grosso modo, havia uma ala liberal⁵⁹, com maior foco na Câmara de Deputados, com pautas reformadoras de redução do poder central, supressão do Conselho de Estado, criação de Assembleias Provinciais, e até abolição do Poder Moderador (cf. BONAVIDES e ANDRADE, 1991); e uma ala conservadora, de representação no Senado, de manutenção da ordem então vigente. Enquanto estes viam a centralização como condição de manutenção do Império (cf. URUGUAY, 1862), aqueles julgavam ser a descentralização o fundamento de instituições mais democráticas (cf. BASTOS, 1870).

Durante o período regencial, em um momento de prevalência liberal foi editada a Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834, o chamado Ato Adicional à Constituição de 1824. Tal ato substituiu os então Conselhos Gerais das Províncias por Assembleias Provinciais compostas por Deputados a serem eleitos periodicamente e com atribuições legislativas enumeradas em seu art. 10⁶⁰. Sobre sua inspiração ideológica de oposição ao poder central:

⁵⁹ O pensamento liberal brasileiro da época é demonstrado no seguinte trecho:

“A doutrina liberal não é no Brazil fantasia momentânea ou estratagem de partido; é a renovação de um facto historico. Assim considerada, tem ella um valor que só a obcecação pôde desconhecer. Como a França voltando-se agora para os principios de 89, nós volvemos a um ponto de partida bem distante, o fim do reinado de Pedro I; queremos, como então queriam os patriotas da independência democratizar nossas instituições.” (BASTOS, 1870, p 110).

⁶⁰ **Ato Adicional à Constituição de 1824**

Art. 10. Compete ás mesmas Assembléas legislar:

§ 1º Sobre a divisão civil, judiciaria, e ecclesiastica da respectiva Provincia, e mesmo sobre a mudança da sua Capital para o lugar que mais convier.

§ 2º Sobre instrucção publica e estabelecimentos proprios a promovel-a, não comprehendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Juridicos, Academias actualmente existentes e outros quaesquer estabelecimentos de instrucção que para o futuro forem creados por lei geral.

§ 3º Sobre os casos e a fórma por que pôde ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

§ 4º Sobre a policia e economia municipal, precedendo propostas das Camaras.

§ 5º Sobre a fixação das despezas municipaes e provinciaes, e os impostos para ellas necessarios, com tanto que estes não prejudiquem as imposições geraes do Estado. As Camaras poderão propôr os meios de occorrer ás despezas dos seus municipios.

§ 6º Sobre repartição da contribuição directa pelos municipios da Provincia, e sobre a fiscalisação do emprego das rendas publicas provinciaes e municipaes, e das contas da sua receita e despeza.

As despezas provinciaes serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Provincia, e as municipaes sobre orçamento das respectivas Camaras.

§ 7º Sobre a criação e suppressão dos empregos municipaes e provinciaes, e estabelecimento dos seus ordenados.

São empregos municipaes e provinciaes todos os que existirem nos municipios e provincial, á excepção dos que dizem respeito á administração, arrecadação, e contabilidade da Fazenda Nacional; á administração da guerra e marinha, e dos correios geraes; dos cargos de Presidente de Provincia, Bispo, Commandante Superior da Guarda Nacional, membro das Relações e tribunaes superiores, e empregados das Faculdades de Medicina, Cursos Juridicos e Academias, em conformidade da doutrina do § 2º deste artigo.

§ 8º Sobre obras publicas, estradas e navegação no interior da respectiva Provincia, que não pertenção á administração geral do Estado.

Inspirou-o a democracia. Ele aboliu o conselho de estado, ninho dos retrogradados auxiliares de D. Pedro; decretou uma regencia nomeada pelo povo, e permitiu que nossa pátria o governo electivo insaiasse durante um grande numero de annos: fez mais, creou o poder legislativo provincial. Não é lícito menosprezar obra semelhante (BASTOS, 1870, p. 84).

Se a um primeiro momento tende-se a pensar que com a maior descentralização os municípios ganharam em autonomia na gestão de seus interesses, quando se observa cuidadosamente a situação percebe-se que ocorreu o contrário, já que muitas das atribuições dadas às Assembleias Provinciais se sobrepunham ao que pela Lei de 1º de Outubro de 1828 havia conferido às Câmaras Municipais, razão pela qual diz o Visconde do Uruguay (1861, p.169) que “Forão os autores do acto adicional os que entre nós, como depois veremos, fizeram mais profundas feridas na autonomia municipal”.

Tem-se configurada situação em que determinada corrente ideológica, no caso a liberal, passa a influir no direcionamento dos rumos do Estado brasileiro. Perceba-se, porém, que essa descentralização postulada pelos defensores da ideologia liberal pode também ter sido usada como projeto de poder de uns contra outros, ao que Victor Nunes Leal (2012, p. 62) comenta:

O que parece, entretanto, mais plausível é que às forças políticas liberais daquela época o que interessava era fortalecer as províncias perante o Governo Geral. A concessão de maior autonomia aos municípios certamente não concorreria para esse resultado, porque poderia pôr em risco a homogeneidade da situação dominante na província. Com os municípios controlados estreitamente pelas assembleias, estariam as províncias, como unidades coesas e fortes, mais habilitadas a resistir à absorvente supremacia do centro.

Assim, o Ato Adicional a pretexto de promover a descentralização administrativa no país, que até certo ponto seria justificável⁶¹ na visão do Visconde do Uruguay (1861), acabou por reduzir a autonomia municipal em prol da concentração de poder nas províncias⁶².

A chamada reação conservadora veio ainda na Regência, com a Lei nº 105 de 12 de maio de 1840, a Lei de Interpretação do Ato Adicional. Tavares Bastos (1870, p. 91), em seu Estudo sobre a Descentralização no Brasil, sendo apoiador do Ato Adicional e crítico da Lei Interpretativa, menciona que:

§ 9º Sobre construcção de casas de prisão, trabalho e correcção, e regimen dellas.

§ 10. Sobre casas de soccorros publicos, conventos e quaesquer associações politicas ou religiosas.

§ 11. Sobre os casos e a fórma por que poderão os Presidentes das Provincias nomear, suspender e ainda mesmo demittir os empregados provinciaes.

⁶¹ “A descentralisação administrativa que trouxe o acto adicional era, pelas razões que acima forão expostas, até certo ponto justificavel.” (URUGUAY, 1862, p. 205).

⁶² “E ver-se-ha que se o aeto adicional decentralisou quanto pôde as Provincias do Poder central, centralisou quanto pôde nas Provincias, cerceou e raduzio quanto pôde a autonomia municipal” (URUGUAY, 1862, p.193).

A lei chamada da interpretação foi, todos o sabem, o acto mais energico da reacção conservadora: limitando a autoridade das assembléas provinciaes, permitiu a creação da policia uniforme em todo imperio e a militarisação da guarda nacional, instituições posteriormente organisadas com symetria a que só faltam os retoques propostos recentemente. Não interpretava-se, amputava-se o acto addicional; e tudo sem os tramites de uma reforma constitucional; obra por esses dous motivos igualmente odiosa.

Da leitura tanto de Tavares Bastos (1870) como de Visconde do Uruguay (1862) percebe-se o antagonismo ideológico entre liberais e conservadores que permeou do debate político do Império. Cada um com seus argumentos defende a prevalência, respectivamente, da descentralização e da centralização do poder, e inclusive relacionando suas consequências para a autonomia municipal. Para Bastos (1870), a competência das Assembleias Provinciais para gerir assuntos dos Municípios deveria ser privilegiada pela extensão do Império, sendo prudente que cada região legislasse conforme a diversidade de circunstâncias locais. Já para Uruguay (1862), como já visto, essa medida tolhera a autonomia municipal.

O que se pode perceber, no entanto, principalmente quando se compara o contexto colonial com o imperial é de que nos dois momentos os municípios estiveram regidos por normas gerais oriundas de um poder central, seja do Reino de Portugal, seja do Império do Brasil. No entanto, dada a própria evolução histórica do momento inicial de abandono da colônia até o pós-independência com influências liberais e descentralizadoras houve redução no campo da esfera de poderes exercidos pelas cidades e vilas.

4 O MUNICÍPIO NO BRASIL REPÚBLICA: AS DIVERSAS CARTAS CONSTITUCIONAIS E SEUS MOVIMENTOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Viu-se até aqui como o Estado brasileiro evoluiu normativamente nos períodos de colônia e Império em relação à autonomia municipal, sendo ressaltadas os principais fatos e ideologias determinantes. Como se expôs na introdução, ainda não houve solução para o problema federativo no Brasil. Cabe, então, adentrar no propriamente na questão para continuar a busca, agora no fio da história republicana brasileira, da compreensão dos conceitos de interesse local e de autonomia municipal.

Para isso, necessário pontuar que foram duas as ideias fomentadoras uma das maiores mudanças – comemorada por uns e lastimada por outros – na forma de estado e de governo no Brasil: a proclamação da República. Uma delas foi a ideologia positivista de Augusto Comte, que pela ação de Benjamin Constant teve profunda influência no movimento republicano brasileiro, como menciona Ivan Lins em sua *História do Positivismo no Brasil*⁶³. A outra foi o federalismo, de inspiração norte-americana e antiga pauta liberal que ia ganhando adesão pela sua conveniência às elites provinciais. Tais ideologias estiveram presentes na elaboração da Constituição de 1891, a primeira republicana.

Como esse artigo se debruça sobre um ponto do atual federalismo brasileiro, será dada maior ênfase a este último fator ideológico, ressaltando-se, porém, a relevância do positivismo para a compreensão da Proclamação da República no Brasil.

Fellisbello Freire (1894) descreve que a República Federal foi escolhida como forma de governo, já que desde as primeiras manifestações do partido republicano sua principal aspiração havia sido à forma federalista de estado, sendo isso, inclusive, atribuído como um dos fatores de adesão das elites à revolução, já que diversos setores provinciais almejavam maior poder local, o que ocorreria com medidas descentralizantes.

Do ponto de vista normativo, uma vez proclamada a República e promulgada a Constituição de 1891, as antigas províncias passaram a ser estados autônomos ligados entre si e à União pelo laço da federação⁶⁴.

É interessante pontuar que já naquela época houve discussões acerca da possibilidade de o Município ser regido por Lei Orgânica, realidade atual do federalismo brasileiro:

⁶³ “*De importância foi a participação dos positivistas na implantação da República. Esta só se proclamou em 15 de novembro de 1889 graças à direção impressa ao movimento revolucionário por Benjamin Constant. Decisiva foi, de fato, a atuação deste último, não só por ter sido a ‘alma’ do movimento, como disse Rui Barbosa, mas pelo ascendente moral e intelectual que adquirira em todo o país e principalmente entre a oficialidade da época, de cuja maioria fora professor grandemente estimado e admirado.*” (LINS, 1964, p.303).

⁶⁴ **Constituição de 1891.** 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.

Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Fellisbello Freire (1894, pp. 40-42) relata que foi dado, inicialmente, maior poder de atuação aos estados, o que logo retrocedeu, observada a possibilidade de atritos que poderiam ocorrer. Assim, os governadores foram nomeados pelo próprio Governo Provisório, tendo a Revolução – feita em nome da federação – encontrado na própria organização estadual um obstáculo. Isso porque, ao passo que a União já estava consolidada, já era *obra feita* pelo Império, os Estados teriam que ainda entrar na fase de aprendizagem para gerir seus próprios negócios, ficando “*Pelo lado político tão presos ao centro como no tempo do Império*”.

Como se vê, o deputado queria que se desse aos municípios a faculdade de organizarem-se, de promulgarem sua lei organica, uma especie de constituição, á custa de seus propios elementos, de uma especie de constituinte. Este modo de vêr não foi aceito pelo congresso que considerou o municipio como um governo delegado. De facto, em todos os e tados elles se organizaram, recebendo dos congressos suas leis orgânicas (FREIRE, 1884, p. 248).

No entanto, como consta no trecho, prevaleceu a opção de ser o Município mero governo delegado, vinculado ao Estado respectivo. Assim, coube, na prática, às constituições estaduais concederem aos municípios maior ou menor amplitude na administração de seu peculiar interesse (cf. GROTTI, 2018). Sobre esse quadro, Victor Nunes Leal (2012, p. 64) coloca que “Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal”. Todavia, mais uma vez na história brasileira um movimento de descentralização política não implica ampliação da autonomia municipal, pelo contrário, havendo apenas relativo aumento de poderes nas Províncias ou Estados em detrimento dos Municípios.

Com a Reforma Constitucional de 1926 firmou-se como preceito constitucional a autonomia municipal⁶⁵, a qual deveria ser respeitada quanto ao peculiar interesse do Município. A delimitação deste peculiar interesse, porém, remanesceu a cargo de forças políticas e ideológicas dominantes:

Do ponto de vista estritamente jurídico, é evidente que a Constituição federal admitia restrições à autonomia administrativa e política das comunas. A autonomia municipal, segundo o art. 68, estava referida à noção de “peculiar interesse” dos municípios, mas esse conceito auxiliar não foi definido no texto constitucional. Ao legislador constituinte estadual e, nos limites por ele permitidos, ao legislador ordinário, tocava a tarefa de discriminar as matérias e os limites da competência municipal (LEAL, 2012, p. 66).

Assim permaneceu o quadro normativo até o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório de Getúlio Vargas e determinou a nomeação dos Prefeitos – que agregariam competências executivas e legislativas – se daria pelo Interventor do Estado⁶⁶,

⁶⁵ **Constituição 1891**. Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: (...) II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes: (...) f) a autonomia dos municípios; (Redação da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926).

⁶⁶ **Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930**. Art. 11. O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados; em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos Poderes aquí mencionados.

que por sua vez seria nomeado pelo próprio Governo Provisório. O motivo de tanta centralização de poder era o mesmo da instauração do novo regime: combater práticas clientelistas típicas da República Velha e dotar o aparelho estatal de maior eficiência.

Tal decreto vigorou até a Constituição de 1934, a qual, apesar de sua curta duração, pode ser descrita como marco normativo da mudança de orientação ideológica da política central brasileira. Enquanto a Constituição de 1891 teve caráter liberal e individualista, a nova ordem pós-revolução de 1930 teve “feição socializante, de intervenção crescente na ordem social, em especial mediante o dirigismo econômico e financeiro da nação” (cf. MELLO, 2007, p. 142).

Em tal Constituição foi determinado o respeito à autonomia municipal pelos Estados⁶⁷, resguardada a eletividade de prefeitos e vereadores e conferida uma quantidade considerável de competências aos Municípios em diversos artigos⁶⁸, inclusive discriminando as rendas que lhes

§ 1º O interventor terá, em cada Estado, os proventos, vantagens e prerrogativas, que a legislação anterior do mesmo Estado confira ao seu presidente ou governador, cabendo-lhe exercer, em toda plenitude, não só o Poder Executivo como também o Poder Legislativo.

§ 2º O interventor terá, em relação à Constituição e leis estaduais, deliberações, posturas e atas municipais, os mesmos poderes que por esta lei cabem ao Governo Provisório, relativamente à Constituição e demais leis federais, cumprindo-lhe executar os decretos e deliberações daquele no território do Estado respectivo.

§ 3º O interventor federal será exonerado a critério do Governo Provisório.

§ 4º O interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais.

§ 5º Nenhum interventor ou prefeito nomeará parente seu, consanguíneo ou afim, até o sexto grau, para cargo público no Estado ou

§ 6º O interventor e o prefeito, depois de regularmente, empossados, ratificarão expressamente ou revogarão os atos ou deliberações, que eles mesmos, antes de sua investidura, de acordo com a presente lei, ou quaisquer outras autoridades; que anteriormente tenham administrado de fato o Estado ou o município, hajam praticado.

§ 7º Os interventores e prefeitos manterão, com a amplitude que as condições locais permitirem, regime de publicidade dos seus atos e dos motivos que os determinarem, especialmente no que se refira à arrecadação e aplicação dos dinheiros públicos, sendo obrigatória a publicação mensal do balancete da Receita e da Despesa.

§ 8º Dos atos dos interventores haverá recurso para o Chefe do Governo Provisório.

⁶⁷ **Constituição 1934.**

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;

⁶⁸ **Constituição 1934.**

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.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

pertenceriam, como forma de garantir a dita autonomia. Em que pese ainda não serem taxados de entes federados, já começam a figurar ao lado da União e dos Estados quando da imposição de atribuições concorrentes a eles.

Não se pôde sequer avaliar o impacto dessas novidades, já que que em 1937 foi outorgada uma nova Constituição pelo Governo Vargas. Conforme Hely Lopes Meirelles (2013, p. 40):

O golpe ditatorial de 10.11.1937 impôs um novo regime político ao Brasil. Misto de corporativismo e socialismo, temperado com algumas franquias democráticas, o Estado Novo – como denominou seu criador – caracterizou-se pela concentração de poderes no Executivo, ou, mais propriamente, nas mãos do seu instituidor.⁶⁹

§ 2º - Além daqueles de que participam, ex vi dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 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 pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.

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

a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;

b) estimular a educação eugênica;

c) amparar a maternidade e a infância;

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 morbidade 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.

Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art 177 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial. (Vide Lei nº 175, de 1936)

(...)

§ 3º - Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva.

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p.40.

A marca da Constituição de 1937 foi então a extrema centralização do poder no Executivo Federal como tentativa de superação das práticas patrimonialistas e clientelistas da chamada República Velha. Apesar de estar expressa a autonomia dos Municípios quanto ao seu peculiar interesse no art. 26⁷⁰, apenas os vereadores⁷¹ seriam eleitos diretamente⁷², sendo o prefeito nomeado livremente pelo Governador conforme o art. 27⁷³. Foram mantidas algumas das rendas dos Municípios⁷⁴, bem como a possibilidade de cooperação intermunicipal para atendimento a serviços de interesse comum, cabendo aos Estados a regulamentação de como isso se daria. Na esteira desenvolvimentista do país, foi dada competência comum aos entes para amparo da infância e juventude, especialmente no concernente à promoção de sua educação em todos os seus graus⁷⁵.

No esquema normativo do período, ressalta-se também o Decreto-Lei nº 1.202 de 08 de abril de 1939, que dispôs sobre a administração dos Estados e dos Municípios, dando competência ao Presidente para tratar de diversas matérias mediante Decretos-Lei⁷⁶ e impondo outras tantas

⁷⁰ **Constituição 1937.**

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.

⁷¹ O art. 178 da Constituição de 1937 dissolveu todas as Câmaras Municipais, as Assembleias Legislativas, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, determinando que posteriormente o Presidente marcaria eleições nacionais.

⁷² Hely Lopes Meirelles (2013, p. 40) afirma que “nunca se obedeceu àquela Constituição na parte concernente à composição das Câmaras”, dando a entender que a eletividade dos vereadores não era obedecida na prática.

⁷³ **Constituição de 1937.** Art 27 - O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.

⁷⁴ **Constituição de 1937.**

Art 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios:

- I - o imposto de licença;
- II - o imposto predial e o territorial urbano;
- III - os impostos sobre diversões públicas;
- IV - as taxas sobre serviços municipais.

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

⁷⁵ **Constituição de 1937.**

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

⁷⁶ **Decreto-Lei 1.202/1939.**

Art. 32. Terão a sua vigência condicionada à aprovação do Presidente da República os decretos-leis que dispuserem, no todo ou em parte, sobre:

- I - o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança pública;
- II - as comunicações e os transportes por via férrea, d'água e aérea, ou estradas de rodagem;
- III - arrendamento, concessão, ou autorização para exploração de minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca, e o seu regime ou regulamentação;
- IV - riquezas de sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia hidro-elétrica, florestas, caça e pesca, e sua exploração;
- V - rádio-comunicação, regime de eletricidade;
- VI - regime das linhas para as correntes de alta tensão;
- VII - escolas de grau secundário e superior, e regulamentação, no todo ou em parte, do ensino de qualquer grau;
- VIII - saúde pública; higiene do trabalho;
- IX - assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- X - fiscalização administrativa e policial de teatros, cinematógrafos e demais divertimentos públicos;
- XI - fixação do efetivo da força policial, corpo de bombeiros, guarda civil e corporações de natureza semelhante, seu armamento, despesa e organização;
- XII - processo judicial ou extra-judicial;
- XIII - organizações públicas com o fim de conciliação extrajudiciária dos litígios, ou sua decisão arbitral;
- XIV - medidas de polícia para a proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos;
- XV - crédito agrícola, cooperativas entre agricultores;
- XVI - definição do pequeno produtor para os efeitos do art. 23, n. I, letra d, da Constituição;
- XVII - impostos ou taxas de exportação;
- XVIII - impostos ou taxas de qualquer espécie, desde que se trate de nova tributação ou de majoração;
- XIX - divisão administrativa e organização judiciária;
- XX - organização dos Municípios; seu agrupamento para os fins do art. 29 da Constituição;
- XXI - distribuição de impostos aos Municípios, na forma do art. 28 da Constituição;
- XXII - concessão de isenções tributárias, privilégios ou garantias de juros pelos Estados ou Municípios;
- XXIII - as matérias constantes dos arts. 90 a 96 e 103 a 110 da Constituição.

Parágrafo único. São nulos de pleno direito os atos praticados com infração do disposto neste artigo.

Sem prejuízo da ação judicial que couber, a declaração de nulidade poderá ainda ser feita, de ofício ou mediante representação de qualquer interessado, por decreto-lei federal

vedações aos Estados e aos Municípios⁷⁷. Francisco Campos (2001, p. 159), tido como um dos mentores jurídicos do Estado Novo⁷⁸ escreveu sobre tal diploma normativo:

Note-se que o Decreto-Lei nº 1.202 não procura efetuar a centralização administrativa: visa, apenas, a centralização política, como é natural que suceda neste período, durante o qual a Constituição entregou ao presidente os mais amplos poderes para a reconstrução econômica do Brasil e, digamos, assim, para a realização da sua unidade e do seu poder. O controle da legislação sobre matéria que envolva direitos e deveres do cidadão, sobre as matérias da competência concorrente da União, sobre economia e finanças, especialmente o saneamento tributário, decorre da necessidade dessa centralização política. Tudo quanto se faz, a respeito, em cada estado, tem forçosamente uma repercussão profunda na vida da União, e não era possível deixar que a disparidade de critério viesse prejudicar a uniformidade da grande obra de reerguimento nacional que o presidente vem realizando.

O que se observa, porém, é que em nome do ideal de “reerguimento nacional” foi instituído um regime centralizado não apenas na União, mas no seu respectivo Poder Executivo, que acabou

⁷⁷ **Decreto-Lei 1.202/1939.**

Art. 33. É vedado ao Estado e ao Município:

- 1 - Criar ou reconhecer distinções, discriminações ou desigualdades entre os seus naturais e os de outros Estados ou Municípios;
- 2 - Estabelecer, para o gozo de quaisquer direitos, regalias e vantagens, condições de domicílio e residência não estabelecidas na Constituição e nas leis federais;
- 3 - Estabelecer, subvencionar ou embargar o exercício de cultos religiosos;
- 4 - Subvencionar, favorecer, reconhecer de utilidade pública sociedades que estabeleçam as discriminações, distinções e desigualdades, regalias e vantagens compreendidas na proibição dos ns. 1 e 2, ou cujo funcionamento contrarie o disposto nas leis federais;
- 5 - Tributar bens, rendas e serviços dos outros Estados e dos Municípios; compreendidos nessa proibição os serviços concedidos, desde que a isenção conste de lei especial;
- 6 - Denegar a extradição de criminosos reclamada pelas autoridades judiciárias, administrativas ou policiais de outro Estado ou da União;
- 7 - Estabelecer, manter, ou reconhecer discriminações de tributos, ou de qualquer outro tratamento, entre bens ou mercadorias, por motivo de procederem de outro Estado ou quaisquer circunscrições territoriais do país;
- 8 - Impor ao exercício das artes e das ciências, e ao seu ensino, restrições que não estejam expressas na lei federal;
- 9 - Incorporar à receita as contribuições prestadas pelos alunos das escolas de ensino primário. na forma do art. 130 da Constituição;
- 10 - Erguer monumento ou realizar qualquer obra que importe modificação de paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza, e assim declarados, em qualquer tempo, pelo Governo Federal, sem autorização expressa do Presidente da República;
- 11 - Executar ou autorizar obras de restauração ou conservação de qualquer bem de valor histórico ou artístico sem que o projeto respectivo seja aprovado pelo Presidente da República;
- 12 - Contrair empréstimo, externo ou interno, sem licença do Presidente da República;
- 13 - Regular, no todo ou em parte, qualquer das matérias compreendidas na declaração de direitos contida nos arts. 122 e 123 da Constituição;
- 14 - Exercer, sem prévia e expressa autorização do Presidente da República. em cada caso, os poderes conferidos ao Governo pelo art. 177 da Constituição e pela Lei Constitucional nº 2.

Parágrafo único. A licença a que se refere o item 12 constará de despacho publicado no Diário Oficial da União e no jornal encarregado da publicação dos atos oficiais do Estado, e será sempre referida nos manifestos e demais documentos de lançamento do empréstimo. Quando se tratar de empréstimo municipal, o pedido de autorização será encaminhado pelo Interventor, ou Governador com o seu parecer sobre a oportunidade ou conveniência do mesmo.

⁷⁸ Posteriormente rompeu com o Governo de Vargas.

reduzindo a autonomia municipal ao ponto de Hely Lopes Meirelles (2013) afirmar que os municípios foram menos autônomos nesse período do que quando sob o regime imperial⁷⁹.

A Constituição de 1946 marca a redemocratização do Brasil pós-Estado Novo. Por seus dispositivos se buscava acabar com a centralização extrema do regime anterior, o que, em relação aos municípios significava a retomada da autonomia (cf. GROTTI, 2018)⁸⁰. Isso se deu, conforme escreve Victor Nunes Leal (2012, p. 75), da seguinte forma:

A autonomia dos municípios foi garantida: pela eleição do prefeito e dos vereadores; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse. Conceituou-se o peculiar interesse do município, especialmente, pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais.

Em relação à eletividade dos Prefeitos, contudo, havia a mitigação constante nos parágrafos do art. 28⁸¹, que permitia a nomeação de prefeitos de Municípios onde houvesse estâncias hidrominerais ou nos quais lei federal declarasse de excepcional importância militar. Também não havia a possibilidade de os Municípios se organizarem conforme suas leis orgânicas, o que ficou restrito ao Distrito Federal pelo art. 12⁸² do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁷⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p.41.

⁸⁰ **Constituição 1946.**

Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: (Vide Lei nº 4.337, de 1964)
(...)

e) autonomia municipal;

Art 23 - Os Estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes. regularizar as finanças, quando:

I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

⁸¹ **Constituição 1946.**

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;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º Poderão ser nomeados pelos governadores dos Territórios os prefeitos das respectivas capitais, bem como pelos governadores dos Estados e Territórios os prefeitos dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 12, de 1965)

§ 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.

⁸² **ADCT da Constituição de 1946.**

Art 12 - Os Estados e os Municípios, enquanto não se promulgarem as Constituições estaduais, e o Distrito Federal, até ser decretada a sua lei orgânica, serão administrados de conformidade com a legislação vigente na data da promulgação deste Ato.

Parágrafo único - Dos atos dos interventores caberá, dentro de dez dias, a contar da publicação oficial, recurso de qualquer cidadão para o Presidente da República; e, nos mesmos termos, recurso, para o interventor, dos atos dos Prefeitos municipais.

Houve preocupação com a discriminação das rendas⁸³ dos Municípios, para que se pudesse sustentar o exercício das competências nela enumeradas.

A Constituição de 1967, seguida da Emenda nº 01 de 1969, no contexto de novo Regime Militar, marcou mais um movimento de centralização do poder e prevalência do Executivo Federal (cf. MEIRELLES, 2013). Apesar de tal preceito continuar escrito no texto constitucional⁸⁴, os

⁸³ **Constituição 1946.**

Art. 29. Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2º, 4º, 5º e 9º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios os impostos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)

I - predial e territorial, urbano;

I - Sobre propriedade territorial urbana e rural; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

I - Sobre propriedade territorial urbana; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)

II - de licença;

II - predial; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

III - de indústrias e profissões;

III - sobre transmissão de propriedade imobiliária inter vivos e sua incorporação ao capital de sociedades; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

IV - sobre diversões públicas;

IV - de licenças; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

V - de indústrias e profissões; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

VI - sobre diversões públicas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

VII - sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

Parágrafo único. O imposto territorial rural não incidirá sobre sítios de área não excedente a vinte hectares, quando os cultive, só ou com sua família, o proprietário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

Art 30 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:

I - contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas;

II - taxas;

III - quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.

Parágrafo único - A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado.

⁸⁴ **Constituição 1967.**

Art 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:

(...)

f) autonomia municipal;

Art 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

municípios sofreram, novamente, achatamento de sua autonomia, já que os Prefeitos das Capitais dos Estados, dos Municípios considerados estâncias hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse nacional passaram a ser nomeados nos termos do art.16, §1º, e não mais eleitos. A Câmara de Vereadores, que nos tempos coloniais detinham quase que a totalidade dos poderes municipais sofreram alto desprestígio, com a restrição do número de vereadores e da mitigação da possibilidade de remuneração pelo exercício da vereança, regulamentada pela Lei Complementar nº 2, de 1967.

Foram enumeradas as competências tributárias da União, dos Estados e dos Municípios e mesmo que estes ainda não estivessem elencados como ente federado, já havia discriminação de rendas próprias suas⁸⁵. Isso não impediu, porém, que o sistema se mantivesse centralizador, mantendo a União a maior parcela da receita pública:

§ 2º - Somente serão remunerados os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a trezentos mil (300.000) habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar. (Redação dada pelo Ato Institucional nº 7, de 1969)

§ 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer:

- a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual.

§ 4º - Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

§ 5º - O número de Vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município.

⁸⁵ **Constituição 1967.**

Art 18 - sistema tributário nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria e é regido pelo disposto neste Capítulo em leis complementares, em resoluções do Senado e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, estaduais e municipais.

Art 19 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar:

I - os impostos previstos nesta Constituição;

II - taxas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III - contribuição de melhoria dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiaram.

§ 1º - Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder tributário.

Art 22 - Compete à União decretar impostos sobre:

(...)

VII - serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal;

Art 25 - Compete aos Municípios decretar impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar.

§ 1º - Pertencem aos Municípios:

- a) o produto da arrecadação do Imposto a que se refere o art. 22, n.º III, Incidente sobre os imóveis situados em seu território;

Ficaram eles, financeiramente, submetidos à União, que passou a concentrar a maior parte da receita pública e a impor-lhes condição de mendicância e de dependência na aplicação das verbas; e tornaram-se os entes locais mais vulneráveis perante o Estado-membro, do ponto de vista político, pelo aumento das hipóteses de intervenção estadual; administrativamente, estiveram condicionados à simetria na organização, segundo matrizes da União, sem espaço para o necessário afinamento às peculiaridades de cada qual (cf. PIRES, 1999).

Uma novidade foi a possibilidade de se estabelecer regiões metropolitanas para a realização de serviços comuns de interesse intermunicipal⁸⁶, isto é, aqueles que possuem origem e possivelmente solução atrelada a mais de um Município (CASTRO, 1985). Dada a tendência centralizadora do período, a competência para tanto foi reservada à União. A Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973 estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Falta ainda analisar a última das constituições republicanas, a de 1988. Estando ela – ainda – em vigor e tendo sido a que promoveu o Município à condição de ente federado junto à União, aos Estados e ao Distrito Federal, será tratada em tópico específico a seguir.

5 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A FEDERALIZAÇÃO

Em 1988 foi promulgada a atual Constituição brasileira, que logo em seu art.1º instituiu que “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)*”. Diferentemente das demais constituições republicanas que apesar de trazerem a previsão da autonomia municipal como norma, de conferirem atribuições administrativas aos Municípios e de até mesmo de vinculá-los a

b) o produto da arrecadação do imposto, de renda e proventos de qualquer natureza que, de acordo com a lei federal, são obrigados a reter como fontes pagadoras de rendimentos do trabalho e dos títulos da sua dívida pública.

§ 2º - As autoridades arrecadoras dos tributos a que se refere a letra a do parágrafo anterior farão entrega, aos Municípios, das importâncias recebidas que lhes pertencerem, à medida em que forem sendo arrecadadas, independentemente de ordem das autoridades superiores, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data da arrecadação, sob pena de demissão.

⁸⁶ **Constituição 1967.**

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

rendas próprias não os considerava como ente federado, esta Carta Constitucional expressamente o fez⁸⁷.

Essa mudança decorreu de alguns fatores. O contexto histórico da época de elaboração da Constituição era permeado pelo ideal redemocratizador: saía-se de um regime autoritário e o povo ansiava pelas mais amplas possibilidades de exercer o poder, o que foi consagrado na norma constitucional de que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Na Assembleia Nacional Constituinte estiveram representadas diversas pautas, dentre elas a frente municipalista que na Comissão da Organização do Estado e na Subcomissão dos Municípios e Regiões travou debates sobre como garantir essa autonomia municipal, que apesar de nominalmente presente em diversas outras cartas constitucionais, parecia sempre estar mitigada ante movimentos de centralização política⁸⁸.

Uma das preocupações de tal frente foi a garantia da autonomia mediante a distribuição adequada de rendas entre os entes federados, como se extrai da fala do Sr. Deputado Luiz Freire:

Tenho muito medo, ao fazermos aqui um trabalho sério, onde se dêem atribuições, responsabilidades, direitos e deveres a municípios e regiões, que, nosso esforço caía no vazio, a partir do momento em que outra comissão ou subcomissão fizer a distribuição tributária, de forma que não beneficie o município.

(...)

Diz-se que o Brasil é um país municipalista, mas sabemos o quanto de esforço tem de ser feito pra resgatar a autonomia de nossos municípios. E, quando se fala na autonomia municipal geralmente a ênfase tem sido posta na reforma tributária (BRASIL, 1987, p. 3).

⁸⁷ **CRFB/1988.**

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.

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

c) autonomia municipal;

⁸⁸ Pelo seguinte trecho de fala do Sr. Deputado Aloysio Chaves na Subcomissão dos Municípios e Regiões pode-se perceber que se considerava a instituição do Município como ente federado um grande passo em prol da descentralização de poder: “A formação histórica da nossa Federação foi em sentido completamente diferente, diversa também da formação norte americana, que vem de uma confederação de Estados praticamente independentes para uma federação, para um pacto federal. Aqui já nascemos num Estado unitário, com uma preocupação de descentralização, que era justamente a estrutura e a organização municipal aflorada na Constituição de 1891, mencionada expressamente nas de 1934 e de 1946 e que agora consagramos neste projeto, incluindo o Município como um ente da Federação. Esse já é um grande passo.” (BRASIL, 1987, p.157).

Outra questão merecedora de atenção foi o estabelecimento da auto-organização municipal, com a possibilidade – obrigatoriedade, na verdade – de criação das Leis Orgânicas, conforme se extrai das atas da Comissão de Organização do Estado:

O que se observa no relatório e no substitutivo apresentado pelo eminente Constituinte José Richa é o fortalecimento do Município e do Estado. A questão de Constituição Municipal foi aprovada quase que por unanimidade na Subcomissão dos Municípios e Regiões. Há substituição, inclusive, da expressão "Lei Fundamental" por "Constituição Municipal". Parece-me que, na medida em que estamos procurando fortalecer o Município, teria um efeito psicológico muito grande a inserção no texto da Constituição da expressão "Constituição Municipal", para haver uma sintonia entre as três esferas de Governo: a União com a Constituição Federal, o Estado com a Constituição Estadual e o Município com a sua Constituição Municipal (BRASIL, 1987, p. 63).

Como se sabe, acabou estabelecido que o Município seria regido por Lei Orgânica⁸⁹ e não por Constituição Municipal, mas pela leitura acima se observa como a auto-organização municipal era considerada relevante meio de garantir a autonomia do ente.

Mesmo já tendo havido previsão – em alguma medida – de autonomia financeira nas ordens constitucionais pretéritas mediante a discriminação de rendas próprias do Município e de prestação de determinados serviços públicos relacionados ao interesse municipal, é essa autonomia de auto-organização por meio da edição de suas lei orgânicas que dará o toque diferenciador do Município no regime constitucional atual, aliado, é verdade, à plena eletividade de seus representantes políticos – o que, como visto, oscilou desde os tempos imperiais. Hely Lopes Meirelles, em seu livro Direito Municipal Brasileiro, então, divide justamente a autonomia municipal em autonomia financeira, administrativa e política, estando o poder de auto-organização dentro desta última (MEIRELLES, 2013).

Foi enumerada no art. 30⁹⁰ da Constituição um rol de competências municipais, dando-se destaque ao interesse local – em substituição ao peculiar interesse – que aparece tanto como

⁸⁹ **CRFB/1988.**

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: (...)

⁹⁰ **CRFB/1988.**

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;

competência legislativa como competência para a prestação de serviços a ele relacionados. No transcorrer do texto constitucional acham-se disposições diversas sobre as atribuições municipais, como as relativas à segurança pública e viária⁹¹, ao turismo⁹², à seguridade social⁹³, à educação⁹⁴,

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.

⁹¹ **CRFB/1988.**

Art. 144 (...)§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei

(...)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

⁹² **CRFB/1988.**

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico

⁹³ **CRFB/1988.**

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

⁹⁴ **CRFB.1988.**

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

(...)

ao desenvolvimento científico e tecnológico⁹⁵ (essa previsão de inserção mais recente), além das competências concorrentes gerais expostas no art. 23⁹⁶.

Em relação às rendas municipais, dentro do capítulo sobre o sistema tributário nacional há seção própria para tributos da União, dos Estados e Distrito Federal e também seção para os

⁹⁵ **CRFB.1988**

Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

⁹⁶ **CRFB.1988**

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Municípios⁹⁷. Estão ainda discriminadas as receitas municipais⁹⁸, além das destinações obrigatórias da União para os Municípios⁹⁹, ao que se nota como reflexo daquela preocupação externada na Subcomissão de Municípios e Regiões.

⁹⁷ **CRFB/1988.**

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

⁹⁸ **CRFB/1988.**

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Regulamento)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

⁹⁹ **CRFB/1988.**

Art. 159. A União entregará:

Depreende-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988 foi toda orientada para no sentido de se conferir ampla autonomia aos municípios como via de se estabelecer o máximo exercício democrático, isto é, para que na esfera local os cidadãos pudessem em maior medida exercer influência nas decisões pertinentes à urbe. Tudo isso na perspectiva de que por meio da descentralização administrativa e política pode-se gerir os serviços e tomar decisões de modo mais adequado às diversas realidades que permeiam o vasto território brasileiro.

Resta saber, porém, se na prática os Municípios hoje são aptos a exercer sem embaraços essa autonomia, e se isso vem sendo satisfatório para a realização da utilidade pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AUTONOMIA MUNICIPAL E CONCENTRAÇÃO DE PODER

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)
- e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Em 05 de novembro de 2019 – portanto ainda antes dos anos pandêmicos – foi apresentada, no Senado Federal, proposta de Emenda à Constituição versando sobre a organização político-administrativa do Estado e estabelecendo medidas de ajuste fiscal para o custeio da máquina pública. A PEC nº 188/2019 ficou conhecida, dentre outras alcunhas, como PEC da Extinção dos Municípios, uma vez que seu art. 6º propõe inserir o art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o qual por sua vez condiciona a permanência da existência dos Municípios de até cinco mil habitantes ao critério de comprovação de sustentabilidade financeira, sendo os não sustentáveis incorporados aos respectivos Municípios limítrofes.

Tal proposta surge sob a justificativa de um pacote de medidas visando dotar o Brasil de segurança fiscal nas esferas federal, estadual e municipal. Especificamente neste último aspecto, é ressaltado haver no país cerca de 5.500 (cinco mil e quinhentos) Municípios, dentre os quais cerca de 1.200 (mil e duzentos) possuem menos de 5.000 (cinco mil) habitantes. Essa configuração provoca a situação em que no bom popular pode ser assim traduzida: a conta não fecha! Diversos Municípios Brasil afora contam com uma estrutura administrativa de Prefeitura e suas Secretarias, Câmara de Vereadores e seus Gabinetes, tendo que prestar serviços públicos de higiene urbana, saúde e educação – citando só os mais elementares – sem ter receita suficiente para tanto, mesmo com a previsão na Constituição Federal de “rendas” próprias do Município.

Se por um lado podemos considerar essa proposta como mais um dos movimentos de centralização de poder político e redução de autonomia municipal (ou até mesmo de total tolhimento desta autonomia em relação aos municípios que seriam atingidos), por outro ela é sintoma do que se observou em toda a história brasileira desde o Império: a autonomia municipal brasileira, por mais que constitucionalmente tutelada, está sempre à mercê dos interesses dos Estados e da União, sendo destes recebida na medida da possibilidade e retirada quando conveniente aos interesses dos entes tradicionais da federação.

Assim, qualquer esforço buscando compreender a medida dos poderes municipais no Brasil, seja o que se encontra positivado no ordenamento jurídico em determinado período, seja o que de fato se permite ao Município exercer, deve ter em mente esses movimentos de centralização e descentralização do poder político e da organização administrativa nacional.

Da breve análise da história normativa dos municípios no Brasil que este artigo se propôs a fazer como meio de compreender sua posição na federação, percebeu-se que atualmente, apesar

de o direito positivo ter buscado conferir ampla autonomia aos municípios, notadamente nos assuntos de interesse local, o que se observa é a existência de normas gerais que devem ser obedecidas por todos os municípios, independentemente da realidade local – com menos de cinco mil habitantes ou com doze milhões – o que dificulta sobremaneira o exercício adequado desta autonomia.

Espera-se que o aqui tratado possa subsidiar e instigar estudos futuros sobre o tema, colocando a compreensão dos poderes municipais dentro de sua estrutura histórica.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A Província**. Estudo sobre a descentralização no Brasil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2001

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Criação de Municípios**. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte:Fórum, 2018. p. 245-260.

DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo. **Evolução Política do Município no Brasil: perspectivas no atual modelo federativo**. L&C: Revista de Administração Pública e Política, Brasília, n. 156, p. 04-09, jun. 2011

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2001. Coleção Biblioteca Básica Brasileira.

FLEIUS, Max. **História Administrativa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Melhoramentos de S. Paulo, 1922

FREIRE, Felisbello. **História Constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tipografia Moreira, Maximino, Chagas & Cia., 1894, Livro II

FREIRE, Felisbello **História Constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tipografia Moreira, Maximino, Chagas & Cia., 1894, Livro III

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Origem e evolução do Município no Brasil**. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; MENDES, Gilmar Ferreira (org.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 43-80

LAXE, João Baptista Cortines. **Regimento das Camaras Municipaes**: ou lei de 1º de outubro de 1828. 2. ed. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o Município e o regime representativo no brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012

LINS, Ivan. **História do positivismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1964

LOPES, Levindo Ferreira. **Camaras Municipaes**: notas e observações. Rio de Janeiro: Da Livraria Popular de A. A. Cruz Coutinho, 1884.

LUÍS, Washington. **Na capitania de São Vicente**. Vol.24. Brasília: Senado Federal, 2004

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. Vol. I

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, [s. l], v. 36, n. 142, p. 143-165, jun. 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/482>. Acesso em: 13 maio 2021.

SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das idéias políticas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001. Coleção Biblioteca Básica Brasileira.

SOUSA, José Pedro Galvão de. **Introdução à História do Direito Político Brasileiro**. 2.ed. s/d.

SOUSA, Pero Lopes de. **Diário de Navegação de Pero Lopes de Sousa**: de 1530 a 1532. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Rio de Janeiro, v. 24

URUGUAY, Visconde do. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. Tomo II

VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 2019. (EDIÇÕES DO SENADO FEDERAL),

**THE MUNICIPALITY IN THE BRAZILIAN FEDERATION:
A BRIEF NORMATIVE HISTORY OF THE MUNICIPAL POWERS**

ABSTRACT

The Brazilian Constitution of 1988 innovated in the national federalist system by expressly declaring the Municipality to be a federative entity. This change sought to solve the problem of the division of competences. However, the federative system still finds it difficult to establish itself, with questions about the powers of the entities being taken to the Judiciary. Even legislative proposals aimed at correcting distortions on the matter. This article seeks to understand how, throughout the Brazilian normative history of centralization and decentralization of power, the division of competences took place, focusing on the attributions that were given to the municipalities in each period. It was observed that despite having been elevated to the category of federative entity, the municipality appears as a smaller entity, without decentralizing trends necessarily reflecting an increase in its normatively proclaimed autonomy.

Keywords: History of the Brazilian municipality. Municipal normative powers. Federation.